



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.919 /4
du 7 mars 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2021'

Le 5 février 2016, 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2021'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 7 mars 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, 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 7 mars 2016.

*

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

1. À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'omettre les mots « et modifié par le décret du 18 juillet 2001 ».
2. 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

1. En ce qui concerne trois espèces de gibier, en l'occurrence le cerf boisé, la perdrix grise et le lièvre, l'article 4, alinéa 2, et l'article 10, alinéa 2, du projet d'arrêté n'autorisent la chasse à tir que « sur les territoires associés en un conseil cynégétique agréé ». L'article 4, alinéa 2, permet également de chasser le cerf boisé sur le territoire de la chasse royale de Ciergnon.

Ces dispositions reprennent des dispositions analogues figurant dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 mai 2001 'fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2001 au 30 juin 2006', dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 mai 2006 'fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2011', et dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2011 'fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2011 au 30 juin 2016'.

Dans l'avis 40.133/4 donné le 19 avril 2006 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 mai 2006, et reproduit sur ce point dans l'avis 49.244/4 donné le 23 février 2011 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2011, la section de législation du Conseil d'État a observé ceci :

« a) Dans l'avis 31.459/4 donné le 2 mai 2001 sur le projet devenu l'arrêté précité du 17 mai 2001, la section de législation du Conseil d'État avait examiné la question de savoir si l'avantage conféré aux personnes qui chassent sur un territoire relevant d'un conseil cynégétique agréé, est justifié au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi et ne porte pas atteinte au principe de la liberté

d'association, consacré par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 27 de la Constitution.

La section de législation avait, à cette occasion, estimé que le régime examiné ne s'exposait pas à critique sur ce point, en relevant tout particulièrement :

– d'une part, que figurait au dossier une note, rédigée en des termes particulièrement circonstanciés, dont il résultait qu'en limitant aux territoires relevant d'un conseil cynégétique agréé la faculté de chasser le cerf boisé, la perdrix grise et le lièvre, le texte à l'examen entendait satisfaire à diverses exigences biologiques ou autres considérations de gestion cynégétique ;

– et, d'autre part, eu égard au régime mis en place par l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mai 1996 fixant les conditions et la procédure d'agrément des conseils cynégétiques, que l'avantage donné aux membres de ces conseils était compensé par l'existence d'obligations à leur charge.

Saisie d'un recours en annulation des dispositions en la matière figurant dans l'arrêté du 17 mai 2001, la section d'administration du Conseil d'État a confirmé cette analyse ¹.

Il appartiendra au Gouvernement de s'assurer que les données qui fondaient l'établissement d'un tel régime lors de l'adoption de l'arrêté du 17 mai 2001 sont toujours d'actualité aujourd'hui, ou, le cas échéant, que de nouveaux éléments apparus entre-temps contribuent à justifier ou à renforcer la justification du régime en question.

b) Dans l'avis 31.459/4, la section de législation s'était aussi interrogée sur la compatibilité avec le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi de la disposition permettant de chasser le cerf boisé sur le territoire de la chasse royale de Ciergnon.

Elle avait, à ce sujet, formulé l'observation suivante :

‘En ce qui concerne la chasse royale de Ciergnon, il convient de justifier, au regard du principe d'égalité devant la loi, le régime juridique particulier dont ce territoire de chasse bénéficie par des considérations d'intérêt général au nombre desquelles figurent notamment les objectifs que poursuit la législation relative à la chasse.

À cet égard, les justifications fournies par le conseil supérieur wallon de la chasse apparaissent comme insuffisantes’ ².

Dans le dossier aujourd'hui soumis à l'avis de la section de législation, ne figure aucune indication de nature à justifier par des considérations d'intérêt général le régime particulier autorisant la chasse du cerf boisé sur le territoire de la chasse royale de Ciergnon ».

Mutatis mutandis, ces observations demeurent d'actualité à l'égard de l'arrêté en projet ³, qui sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

¹ Note de bas de page 1 de l'avis cité : Arrêt de Harenne et csrts, n° 155.160 du 16 février 2006.

² Note de bas de page 2 de l'avis cité : Pour l'essentiel, le conseil supérieur wallon de la chasse se limitait à faire état de ce que, « compte tenu du rôle particulier joué par cette chasse, il serait (...) fort gênant que le Roi et ses invités ne puissent plus tirer les boisés ».

2. En ce qui concerne la chasse aux espèces d'oiseaux auxquelles s'applique le projet d'arrêté, il incombe au Gouvernement de respecter, tout particulièrement, l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 'concernant la conservation des oiseaux sauvages' (ci-après la directive 2009/147/CE).

Cette disposition est rédigée comme suit :

« Les États membres s'assurent que la pratique de la chasse, y compris le cas échéant la fauconnerie, telle qu'elle découle de l'application des mesures nationales en vigueur, respecte les principes d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique des espèces d'oiseaux concernées, et que cette pratique soit compatible, en ce qui concerne la population de ces espèces, notamment des espèces migratrices, avec les dispositions découlant de l'article 2⁴.

Ils veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance.

Lorsqu'il s'agit d'espèces migratrices, ils veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant leur période de reproduction et pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification.

Les États membres transmettent à la Commission toutes les informations utiles concernant l'application pratique de leur législation sur la chasse ».

Il appartiendra au Gouvernement de s'assurer, d'un point de vue scientifique, que le projet d'arrêté respecte strictement ces règles.

À cet égard, l'attention est spécialement attirée sur ce qui suit :

a) Plusieurs arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne ont apporté des précisions sur les obligations qu'impose aux États membres l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2009/147/CE⁵.

³ Sous réserve de ce que l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mai 1996 'fixant les conditions et la procédure d'agrément des conseils cynégétiques' a été remplacé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014 'relatif aux modalités d'agrément et de fonctionnement des conseils cynégétiques'. Les obligations qu'impose l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014 peuvent être considérées comme compensant les avantages donnés aux membres des conseils cynégétiques dans une mesure globalement analogue à celle qui résultait du régime fixé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mai 1996.

⁴ Selon l'article 2 de la directive 2009/147/CE « les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1^{er} à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles ».

⁵ 17 janvier 1991, Commission/Italie, C-157/89, *Rec.*, p. I-57 ; 19 janvier 1994, Association pour la protection des animaux sauvages e.a., C-435/92, *Rec.*, p. I-67 ; 7 décembre 2000, Commission/France, C-38/99, *Rec.*, p. I-10941 ; 12 juillet 2007, Commission/Autriche, C-507/04, *Rec.*, p. I-5939. Ces arrêts ont été prononcés à propos de l'article 7, paragraphe 4, de la directive du Conseil 79/409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, abrogée par la directive 2009/147/CE. L'enseignement de ces arrêts reste

En ce qui concerne la deuxième et la troisième phrases de la disposition précitée, la Cour a relevé que ces dispositions visent à assurer un régime complet de protection pendant les périodes au cours desquelles la survie des oiseaux sauvages est particulièrement menacée et, en conséquence, qu'il ne peut être admis qu'un nombre ou un pourcentage donné des oiseaux d'une espèce échappent à cette protection. Constatant que les cycles reproductifs et les mouvements migratoires des oiseaux sont caractérisés par une certaine variabilité qui, en raison des circonstances météorologiques, affecte notamment les périodes au cours desquelles ces phénomènes se produisent, elle a ainsi jugé que la protection contre les activités de chasse ne saurait être limitée à la majorité des oiseaux d'une espèce donnée, définie d'après une moyenne des cycles reproductifs et des mouvements migratoires.

La Cour a également dit pour droit qu'il serait contraire, en particulier, à la troisième phrase de l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2009/147/CE que les autorités nationales fixent des dates de clôture de la chasse échelonnées en fonction des espèces d'oiseaux, sauf si l'État membre concerné peut apporter la preuve, fondée sur des données scientifiques et techniques appropriées à chaque cas particulier, qu'un échelonnement des dates de clôture de la chasse n'empêche pas la protection complète des espèces d'oiseaux susceptibles d'être affectées par cet échelonnement.

b) Il importe encore d'ajouter qu'il ne pourrait être envisagé de déroger à l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2009/147/CE que dans le respect des règles, de fond et de procédure, fixées par l'article 9 de celle-ci.

Ceci supposerait notamment que soit mis en place un régime d'autorisation destiné à s'assurer au cas par cas que, dans les circonstances où elle serait envisagée, la chasse de telle ou telle espèce d'oiseaux satisfait bien aux exigences de l'article 9 de la directive 2009/147/CE et, si nécessaire, à imposer les conditions particulières que requiert le respect de ces exigences ⁶.

Le projet d'arrêt sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence ⁷.

toutefois d'actualité puisque l'article 7, paragraphe 4, de la directive 79/409/CEE et l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2009/147/CE sont rédigés en des termes identiques.

⁶ Sur la nécessité de mettre en place un régime d'autorisation en vue de respecter l'article 9 de la directive 79/409/CEE, devenu l'article 9 de la directive 2009/147/CE, voir :

– l'arrêt de la section du contentieux administratif du Conseil d'État A.S.B.L. Ligue belge pour la protection des oiseaux, n° 31.573 du 9 décembre 1988 ;

– divers avis de la section de législation du Conseil d'État, notamment : l'avis 19.171/2/V donné le 20 juillet 1989 sur le projet devenu l'arrêt de l'exécutif régional wallon du 7 septembre 1989 'régulant l'approvisionnement des éleveurs d'oiseaux et des pinsonniers pour 1989, dans la Région wallonne' ; l'avis 24.709/9 donné le 11 décembre 1995 sur le projet devenu l'arrêt du Gouvernement wallon du 4 avril 1996 'autorisant le baguage des oiseaux gibiers à des fins de recherches scientifiques' ; et l'avis 33.280/4 donné le 3 juillet 2002 sur le projet devenu l'arrêt du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002 'permettant la destruction de certaines espèces de gibiers'.

⁷ La section de législation a fait des observations similaires, en considération, selon le cas, de la directive 79/409/CEE ou de la directive 2009/147/CE, dans les avis 31.459/4, 40.133/4 et 49.244/4, déjà cités. En ce qui concerne l'application à diverses espèces particulières d'oiseaux du principe, que prescrit l'article 7,

3. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté – figurant aux articles 9, 11, 13 et 15 – prévoient que la chasse à l'approche et à l'affût de diverses espèces (en l'occurrence le cerf, le chevreuil, le daim, le mouflon, le sanglier, la bécasse des bois, la bernache du Canada, le canard colvert, le lapin, le pigeon ramier et le renard) « peut aussi être exercée durant l'heure qui précède le lever officiel du soleil et l'heure qui suit son coucher officiel ».

Ces dispositions font usage de la faculté que l'article 2, alinéa 2, de la loi du 28 février 1882 'sur la chasse', remplacé par le décret du 4 juin 2015, donne au Gouvernement d'« autoriser la chasse à l'affût et à l'approche durant l'heure qui suit le coucher officiel du soleil et celle qui précède son lever officiel, afin de tenir compte des périodes d'activités aurorales et crépusculaires de certaines espèces gibiers ».

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

a) Le projet d'arrêté doit être réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point pour tenir compte des éléments suivants.

– Pour s'assurer qu'il reste dans les limites de l'habilitation qu'il met en œuvre, le Gouvernement doit être en mesure d'établir, pour chacune des espèces concernées, que l'autorisation qu'il donne de les chasser à l'affût et à l'approche durant l'heure qui suit le coucher officiel du soleil et celle qui précède son lever officiel tient compte des périodes d'activités aurorales et crépusculaires des espèces en question.

– Quant à l'application du dispositif en projet à des espèces d'oiseaux, le Gouvernement s'assurera tout particulièrement que le dispositif en projet ne conduit pas à méconnaître l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2009/147/CE. Il est, sur ce point, renvoyé à l'observation n° 2⁸.

– C'est dans une mesure plus importante qu'actuellement que le projet d'arrêté autorise la chasse à l'affût et à l'approche durant l'heure qui suit le coucher officiel du soleil et celle qui précède son lever officiel. Ainsi, il prévoit l'application de cette mesure à une espèce, le pigeon ramier, qui, en l'état de la réglementation en vigueur, n'est pas de celles dont la chasse à l'affût est actuellement autorisée aux heures indiquées. En outre, en ce qui concerne la bécasse des bois, la bernache du Canada, le canard colvert, le lapin et le renard, à

paragraphe 4, de la directive 2009/147/CE, de l'interdiction du chevauchement des périodes de la chasse avec les périodes nidicoles, de reproduction, de dépendance et de migration, voir aussi divers arrêts du Conseil d'État, section du contentieux administratif (A.S.B.L. Ligue royale belge pour la protection des oiseaux, n° 220.463 du 14 août 2012 ; A.S.B.L. Association du val d'Amblève, Lienne et affluents, en abrégé « AVALA », n° 221.879 du 20 décembre 2012 ; A.S.B.L. Ligue royale belge pour la protection des oiseaux, n° 227.231 du 29 avril 2014 ; A.S.B.L. Ligue royale belge pour la protection des oiseaux, n° 229.527 du 11 décembre 2014) ainsi que l'avis de la section de législation du Conseil d'État 57.126/4, donné le 18 février 2015 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 mai 2015 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2011 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2011 au 30 juin 2016'.

⁸ Sur le point de savoir si, en ce qui concerne diverses espèces particulières d'oiseaux, la chasse dite aurorale ou crépusculaire ne méconnaît pas l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2009/147/CE, voir les arrêts précités du Conseil d'État, section du contentieux administratif, n°s 220.463, 221.879 et 227.231.

la différence de la réglementation en vigueur pour le moment, il ne soumet plus à des conditions spécifiques d'époque et de lieu la faculté de chasser ces espèces à l'affût durant l'heure qui suit le coucher officiel du soleil et celle qui précède son lever officiel ⁹.

Il convient de se demander si, ce faisant, le projet d'arrêté ne méconnaît pas l'article 23 de la Constitution, en tant que cette disposition implique une obligation de *standstill*, qui s'oppose à ce qu'un texte réduise sensiblement le niveau de protection de l'environnement offert par la réglementation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

Il appartiendra au Gouvernement, d'abord d'examiner si les dispositions en projet emportent sur ce point une diminution du niveau de protection de l'environnement pouvant objectivement être qualifiée de sensible, et ensuite, à supposer qu'une réponse affirmative soit apportée à cette question, de s'assurer concrètement que des motifs d'intérêt général justifient à suffisance cette diminution ¹⁰.

b) Le délégué du ministre a confirmé que c'est aux mêmes époques et aux mêmes conditions que la chasse à l'approche ou à l'affût exercée de jour que le Gouvernement entend autoriser la chasse à l'approche et à l'affût des espèces concernées durant l'heure qui précède le lever officiel du soleil et celle qui suit son coucher officiel.

Sous réserve des suites qui seront données à ce qui a été dit au littera a), le projet d'arrêté gagnerait à refléter expressément cette intention.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁹ Comparer avec les articles 11, 13 et 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2011 'fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2011 au 30 juin 2016', tels qu'ils ont été remplacés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2013.

¹⁰ Il ne suffirait pas, pour justifier au regard de l'obligation de *standstill* qu'en ce qui concerne la bécasse des bois, la bernache du Canada, le canard colvert, le lapin et le renard, le projet d'arrêté ne soumet plus à des conditions spécifiques d'époque et de lieu la faculté de chasser ces espèces à l'affût durant l'heure qui suit le coucher officiel du soleil et celle qui précède son lever officiel, de se référer à la circonstance que le décret du 4 juin 2015 a modifié l'article 2, alinéa 2, de la loi du 28 février 1882 pour supprimer l'obligation, à laquelle le Gouvernement était auparavant tenu, de déterminer les époques et les conditions auxquelles cette faculté peut être exercée. La nouvelle version de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 28 février 1882 n'empêche en effet nullement le Gouvernement de soumettre cette faculté à des conditions spécifiques d'époque et de lieu. Sur le fait que, dans la mise en œuvre de la nouvelle version de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 28 février 1882, le Gouvernement doit tout particulièrement veiller à s'assurer du respect de l'obligation de *standstill*, voir l'avis 57.200/4 donné le 30 mars 2015 sur l'avant-projet devenu le décret du 4 juin 2015 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 181/1, p. 5).