



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 57.866/2/V

du 26 août 2015

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 septembre 2005 réglementant l'emploi des armes à feu et de leurs munitions en vue de l'exercice de la chasse, ainsi que certains procédés ou techniques de chasse et l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002 permettant la destruction de certaines espèces gibiers'

Le 13 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Ruralité, du Tourisme et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit^(*) jusqu'au 27 août 2015, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 septembre 2005 réglementant l'emploi des armes à feu et de leurs munitions en vue de l'exercice de la chasse, ainsi que certains procédés ou techniques de chasse et l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002 permettant la destruction de certaines espèces gibiers'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 26 août 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 août 2015.

*

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

À l'alinéa 6, il convient de mentionner l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° – et non l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° – des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

La disposition à l'examen prévoit, de manière générale, qu'« il est permis d'occuper, avec une arme, des miradors situés à moins de deux cents mètres d'un lieu de nourrissage artificiel du gibier pour y chasser et y détruire le grand gibier ainsi que l'espèce renard ».

Comme elle l'indique expressément, elle déroge, ce faisant, à l'article 9*bis*, § 2, de la loi du 28 février 1882 'sur la chasse', qui interdit en principe d'occuper avec une arme des miradors situés à moins de deux cents mètres d'un lieu de nourrissage artificiel du gibier.

Cette dérogation trouve son fondement juridique dans l'article 30*bis* de la même loi, qui dispose comme suit :

« En Région wallonne, le Gouvernement peut dans l'intérêt de la science, de la conservation de la nature ou en vue de prévenir des dommages importants, déroger aux dispositions des articles 2*bis*, 9*bis*, 10, alinéa 1^{er}, 12, alinéa 1^{er}, 12*bis*, § 1^{er}, de la présente loi ».

La dérogation envisagée n'est donc possible que si elle est suffisamment justifiée par l'un des motifs prévus par l'article 30*bis* de la loi du 28 février 1882.

Il y a lieu, à ce sujet, d'observer ce qui suit.

1. Concernant le renard, tant le préambule du projet d'arrêté que la note au Gouvernement comportent des explications permettant de justifier à suffisance la disposition à l'examen par des considérations de protection de la biodiversité et de santé publique, qui entrent dans les prévisions de l'article 30*bis* de la loi du 28 février 1882.

2. En ce qui concerne le grand gibier, le préambule du projet d'arrêté comprend notamment les deux considérants suivants :

« Considérant l'explosion ces dernières années des populations de grand gibier, en particulier les populations de sangliers ;

Considérant que cette situation entraîne un risque accru de dégâts aux cultures et prairies, aux peuplements forestiers et à leur régénération, ainsi qu'un risque accru sur le plan sanitaire pour les élevages et pour la sécurité routière ».

Le préambule expose, à cet égard, que « le Gouvernement wallon a adopté le 28 juin 2012 une stratégie de réduction des populations de grands gibiers, engageant notamment les chasseurs à faire des efforts importants au niveau des prélèvements de grands gibiers ». La note au Gouvernement fait état, à ce sujet, d'« un déséquilibre 'faune-flore' imputable à une surpopulation de grands gibiers », induisant des situations telles qu'« une perte de biodiversité croissante », « une perte économique conséquente tant en agriculture qu'en foresterie », « un risque accentué d'accidents de circulation pour le trafic routier et pour le trafic ferroviaire », « un risque élevé de la maladie de Lyme » et « un risque élevé d'extension de maladies aux bétails ».

Il ressort de la note au Gouvernement qu'ont notamment été prises, à ce titre, des mesures temporaires, applicables jusqu'au 30 juin 2015, « particulièrement justifiées par la nécessité de pouvoir défendre au mieux les intérêts de l'agriculture à l'encontre du sanglier eu égard au fléau des dégâts importants occasionnés par cette espèce aux fruits et récoltes dans nos campagnes ». L'une de ces mesures consistait, précisément, à permettre jusqu'au 30 juin 2015 d'occuper, avec une arme, des miradors situés à moins de deux cents mètres d'un lieu de nourrissage artificiel du gibier pour y chasser et y détruire le grand gibier ¹.

Après avoir rappelé l'existence de ces mesures temporaires, la note au Gouvernement expose ce qui suit :

« Les effectifs de sangliers ont diminué, mais dans une mesure moindre que celle espérée et ils sont vraisemblablement repartis à la hausse cette année, à la suite d'un hiver et d'un printemps particulièrement cléments ainsi qu'en conséquence de ressources alimentaires très importantes générées par des fructifications forestières très généreuses cet automne 2014.

Il apparaît donc pertinent de pouvoir maintenir une pression de prélèvement suffisante sur les populations de sangliers afin d'éviter une nouvelle prolifération susceptible de générer des dégâts insupportables à l'agriculture ».

C'est au vu de ces éléments que l'article 1^{er} du projet d'arrêté suggère d'autoriser de manière permanente – et non plus seulement temporaire – l'occupation, avec une arme, de miradors situés à moins de deux cents mètres d'un lieu de nourrissage artificiel du gibier pour y chasser et y détruire le grand gibier.

¹ Article 12bis de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 septembre 2005 'réglementant l'emploi des armes à feu et de leurs munitions en vue de l'exercice de la chasse, ainsi que certains procédés ou techniques de chasse', inséré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014.

Les considérations indiquées suffisent-elles à justifier une telle dérogation à l'article 9bis, § 2, de la loi du 28 février 1882 ?

En l'état du dossier, c'est loin d'être certain.

a) La section de législation relève tout d'abord que la justification qui est donnée de cette dérogation concerne essentiellement le sanglier. Le dossier ne comporte pas d'élément dont il ressortirait de manière suffisamment concrète et spécifique que des motifs tenant à l'un ou l'autre des ordres de préoccupations indiqués à l'article 30bis de la loi du 28 février 1882 justifient qu'il soit dérogé à l'article 9bis, § 2, de la même loi en vue de chasser ou de détruire les autres espèces de grand gibier, à savoir le cerf, le chevreuil, le daim et le mouflon.

b) Quant aux considérations sur lesquelles se fondent le préambule du projet d'arrêté et la note au Gouvernement en vue de justifier qu'il soit dérogé à l'article 9bis, § 2, de la loi du 28 février 1882 pour les besoins de la chasse et de la destruction du sanglier, il est permis de se demander si elles sont suffisantes. En effet, le fait que ces effectifs « sont vraisemblablement repartis à la hausse cette année, à la suite d'un hiver et d'un printemps particulièrement cléments ainsi qu'en conséquence de ressources alimentaires très importantes générées par des fructifications forestières très généreuses cet automne 2014 » est lié à des circonstances strictement limitées dans le temps, qui ne suffisent pas à justifier l'octroi d'une dérogation permanente à l'article 9bis, § 2, de la loi du 28 février 1882.

c) Dans un autre projet d'arrêté, le Gouvernement envisage de prendre des dispositions impliquant un allègement assez substantiel des conditions auxquelles le nourrissage artificiel du sanglier est autorisé². Or, le Gouvernement considère que « le nourrissage artificiel du grand gibier a pour effet d'augmenter la disponibilité alimentaire » et que « cette disponibilité alimentaire accrue favorise, à l'instar d'autres facteurs, des niveaux élevés de population de grand gibier »³. La question se pose donc de savoir s'il est bien pertinent et cohérent de prendre une mesure qui aura pour effet d'encourager en quelque sorte le nourrissage artificiel de sangliers alors que la volonté de l'auteur du projet est de réduire la population de sangliers.

La disposition à l'examen sera réexaminée et, le cas échéant, revue pour tenir compte de ce qui précède.

² Voir le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 fixant les conditions de nourrissage du grand gibier', sur lequel la section de législation a donné ce même jour l'avis 57.867/2/V.

³ Voir en ce sens le préambule de l'arrêté précité du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012. Voir également sur ce point, pour plus de précisions, le rapport du 1^{er} octobre 2014 'relatif à l'évaluation de l'impact de la mesure transitoire relative au nourrissage dissuasif du sanglier sur le niveau des dégâts de sangliers observés en Région wallonne', mentionné au préambule du présent projet d'arrêté, qui cite le passage d'un article consacré à la problématique du nourrissage chez les ongulés (pp. 10 et 11 de ce rapport).

Article 2

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, l'intention des auteurs du projet d'arrêté est d'abroger l'article 2, alinéa 2, 5° – et non pas « l'article 2, 5°, alinéa 1^{er} » –, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002 permettant la destruction de certaines espèces de gibiers.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

Articles 8 et 9

1. La disposition appelée à former l'article 12, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002 'permettant la destruction de certaines espèces de gibiers' est présentée comme étant destinée à s'appliquer dans les cas où « il est constaté que les sangliers occasionnent des dégâts importants aux biens ».

Selon le délégué du ministre, « le terme 'biens' vise l'hypothèse de dégâts occasionnés tant aux cultures au sens large (fruits et récoltes, y compris par exemple dans des vergers basses tiges ou des pépinières) mais aussi à d'autres formes de propriété, telles que pêcheries (roselière dans une pisciculture par exemple) ».

Or, en vertu de l'article 6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002, la destruction du sanglier ne peut se faire qu'en vue de prévenir des dommages importants aux cultures.

L'intention des auteurs du texte à l'examen ne concorde donc pas avec cette disposition.

Le projet d'arrêté sera revu pour tenir compte de cette observation.

2. La disposition appelée à former l'article 12, alinéa 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002 précise que les battues visées par le texte peuvent être effectuées « durant les opérations de récolte mécanisées ».

De même, la disposition appelée à remplacer l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, du même arrêté indique que l'emploi d'armes à feu lors de la destruction du renard, du chat haret, de la fouine et du putois peut se faire « y compris durant les opérations de récolte mécanisées ».

Interrogé sur la raison d'être de ces dispositions, le délégué du ministre a fourni l'explication suivante :

« Certains agents chargés de la police de la chasse considèrent qu'une machine agricole en fonctionnement lors des opérations de récoltes est un engin prohibé au sens de l'article 8 de la loi sur la chasse dans la mesure où cette machine est susceptible de faciliter la destruction des espèces visées. Il y a donc lieu de lever toute équivoque par

rapport à cette interprétation, en application de l'article 9 de la loi, et de permettre *de facto* la destruction des espèces visées dans ces situations ».

En tenant compte de cette explication, les dispositions à l'examen appellent les observations suivantes.

a) La fouine et le putois sont des espèces énumérées à l'annexe III de la Convention 'relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe', faite à Berne le 19 septembre 1979 (ci-après la Convention de Berne) et approuvée par la loi du 20 avril 1989. En outre, le putois est une espèce mentionnée à l'annexe V, point a), de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 'concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages' (ci-après la directive 92/43/CEE).

L'utilisation de machines agricoles en fonctionnement pour capturer et mettre à mort ces espèces est en principe interdite, tant par la Convention de Berne que par la directive 92/43/CEE ⁴.

Elle ne pourrait être autorisée à cette fin qu'aux conditions auxquelles l'article 9 de la Convention de Berne et l'article 16 de la directive 92/43/CEE admettent l'octroi de dérogations aux mesures de protection des espèces.

À cet égard, il y a d'abord lieu de relever que ces dispositions n'admettent l'octroi de telles dérogations que pour des motifs déterminés. Dans le cas présent, on peut considérer que cette condition est remplie dès lors que les motifs pour lesquels la destruction de la fouine et du putois peut être envisagée – à savoir le souci de prévenir des dommages importants aux élevages ou des considérations liées à l'intérêt de la faune ⁵ – font partie des préoccupations pour lesquelles l'article 9 de la Convention de Berne et l'article 16 de la directive 92/43/CEE admettent l'octroi de dérogations.

L'article 9 de la Convention de Berne et l'article 16 de la directive 92/43/CEE soumettent encore l'octroi de dérogations à d'autres conditions. Ainsi, la première de ces dispositions impose « qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas à la survie de la population concernée », tandis que la seconde exige « qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ». Le Gouvernement ne pourra autoriser l'utilisation de machines agricoles en fonctionnement pour détruire la fouine ou le putois qu'en s'assurant que ces conditions sont remplies.

b) Par ailleurs, les dispositions à l'examen exprimeraient mieux l'intention de leurs auteurs si elles étaient rédigées en ce sens que, dans les hypothèses qu'elles visent, des

⁴ Dans la Convention de Berne, voir l'article 8 et l'annexe IV. Dans la directive 92/43/CEE, voir l'article 15 et l'annexe VI.

⁵ Article 13, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002.

machines agricoles en fonctionnement peuvent être utilisées, durant les opérations de récolte mécanisées, en vue de faciliter la destruction du gibier.

Article 12

Dans la phrase liminaire, mieux vaut compléter l'article 26⁶ « par un alinéa rédigé comme suit :

‘Les personnes visées à l'alinéa 1^{er}, 1^o, (la suite comme au projet)’ ».

Article 13

Conformément à son article 6, l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014 ‘dérogeant temporairement à certaines dispositions de la loi du 28 février 1882 sur la chasse et de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002 permettant la destruction de certaines espèces de gibiers’ a cessé de produire ses effets le 30 juin 2015.

Il ne se conçoit pas d'abroger des dispositions qui ont cessé d'être en vigueur par l'échéance du terme qui leur avait été assigné⁷.

L'article 13 du projet d'arrêté, qui suggère d'abroger l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014, sera donc omis.

Article 14

Selon la disposition à l'examen, l'arrêté en projet est appelé à entrer en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 60 et formule F 4-2-5-4.

⁷ Voir déjà en ce sens, notamment, l'avis 43.945/4 donné le 28 janvier 2008 sur un avant-projet de décret ‘relatif à la simplification de la législation wallonne’. Cet avis est mentionné au préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2008 ‘portant abrogation de certaines dispositions en matière de pêche, de chasse, d'urbanisme, de patrimoine, d'emploi, de formation et de pouvoirs locaux’.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY