



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.081/4
du 1^{er} avril 2020

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 2020 au 30 juin 2025'

Le 6 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences 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 2020 au 30 juin 2025'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 1^{er} avril 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} avril 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En vertu de l'article 1^{er}ter, alinéa 1^{er}, de la loi du 28 février 1882 'sur la chasse', le projet doit être soumis à l'avis du pôle « Ruralité », section « Chasse »¹, puis, d'une part, aux concertations avec le Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale et le Gouvernement flamand et avec les gouvernements des États du Benelux, que requièrent, respectivement, l'article 6, § 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et l'article 2 de la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, signée à Bruxelles le 10 juin 1970.

Il ressort de la délibération du Gouvernement adoptant le projet en première lecture que le Ministre qui a la chasse dans ses attributions a été chargé de demander l'avis de la section de législation en même temps qu'il a été chargé d'accomplir les formalités précitées.

L'attention est attirée sur le fait que, si le Gouvernement décidait, pour donner suite à des observations ou des suggestions faites par le pôle « Ruralité », section « Chasse » ou à l'occasion des concertations avec les autres gouvernements régionaux et avec les gouvernements des États du Benelux, d'apporter au projet des modifications indépendantes des observations ou des suggestions formulées par la section de législation, celle-ci devrait être saisie à nouveau du dossier en vue de donner un avis sur les dispositions ainsi modifiées.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Les dispositions qui, pour certaines espèces de gibier, n'autorisent la chasse à tir que « sur les territoires associés en un conseil cynégétique agréé » ou sur le territoire de la chasse royale de Ciergnon

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 n'autorisent la chasse à tir que « sur les territoires associés en un conseil cynégétique agréé ». L'article 4,

¹ L'avis du pôle « Ruralité », section « Chasse », est également requis en vertu de dispositions de la loi du 28 février 1882 – en l'occurrence les articles 2, alinéa 2, et 12, alinéa 3 – qui procurent un fondement légal particulier à quelques dispositions spécifiques du projet. S'il est donné suite à l'observation n° 1 sur l'article 8, de même en va-t-il de l'article 1^{er}quater de la loi du 28 février 1882.

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', 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' et dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016 'fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2020'.

Dans l'avis n° 40.133/4 donné le 19 avril 2006 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 mai 2006 ², et reproduit sur ce point dans l'avis n° 49.244/4 donné le 23 février 2011 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2011 ³, la section de législation 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 ⁴.

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

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/40133.pdf>.

³ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/49244.pdf>.

⁴ Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Arrêt de Harenne et csrts, n° 155.160 du 16 février 2006.

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’⁵.

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 ».

Dans l'avis n° 58.919/4 donné le 7 mars 2016 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016⁶, la section de législation a considéré que, *mutatis mutandis*, ces observations demeuraient d'actualité à l'égard du projet d'arrêté qui lui était soumis⁷ et a invité le Gouvernement à réexaminer et, le cas échéant, à revoir ce texte en conséquence.

Les observations faites dans ces divers avis valent également, *mutatis mutandis*, pour le présent projet⁸.

À cet égard, il peut être pris acte des explications qui figurent dans la note au Gouvernement jointe au dossier transmis à la section de législation en vue de justifier les dispositions du projet qui n'autorisent la chasse à tir aux trois espèces de gibier précitées que « sur les territoires associés en un conseil cynégétique agréé »⁹.

⁵ Note de bas de page n° 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 ».

⁶ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58919.pdf>.

⁷ 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.

⁸ Sous réserve de ce qui sera dit dans l'observation générale n° 3 ci-après, en ce qui concerne la chasse à la perdrix grise.

⁹ Voir les pages 2, 3, 5, 12 et 13 de la note. Ceci également sous réserve de ce qui sera dit dans l'observation générale n° 3, en ce qui concerne la chasse à la perdrix grise.

En ce qui concerne la disposition qui, à l'article 4, alinéa 2, permet également de chasser le cerf boisé sur le territoire de la chasse royale de Ciergnon, force est de constater que le dossier aujourd'hui soumis à l'avis de la section de législation ne comporte toujours pas d'indication de nature à justifier ce régime particulier par des considérations d'intérêt général ¹⁰.

2. Le respect de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 'concernant la conservation des oiseaux sauvages'

Dans l'avis n° 58.919/4 donné le 7 mars 2016 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« 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 2 ¹¹.

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.

¹⁰ La note au gouvernement wallon se limite à rappeler qu'en ce qui concerne le cerf boisé, « les gouvernements successifs ont décidé de donner à la chasse royale de Ciergnon (territoire de 2500 Ha) un statut identique à celui des conseils cynégétiques » (page 3 de la note).

¹¹ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : 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 ».

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/CE ¹².

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 ¹³.

¹² *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : 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 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.

¹³ *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : 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'arrêté de l'exécutif régional wallon du 7 septembre 1989 réglant 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'arrêté 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'arrêté du gouvernement wallon du 18 octobre 2002 permettant la destruction de certaines espèces de gibiers.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence ¹⁴ ».

Cette observation s'applique aussi au présent projet ¹⁵.

En outre, en ce qui concerne plus particulièrement le point de savoir si les dispositions du projet qui autorisent la chasse à la perdrix grise et à la sarcelle d'hiver respectent la directive 2009/147/CE, il est renvoyé aux observations générales n° 3 et 4 ci-après.

3. Les dispositions relatives à la chasse à la perdrix grise

3.1. Comme le rappelle la note au Gouvernement, le Conseil d'État, section du contentieux administratif a, dans l'arrêt ASBL Ligue royale belge pour la protection des oiseaux et consorts, n° 245.927 du 25 octobre 2019, jugé que l'article 10, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016, qui ouvrait la chasse à tir à la perdrix grise du 1^{er} septembre au 30 novembre, méconnaissait la directive 2009/147/CE.

Il a, à cette fin, dans son appréciation du deuxième moyen soulevé à l'appui du recours, fait tout particulièrement valoir ce qui suit :

« Le simple fait qu'une espèce d'oiseau soit mentionnée à l'annexe II de la directive 2009/147/CE, précitée, n'implique pas nécessairement qu'elle puisse être chassée. Ces espèces ne peuvent faire l'objet d'actes de chasse, ce qui constitue une exploitation admissible, que pour autant que certaines limites soient établies et respectées, ces actes de chasse devant être compatibles avec le maintien de la population de ces espèces à un niveau satisfaisant (C.J.C.E., 8 juillet 1987, Commission/Belgique, 247/85, Rec. p. 3029, point 8).

Conformément à l'interprétation de cette directive dans le Guide pour une chasse durable, il n'est généralement pas recommandé de soumettre une espèce d'oiseau qui se trouve dans un état de conservation défavorable à la chasse, même si la chasse n'en est pas la cause ou n'y contribue pas sauf si l'autorisation de la chasse d'une espèce peut constituer une forte incitation à gérer les habitats et influencer sur d'autres facteurs qui participent au déclin de la population, en contribuant ainsi à

¹⁴ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : 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, 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, Liègne 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.

¹⁵ En ce qui concerne l'interdiction du chevauchement des périodes de la chasse avec les périodes nidicoles, de reproduction, de dépendance et de migration, voir encore C.E. (15^e ch.), 25 octobre 2019, n° 245.927, ASBL Ligue royale belge pour la protection des oiseaux et consorts.

l'objectif de remettre les populations dans un état de conservation favorable. Par conséquent, lorsque la population d'une espèce est en déclin, la chasse ne peut être considérée comme durable, et donc admissible au regard de la directive, que si elle fait partie d'un plan de gestion dûment mis en place qui fasse également intervenir la conservation de l'habitat et d'autres mesures qui ralentiront et, en fin de compte, inverseront la tendance.

La perdrix grise est mentionnée dans la Liste rouge 2010 des oiseaux nicheurs comme étant une espèce 'vulnérable (VU)', ce qui signifie qu'il s'agit d'une 'Espèce présentant un risque réel d'extinction en Wallonie'. Le commentaire de cette liste indique ce qui suit :

'La catégorie 'vulnérable' regroupe vingt oiseaux dont le statut est lié à la faiblesse et donc à la fragilité des effectifs (14 sur 20), ou à un fort déclin (6 sur 20). S'ils présentent des populations parfois encore assez fournies, comme le Pipit farlouse, leur rapide diminution justifie pleinement ce classement'.

L'acte attaqué ne s'inscrit pas dans le cadre d'un plan de gestion destiné à enrayer le déclin de la perdrix grise. Si la note au gouvernement souligne le rôle positif des chasseurs dans la restauration des habitats naturels, l'Atlas des oiseaux nicheurs de Wallonie 2001-2007 fait état non seulement d'une pression cynégétique qui reste élevée en dépit des menaces qui pèsent sur l'espèce mais également de lâchers massifs d'oiseaux d'élevage en vue de la chasse qui posent des risques sanitaires et ont contribué, au fil des décennies, à la dilution génétique des souches régionales.

Pour apprécier l'influence de la chasse sur la conservation d'une espèce en déclin, il convient de prendre en considération l'ensemble des éléments permettant de garantir qu'elle est maintenue à un niveau supportable pour les populations d'oiseaux sauvages sans affecter négativement le rôle de l'espèce dans l'écosystème ou l'écosystème proprement dit. Des mécanismes de surveillance intégrant des informations statistiques sur les tableaux de chasse, sains et fondés sur des données scientifiques, doivent être mis en place afin de s'en assurer.

Ni le dossier administratif ni les mémoires des parties adverse et intervenantes ne permettent de contredire l'affirmation des parties requérantes selon laquelle il est impossible de distinguer, dans les prélèvements des conseils cynégétiques du petit gibier, les perdrix d'élevage de celles vivant à l'état sauvage. En se fondant uniquement sur ces prélèvements pour apprécier l'état de conservation de l'espèce, l'acte attaqué ne prend pas en considération l'impact global de la chasse qui consiste non seulement dans des prélèvements mais également dans les risques sanitaires et de dilution génétique des souches régionales liés au lâcher massif d'oiseaux d'élevage. Ce faisant, il ne permet pas de s'assurer que la pratique de la chasse respecte les principes d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique de l'espèce d'oiseau concernée conformément à l'article 7, § 4, de la directive 2009/147/CE, précitée ».

3.2. Comme l'avait fait l'article 10, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016, l'article 10, alinéa, 3^o, du projet ouvre la chasse à tir à la perdrix grise du 1^{er} septembre au 30 novembre.

En vue de tenir compte des enseignements de l'arrêt précité du Conseil d'État, l'article 12 prévoit qu'« [à] partir de l'année cynégétique 2022-2023, la chasse à la perdrix grise est uniquement ouverte sur les territoires associés en un conseil cynégétique agréé disposant d'un plan de gestion triennal de l'espèce approuvé par le directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement ».

Le paragraphe 2 de l'article 12 fixe comme suit le contenu minimum du plan de gestion :

« Le plan de gestion triennal comprend au minimum :

1° la délimitation d'unités de gestion au sein de l'espace territorial du conseil cynégétique ;

2° la méthode qui est suivie pour évaluer dans chaque unité de gestion la population des perdrix grises présentes au printemps, avant les naissances ;

3° la méthode qui est suivie pour évaluer le succès de la reproduction dans chaque unité de gestion ;

4° la politique qui est suivie en matière de lâcher de perdrix grises ;

5° les normes de prélèvements qu'impose le conseil cynégétique à ses membres titulaires de droit de chasse, en fonction de l'évaluation de la population des perdrix grises présentes au printemps et du succès de la reproduction ;

6° pour chaque unité de gestion, une évaluation de la qualité des habitats pour la perdrix grise et les mesures envisagées en vue de les restaurer et/ou de les améliorer ;

7° les mesures prises afin de réguler les prédateurs de la perdrix grise.

La politique visée à l'alinéa 1^{er}, 4° consiste soit :

1° à les abandonner totalement, quels qu'ils soient ;

2° en fonction d'un objectif à définir par le conseil cynégétique, à les maintenir sous certaines conditions.

Concernant l'alinéa 1^{er}, 4°, les conditions fixées au maintien éventuel des lâchers ont pour but :

1° d'éviter un impact négatif des lâchers sur les oiseaux encore naturellement présents sur le territoire sur le plan sanitaire et génétique et de rencontrer uniquement les besoins de repeuplement » ;

2° d'organiser et de rendre obligatoire le baguage préalable des oiseaux lâchés ».

En outre, l'article 13 prévoit qu'« [à] partir de l'année cynégétique 2023-2024, la chasse à la perdrix grise est ouverte uniquement sur les territoires associés en un conseil cynégétique agréé disposant d'un plan de gestion triennal de l'espèce et d'un rapport sur l'application de son plan de gestion au cours de l'année cynégétique précédente approuvé par le directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement.

Le paragraphe 2 de l'article 13 fixe comme suit le contenu minimum du rapport :

« Le rapport fournit au minimum les informations suivantes pour chaque unité de gestion et pour l'année cynégétique écoulée :

1° l'évaluation du nombre moyen de couples reproducteurs aux cent hectares ;

2° l'évaluation du succès de la reproduction ;

3° pour chaque territoire ayant procédé à des lâchers de perdrix, le nombre d'oiseaux lâchés, la superficie du territoire et l'époque à laquelle les lâchers ont eu lieu ;

[4]° les prélèvements de perdrix grises, en distinguant le cas échéant les oiseaux sauvages et les oiseaux lâchés

[5]° les améliorations de l'habitat en faveur de la perdrix grise ;

[6]° les prélèvements des prédateurs de la perdrix grise, en distinguant les espèces concernées et les méthodes utilisées ».

L'article 14 charge le ministre qui a la chasse dans ses attributions de fixer les modalités d'introduction et d'approbation du plan de gestion, ainsi que celles relatives au rapport annuel. Il lui donne aussi le pouvoir de préciser et de compléter les éléments que le plan de gestion et le rapport annuel doivent contenir.

Ces dispositions appellent les observations suivantes :

a) Eu égard aux motifs qui ont conduit le Conseil d'État à juger que l'article 10, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016 méconnaissait la directive 2009/147/CE, le dispositif que mettent en place les articles 12 à 14 du projet peut, dans son principe, être considéré comme permettant à la Région wallonne de ne pas s'exposer à une critique analogue.

Toutefois, en ouvrant la chasse à la perdrix grise dès l'année cynégétique 2020-2021 et en ne prévoyant l'application du dispositif mis en place par les articles 12 à 14 qu'à partir de l'année cynégétique 2022-2023 en ce qui concerne le plan de gestion et à partir de l'année cynégétique 2023-2024 en ce qui concerne le rapport annuel sur l'application de ce plan, le projet risque fort d'être jugé contraire à la directive 2009/147/CE pour la période antérieure à l'application de ce dispositif, et ce même si, pour reprendre les termes utilisés dans la note au Gouvernement, « [l]a mise en œuvre de ces plans de gestion nécessitera un certain laps de temps ».

Le projet sera revu en conséquence.

b) Selon le délégué du Ministre, l'intention des auteurs du texte est en ce sens que, pour l'application de l'article 13, le directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement est chargé de s'assurer, au vu du rapport sur l'application du plan de gestion triennal d'un conseil cynégétique agréé au cours de l'année cynégétique précédente, que les conditions fixées dans le plan de gestion sont

respectées. Dans cette logique, si le directeur général constate que les conditions fixées dans le plan de gestion ne sont pas respectées, il lui revient de refuser d'approuver le rapport ¹⁶.

Le texte doit être revu pour être plus explicite sur ce point.

c) Dès lors spécialement que le projet concourt ou doit concourir à l'exécution de l'obligation que l'article 23 de la Constitution impose en principe au législateur de garantir le droit à la protection d'un environnement sain, le Gouvernement doit veiller à encadrer à suffisance le pouvoir qu'il donne au ministre de fixer les modalités d'introduction et d'approbation du plan de gestion, ainsi que celles relatives au rapport annuel.

La délégation que prévoit l'article 14, alinéa 1^{er}, est à cet égard excessivement large.

Il y a lieu de préciser que, parmi les modalités appelées à régir l'approbation du plan de gestion, il convient de prévoir l'organisation d'une procédure de participation du public. En effet, l'article 7 de la Convention 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement', signée à Aarhus le 25 juin 1998, impose à la Région wallonne l'obligation de soumettre à une procédure de participation du public « l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement ». La Convention d'Aarhus ne définissant pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « plans et programmes relatifs à l'environnement », il y a lieu, sur ce point, de se reporter au sens usuel des mots. Il en résulte qu'entre dans les prévisions de cette notion toute décision, prise par une autorité publique, qui détermine une suite ordonnée d'actions ou d'opérations envisagées pour atteindre un but déterminé en rapport avec la qualité de l'environnement ¹⁷. Tel est incontestablement le cas de la décision qui approuve un plan de gestion prévu par le projet. Il convient donc de compléter l'arrêté en projet en vue de soumettre la décision qui approuve un plan de gestion à une procédure de participation du public conforme aux prévisions de l'article 7 de la Convention d'Aarhus ¹⁸⁻¹⁹.

4. Les dispositions relatives à la chasse à la sarcelle d'hiver

4.1. Dans l'arrêt ASBL Ligue royale belge pour la protection des oiseaux et consorts, n° 245.927 du 25 octobre 2019, le Conseil d'État, section du contentieux administratif a également jugé que l'article 12, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté du gouvernement

¹⁶ Ce qui, en application de l'article 13, § 1^{er}, aurait pour effet de ne plus autoriser la chasse à la perdrix grise sur les territoires concernés.

¹⁷ La Région wallonne a fait sien ce point de vue dans la définition de l'expression « plans et programmes » que donne l'article D.6, 13°, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

¹⁸ L'article 7 de la Convention d'Aarhus précise que les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 de la Convention s'appliquent à cette procédure et que « le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention ».

¹⁹ Pour une observation analogue à propos des décisions qui approuvent un plan de tir, voir l'avis n° 46.613/4 donné le 17 juin 2009 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif au plan de tir pour la chasse au cerf', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/46613.pdf>.

wallon du 24 mars 2016 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2020, qui ouvrait la chasse à tir à la sarcelle d'hiver du 15 octobre au 31 janvier, méconnaissait la directive 2009/147/CE.

Il a, à cette fin, dans son appréciation du troisième moyen soulevé à l'appui du recours, fait valoir ce qui suit :

« La note au gouvernement wallon jointe à l'avant-projet d'arrêté (séance du 17 décembre 2015) indique ce qui suit :

‘Pour la sarcelle d'hiver, c'est une espèce qui se rencontre naturellement en de nombreux endroits de Wallonie en hivernage et en migration, peu de zones humides, temporaires ou permanentes, la retenant pour nicher. Cette espèce est largement répandue dans le paléarctique. En Europe, elle se rencontre surtout au nord du 45° parallèle. Les populations de sarcelles d'hiver sont considérées comme globalement stables sur le continent. La lente augmentation des effectifs de sarcelles d'hiver à l'échelle de l'Europe semble peu liée à la politique de gestion de l'espèce elle-même, qui a peu ou pas varié selon les pays, mais serait plutôt imputable à la prise en compte de l'importance de leurs habitats et aux mesures de conservation dont certaines zones humides ont bénéficié au cours des deux dernières décennies.

S'agissant d'une espèce présente chez nous presque exclusivement en hivernage et en migration, elle ne présente pas de risque extrême d'extinction comme d'aucun semble l'affirmer.

La sarcelle d'hiver est reprise par l'Union internationale pour la Conservation de la Nature dans la catégorie 'préoccupation mineure, espèce pour laquelle le risque de disparition en Belgique est faible'.

La sarcelle d'hiver est inscrite à l'annexe II partie A de la Directive européenne 2009/147/CE 'Oiseaux', ce qui autorise sans équivoque sa chasse. En outre, le choix, en Wallonie, des dates d'ouverture et de fermeture de la chasse à cet oiseau gibier s'inscrit parfaitement dans le prescrit du guide 'Key Concepts of article 7(4) of directive 79/409/EEC, period of reproduction and pre-nuptial migration of annex II Bird species in the 27 EU member states' approuvé par le Comité ORNIS (DG ENV) et du guide sur la chasse durable en application de la Directive oiseaux.

En Wallonie, le niveau de prélèvement des sarcelles d'hiver par la chasse est insignifiant par rapport aux prélèvements réalisés annuellement à l'échelon européen et paneuropéen.

Le maintien de l'ouverture de la chasse actuelle se justifie donc, d'autant que la commercialisation de cette espèce reste interdite’.

Le document intitulé ‘Oiseaux nicheurs en Wallonie en 2015’, extrait de la revue Aves 53/1 – 2016 mentionne ce qui suit :

‘Le maintien ou la progression d'autres espèces mérite mention. Il en est ainsi de la Sarcelle d'hiver *Anas crecca* (...)’ (pages 29 et 30) ;

Par ailleurs, dans le document ‘Oiseaux nicheurs en Wallonie en 2013 et 2014’, Aves 52/1, 2015, il est également indiqué ce qui suit :

‘Le maintien ou le progrès de quelques nicheurs remarquables mérite mention. Ainsi la Sarcelle d'hiver qui bénéficie des travaux de restauration du Life Hautes-Fagnes [...]’.

[...]

Sarcelle d'hiver *Anas crecca* : la principale évolution s'observe dans les Hautes-Fagnes où une population de 5 - 10 couples s'installe, avec des reproductions prouvées en 2013 (1) et 2014 (3 au moins) (P. Ghiette, D. Kerver - DEMNA). Ailleurs, des preuves sont obtenues au moins sur le plateau des Tailles (2 couples en 2013) et dans les bois de Baudour en 2013 - 2014. La présence se remarque aussi à Harchies, aux Marionville, à Douvrain, à Clairefontaine, à Genappe, à La Hulpe, à Pécrot, à Eghezée-Longchamps, à Hollogne-sur-Geer. De patientes observations, notamment au petit matin et en soirée, sont souvent nécessaires si l'on veut obtenir des preuves de reproduction ou mieux estimer la petite population nicheuse de cette sarcelle comme celle d'autres anatidés'.

La sarcelle d'hiver est mentionnée dans la Liste rouge 2010 des oiseaux nicheurs comme étant une espèce 'en danger critique', ce qui signifie qu'il s'agit d'une 'Espèce présentant un risque extrême d'extinction en Wallonie'. Le commentaire de cette liste indique ce qui suit :

'Dix-sept espèces répondent aux critères généraux (étape 1) de la catégorie 'en danger critique'. Elles présentent toutes un effectif minime (D) et l'aire occupée est très réduite, ce qui confirme leur caractère extrêmement menacé. [...]'.

Cette espèce est également mentionnée à l'annexe XI de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, insérée par le décret du 6 décembre 2001, comme étant un 'Nicheur menacé d'extinction', ce qui implique que les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie au regard des besoins de conservation de ces oiseaux doivent être désignés par le gouvernement comme 'sites Natura 2000' (art. 25, § 2).

Il en résulte que le caractère menacé de cette espèce n'est pas une simple opinion, comme semble l'indiquer la note au gouvernement, mais qu'il résulte de la législation elle-même. À cet égard, si comme l'indique cette note, l'Union internationale pour la conservation de la nature estime que le risque de disparition en Belgique est faible, il ne peut être fait abstraction du fait que sa chasse est interdite dans les deux autres régions et que chaque région est responsable des populations vivant à l'état sauvage sur son territoire.

Même si une évolution positive semble s'amorcer à la suite de l'amélioration de son habitat, notamment dans le cadre des travaux de restauration du Life Hautes-Fagnes, il n'en résulte pas que cette espèce n'encourrait plus de risque d'extinction en Région wallonne, auquel cas il y aurait lieu non seulement d'établir une nouvelle liste rouge des oiseaux nicheurs mais également de modifier l'annexe XI de la loi du 12 juillet 1973, précitée.

Ni le dossier administratif ni les mémoires des parties adverse et intervenantes ne permettent de contredire l'affirmation des parties requérantes selon laquelle il est impossible pour l'autorité comme pour les chasseurs de distinguer les oiseaux nicheurs, qui sont menacés d'extinction, de ceux qui sont uniquement en migration. Or, l'acte attaqué ne fixant aucune limite autre que temporelle pour la chasse à la sarcelle d'hiver, il n'est pas établi à suffisance que la pratique de la chasse telle qu'autorisée par l'acte attaqué soit compatible avec le maintien ou l'adaptation de la population de cette espèce sur le territoire de la région à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles, conformément à l'article 7, § 4, de la directive 2009/147/CE, précitée ».

4.2. De son côté, l'article 15, 4°, du projet ouvre la chasse à tir à la sarcelle d'hiver du 1^{er} novembre au 31 janvier.

Par rapport à l'article 12, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016, il retarde de quinze jours l'ouverture de la chasse à la sarcelle d'hiver, et ce, selon les termes de la note au Gouvernement, « afin d'assurer strictement le prélèvement d'oiseaux en migration et non de canards nicheurs ». Mais, pour le surplus, comme l'indique également la note au Gouvernement, il vise à « pérenniser pour les cinq prochaines années cynégétiques les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse pour le gibier d'eau, qui ont été retenues par le gouvernement wallon dans l'arrêté quinquennal annulé »²⁰.

La note au Gouvernement fait état de divers arguments en vue de justifier le choix ainsi fait de pérenniser, à l'exception de la seconde quinzaine du mois d'octobre, les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse à la sarcelle d'hiver qu'avait déterminées l'article 12, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016²¹.

Force est de constater qu'en substance, ces arguments sont fort proches de ceux qui figuraient, tout particulièrement, dans les passages de la note au Gouvernement du 17 décembre 2015 mentionnés par l'arrêt précité du Conseil d'État dans son appréciation du bien-fondé du moyen dirigé contre la disposition de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016 qui ouvrait la chasse à la sarcelle d'hiver.

En tout état de cause, au vu des éléments sur la base desquels le Conseil d'État a jugé ce moyen fondé, il est permis de se demander si les arguments contenus dans la note au Gouvernement précédant le présent projet suffisent à permettre de conclure qu'en tant qu'il ouvre la chasse à la sarcelle d'hiver du 1^{er} novembre au 31 janvier, le projet respecte l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2009/147/CE dès lors que :

a) la sarcelle d'hiver est toujours mentionnée, dans l'annexe XI de la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature', comme étant un « nicheur menacé d'extinction » ;

b) la note au Gouvernement ne comporte pas d'indication contredisant l'affirmation selon laquelle il est impossible pour l'autorité comme pour les chasseurs de distinguer les oiseaux nicheurs, qui sont menacés d'extinction, de ceux qui sont uniquement en migration ;

c) à l'instar de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016, le projet ne fixe aucune limite autre que temporelle pour la chasse à la sarcelle d'hiver.

Le projet sera réexaminé pour tenir compte de cette observation.

²⁰ Page 13 de la note.

²¹ Pages 13 et 14 de la note.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Dans l'alinéa 1^{er}, pour autant qu'il soit donné suite à l'observation n° 1 sur l'article 8, il convient de viser également l'article 1^{er}*quater* de la loi du 28 février 1882.

DISPOSITIF

Article 8

1. L'article 1^{er}*quater* de la loi du 28 février 1882 habilite le Gouvernement, après avis du pôle « Ruralité », section « Chasse », à soumettre la chasse à tir aux espèces de gibier qu'il désigne à la détention et au respect d'un plan de tir approuvé par lui, et à déterminer la procédure et les conditions d'approbation du plan de tir²², les mesures de contrôle du respect de l'application de ce plan ainsi que les mesures qui doivent être prises pour assurer le respect de celui-ci.

C'est dans le cadre de mesures préalablement fixées pour régler ces objets qu'un plan de tir peut être imposé.

Il ne peut donc suffire de prévoir, comme l'envisage l'alinéa 3 de la disposition à l'examen en ce qui concerne la chasse en battue et au chien courant au sanglier au bois, qu'« [a]fin de rencontrer les objectifs de prélèvement, le ministre de la chasse pourra, si besoin, imposer un plan de tir ».

Avant toutes choses, il incombe au Gouvernement de fixer le cadre, prévu par l'article 1^{er}*quater* de la loi du 28 février 1882, dans lequel un tel plan de tir peut être imposé.

Le projet sera revu en conséquence.

2. Selon l'alinéa 4, « [l]a chasse en battue et au chien courant au sanglier au Nord du Sillon Sambre-et-Meuse est fermée au bois à partir de l'année cynégétique 2023-2024 ».

La note au Gouvernement contient, à ce sujet, l'explication suivante :

« En ce qui concerne le nord du sillon Sambre et Meuse, la volonté est d'y éliminer totalement les sangliers, en faisant appel à des moyens de destruction similaires à ceux qui sont actuellement utilisés en Gaume dans le cadre de la lutte contre la peste porcine africaine. La mise en œuvre de tels moyens ne fait cependant pas l'objet du présent projet d'arrêté et devra être étudiée plus en profondeur à l'occasion d'une modification de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 octobre 2002 permettant la destruction de certaines espèces gibiers. Cependant, une fois ces moyens

²² En ce qui concerne la procédure d'approbation d'un plan de tir, comme déjà indiqué dans l'observation générale 3.2, c), elle doit assurer la participation du public conformément aux prévisions de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

autorisés, pour éviter que certains ne soient tentés de continuer à développer dans les massifs forestiers de cette partie du territoire wallon une population de sangliers pour pouvoir y organiser des battues, le projet d'arrêté quinquennal prévoit d'interdire au bois la chasse en battue à partir de la saison de chasse 2023-2024 ».

Il résulte de cette explication que l'alinéa 4 est lié à l'adoption de mesures qui sont encore à l'étude.

Pour l'heure, il est donc prématuré.

Insérer dès à présent cette disposition dans l'arrêté en projet, sans que les mesures à l'étude ne soient adoptées préalablement ou en même temps, serait de nature à susciter des critiques au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

En l'état, mieux vaut dès lors omettre l'alinéa 4.

Article 11

C'est « afin de tenir compte des périodes d'activités aurorales et crépusculaires de certaines espèces gibiers » que l'article 2, alinéa 2, de la loi du 28 février 1882 donne au Gouvernement la faculté d'autoriser la chasse à l'affut durant l'heure qui suit le coucher officiel du soleil et celle qui précède son lever officiel.

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'affut 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.

Dans le commentaire qu'elle donne des dispositions du projet qui concernent la bécasse des bois, la note au Gouvernement ne contient pas d'explication de nature à établir que la condition citée est remplie pour cette espèce²³. La référence qu'elle fait à l'existence d'une « pratique traditionnelle cynégétique en Wallonie notamment » est, à cet égard, insuffisante.

La disposition à l'examen sera réexaminée sur ce point.

²³ Pages 7 et 8 de la note.

Article 23

Comme l'a confirmé le délégué du Ministre, l'intention des auteurs du texte est d'autoriser la chasse en plaine au sanglier autour des cultures lorsque des opérations de récolte mécanisées se déroulent dans celles-ci. L'article à l'examen gagnerait à être rédigé de la sorte.

Le texte ne permet pas de déterminer si la disposition qu'il prévoit doit s'appliquer dans le respect des règles fixées par les articles 8 et 9, ou s'il peut s'appliquer sans respecter ces règles. Il doit être précisé sur ce point.

Selon le délégué du Ministre, il n'est pas dans l'intention des auteurs du texte que des machines agricoles soient utilisées aux fins de poser les actes de chasse qu'autorise l'article à l'examen. Le texte gagnerait à apporter cette précision, de manière à éviter qu'il ne soit compris et appliqué d'une manière qui méconnaîtrait la disposition qui, à l'article 8, alinéa 4, de la loi du 28 février 1882, prévoit que « [t]out acte de chasse à partir d'un véhicule à moteur est interdit ».

En conséquence, l'article 23 sera complété par les mots « à l'exclusion de tout acte de chasse à partir d'un véhicule à moteur conformément à l'article 8, alinéa 4, de la loi du 28 février 1882 sur la chasse ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET