



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.348/4
du 2 juin 2021

sur

un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne 'fixant les modalités d'introduction et d'approbation des plans de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021-2022 à 2024-2025, ainsi que celles relatives aux rapports annuels de la mise en œuvre de ces plans'

Le 4 mai 2021, 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 ministériel 'fixant les modalités d'introduction et d'approbation des plans de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021-2022 à 2024-2025, ainsi que celles relatives aux rapports annuels de la mise en œuvre de ces plans'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 juin 2021. 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 2 juin 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

PORTÉE DU PROJET

En ses articles 10 et 12 à 14, l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 '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' comporte des dispositions tendant à régler spécifiquement la chasse à la perdrix grise.

L'article 12 de cet arrêté énonce qu'« [à] partir de l'année cynégétique 2021-2022, la chasse à la perdrix grise est fermée, sauf 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 ».

L'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 prévoit, quant à lui, qu'« [à] partir de l'année cynégétique 2022-2023, la chasse à la perdrix grise est fermée sur les territoires visés à l'article 12 si un rapport sur l'application du plan de gestion au cours de l'année cynégétique précédente n'a pas été approuvé par le directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement ».

L'article 14 du même arrêté charge le ministre qui a la chasse dans ses attributions de fixer les modalités d'introduction et d'approbation du plan de gestion visé à l'article 12, ainsi que celles relatives au rapport annuel visé à l'article 13.

En son paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3, cet article 14 détermine comme suit l'objet de ces modalités :

« Concernant le plan de gestion, ces modalités concernent :

1^o le contenu et la forme du plan ;

2^o les conditions de l'approbation du plan au sein du conseil cynégétique ;

3^o la date pour laquelle le plan doit au plus tard être introduit et l'autorité administrative auprès de laquelle il doit être déposé ;

4^o le délai dont dispose le directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement pour approuver le plan de gestion à dater de son introduction.

Concernant le rapport annuel sur l'application du plan de gestion, ces modalités concernent :

1° le contenu et la forme que doit revêtir le rapport, le cas échéant en distinguant les rapports des deux premières années de celui de la troisième année ;

2° les conditions d'approbation du rapport au sein du conseil cynégétique ;

3° la date pour laquelle le rapport doit au plus tard être introduit et l'autorité administrative auprès de laquelle il doit être déposé ;

4° le délai dont dispose le directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement pour approuver [le rapport] ¹ à dater de son introduction ».

Le projet se donne pour objet de mettre en œuvre le pouvoir ainsi conféré au ministre par l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020.

OBSERVATION PRÉALABLE

Deux recours ont été introduits auprès du Conseil d'État, section du contentieux administratif, aux fins d'obtenir l'annulation de diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020, et notamment de celles qui tendent à régler spécifiquement la chasse à la perdrix grise ².

Dans l'une des deux affaires, la partie requérante a demandé au Conseil d'État de suspendre l'exécution de ces dernières dispositions.

Le Conseil d'État a statué sur la demande de suspension dans un arrêt du 9 février 2021. Examinant le moyen soulevé par la partie requérante à l'encontre des dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 relatives à la chasse à la perdrix grise, il a considéré qu'en sa première branche, prise de la violation de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 'concernant la conservation des oiseaux sauvages', ce moyen était sérieux, s'agissant de l'année cynégétique 2020-2021. Cependant, constatant que, pour cette dernière année cynégétique, l'acte attaqué avait épuisé tous ses effets le 30 novembre 2020, il a estimé que la condition de l'urgence, qui doit être remplie pour ordonner la suspension de l'exécution d'un acte attaqué devant le Conseil d'État, n'était pas remplie en l'espèce. Pour le surplus, il a jugé non sérieuses les deux autres branches du moyen soulevé par la partie requérante à l'encontre des dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 relatives à la chasse à la perdrix grise ³.

¹ Et non pas « le plan de gestion », comme l'indique - manifestement par inadvertance - la version de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 qui a été publiée au *Moniteur belge*.

² Affaires 231.543/XIII-9089 (ASBL Ligue royale belge pour la protection des oiseaux c/Région wallonne) et 231.545/XIII-9088 (ASBL Avala (Association du val d'Amblève, Lienne et affluents) c/Région wallonne).

³ C.E.(13^e ch. réf.), 9 février 2021, n° 249.780, ASBL Ligue royale belge pour la protection des oiseaux.

En aucun de ses éléments, cet arrêt ne s'oppose à ce que le ministre mette à présent en œuvre le pouvoir dont le charge l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 de fixer les modalités d'introduction et d'approbation des plans de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021-2022 à 2024-2025, ainsi que celles relatives aux rapports annuels de la mise en œuvre de ces plans.

Il convient toutefois d'observer que les recours en annulation des dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 qui tendent à régler spécifiquement la chasse à la perdrix grise sont toujours pendants actuellement, et qu'il ne peut être préjugé de l'issue de ces recours.

C'est donc sous réserve de l'issue de ces recours que le projet est examiné et les observations qui suivent, formulées.

EXAMEN DU PROJET

1. Plusieurs dispositions du projet – figurant à l'article 2, alinéa 2, 2° et 3°, à l'article 3, alinéa 1^{er}, 3°, 4° et 7°, à l'article 6, alinéa 1^{er} et alinéa 2, 1°⁴, à l'article 7, alinéa 2, 2° et 3°, et dans l'annexe – reposent sur l'idée qu'il se peut que certains membres d'un conseil cynégétique agréé qui sont titulaires d'un droit de chasse sur un territoire compris à l'intérieur de l'espace territorial de ce conseil ne participent pas au plan de gestion de la perdrix grise dont dispose ce conseil.

Or, en l'état des textes applicables, ceci ne peut être admis. En effet :

a) la définition de l'expression « conseil cynégétique » que donne l'article 1^{er}, 4°, de la loi du 28 février 1882 'sur la chasse' implique qu'un conseil cynégétique agréé doit assurer la coordination de la gestion cynégétique sur l'ensemble des territoires de chasse de ses membres qui ont la qualité de titulaires du droit de chasse ;

b) un régime, tel celui qu'organisent les articles 12 à 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020, est fondé sur l'article 1^{er}*ter*, alinéa 3, de la loi du 28 février 1882, doit bénéficier à l'ensemble des titulaires du droit de chasse, membres d'un conseil cynégétique agréé⁵ ;

⁴ En ce qui concerne l'article 6, il est par ailleurs renvoyé à l'observation n° 6 formulée ci-après.

⁵ Constatant que l'article 1^{er}*ter*, alinéa 3, de la loi du 28 février 1882 permet au Gouvernement de prendre des mesures « en faveur des titulaires du droit de chasse, membres d'un conseil cynégétique agréé par lui », le Conseil d'État, section du contentieux administratif, a considéré que « l'utilisation de l'article 'des', déterminant partitif défini, conduit [...] à pouvoir lire cette disposition comme visant l'ensemble des titulaires du droit de chasse, membres d'un conseil cynégétique » (C.E. (13^e ch.), 16 février 2006, n° 155.160, de Harenne et consorts).

c) l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 est également rédigé en ce sens que le plan de gestion de la perdrix grise dont dispose un conseil cynégétique agréé s'applique à tous les territoires de chasse qui sont associés en ce conseil ⁶.

2. L'article 2, alinéa 5, et l'article 7, alinéa 4, du projet chargent le directeur du Département de la nature et des forêts ⁷ de vérifier si le plan de gestion ou le rapport annuel de gestion que le conseil cynégétique soumet à l'approbation du directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement est complet et, le cas échéant, de demander au conseil cynégétique de compléter son plan ou son rapport. Il ressort de l'article 5, alinéa 1^{er}, et de l'article 9, alinéa 1^{er}, du projet que c'est à partir de la date de réception du plan ou du rapport jugé complet par le directeur que court le délai imparti au directeur général pour statuer sur la demande d'approbation du plan ou du rapport.

L'organisation d'un tel régime n'est pas prévue par l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020. Elle n'entre pas davantage dans les prévisions des questions que l'article 14, § 1^{er}, de cet arrêté charge le ministre de régler au titre des modalités d'introduction ou d'approbation d'un plan de gestion ou d'un rapport annuel de gestion.

Au contraire, il convient d'observer :

a) d'une part, qu'en ce qui concerne le rapport annuel de gestion, il résulte de l'article 13, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 que c'est au directeur général qu'il incombe d'apprécier si un rapport est complet et que, si ce n'est pas le cas, le directeur général est tenu de refuser d'approuver celui-ci ;

b) et, d'autre part, qu'il résulte de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, 4^o, et alinéa 3, 4^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 que c'est à dater de l'introduction du plan de gestion ou du rapport annuel de gestion que court le délai imparti au directeur général pour approuver ou refuser d'approuver le plan ou le rapport.

3. L'article 4 du projet fixe les critères suivant lesquels le plan de gestion qui est soumis à l'approbation du directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement doit être évalué.

⁶ Ceci résulte notamment du fait qu'en son paragraphe 1^{er}, cette disposition présente le plan de gestion de la perdrix grise comme s'appliquant sur « les territoires associés en un conseil cynégétique agréé », ce qui vise tous les territoires associés en un conseil cynégétique agréé. De même, en étant formulé en ce sens que le plan de gestion comprend « les normes de prélèvements qu'impose le conseil cynégétique à ses membres titulaires de droit de chasse », l'article 12, § 2, alinéa 1^{er}, 5^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 indique que le plan de gestion s'impose à tous les membres du conseil cynégétique concerné qui sont titulaires d'un droit de chasse.

⁷ À savoir, aux termes de l'article 1^{er}, 2^o (lire 3^o) du projet, le directeur du Département de la nature et des forêts dans le ressort d'activités duquel est située la superficie la plus importante de l'espace territorial du conseil cynégétique.

Ce faisant, il vise à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation que l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 reconnaît au directeur général lorsqu'un plan de gestion est soumis à son approbation.

L'adoption d'une disposition ayant cet objet excède les pouvoirs du ministre. En effet, une telle disposition ne relève pas des questions que l'article 14, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 charge le ministre de régler.

4. Selon l'article 5, alinéa 2, du projet, « [l']approbation du plan de gestion peut être conditionnée par l'obligation de l'améliorer ou de le corriger sur certains des points qu'il doit prévoir ». De manière analogue, en vertu de l'article 9, alinéa 3, du projet, « [l']approbation du rapport annuel de gestion peut être conditionnée par l'obligation de l'améliorer sur certains des points qu'il doit prévoir ».

L'article 14, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 ne confère pas au ministre le pouvoir d'adopter des dispositions en ce sens.

En l'état des dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020, lorsqu'un plan de gestion ou un rapport annuel de gestion est soumis au directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement, celui-ci n'a d'autre pouvoir que d'approuver ce plan ou ce rapport - en tout ou en partie - ou de refuser de l'approuver.

5. Il résulte de l'article 5, alinéa 3, et de l'article 9, alinéa 4, du projet que l'absence de décision du directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement dans le délai qui lui est imparti « équivaut à une approbation temporaire » du plan de gestion ou du rapport annuel de gestion « dans l'attente de cette décision ».

L'organisation d'un tel régime de décision implicite n'est pas prévue par l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 et ne relève pas davantage des questions que l'article 14, § 1^{er}, de cet arrêté charge le ministre de régler.

En outre, la mise en œuvre d'un régime de décision implicite a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Ceci ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

6. L'article 6 du projet prévoit ce qui suit :

« L'approbation du plan de gestion engage le conseil et les titulaires de droit de chasse dont les territoires participent au plan de gestion à accepter le contrôle de l'exécution du plan de gestion par le Département de la nature et des forêts.

Le Département de la nature et des forêts peut ainsi notamment demander à tout moment :

1° à assister sur n'importe quel territoire de chasse participant au plan de gestion :

- a) aux opérations de comptage des perdrix grises au printemps ;
- b) aux observations des compagnies durant l'été en vue d'estimer le succès de la reproduction ;
- c) aux lâchers des oiseaux ;
- d) aux journées de chasse ;

2° à se faire montrer les aménagements prévus par le plan de gestion en faveur de la biodiversité et de la perdrix grise ;

3° à se faire produire tout document concernant les oiseaux lâchés ;

4° à pouvoir consulter les données individuelles des territoires qui servent à l'élaboration du rapport visé à l'article 13 de l'arrêté quinquennal ».

Ces dispositions n'entrent dans les prévisions d'aucune des questions que l'article 14, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 charge le ministre de régler.

Il importe en outre d'observer qu'elles emportent des restrictions au droit au respect de la vie privée des particuliers concernés. En vertu de l'article 22 de la Constitution, un texte de nature législative est spécifiquement requis pour prévoir de telles restrictions. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

7. En vertu de l'article 10 du projet, « [t]out plan de gestion échu au 30 juin 2024 est reconduit automatiquement pour l'année cynégétique 2024-2025 si les trois rapports annuels du conseil concerné ont fait l'objet d'une approbation conditionnée ou non par le directeur général ».

L'article 14, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 ne confère pas au ministre le pouvoir d'adopter une telle disposition.

En outre, en prévoyant la « reconduction automatique » d'un plan de gestion triennal arrivé à échéance, l'article 10 du projet méconnaît deux des caractéristiques qu'un plan de gestion doit remplir pour satisfaire à l'article 12, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020, à savoir, d'une part, la limitation de la durée d'application du plan à trois ans et, d'autre part, le fait que le plan doit être approuvé par le directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement, ce qui implique l'obligation, pour celui-ci, de prendre, au terme d'un examen du dossier, une décision expresse d'approbation du plan.

8. Compte tenu des diverses observations qui viennent d'être formulées, le projet d'arrêté sera fondamentalement revu.

Aussi, celui-ci ne sera pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET