

N° 5452¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

modifiant et complétant la législation sur la chasse

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(6.12.2005)

Par dépêche du 19 avril 2005, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Environnement.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs ainsi que le commentaire de l'article unique.

*

Selon les auteurs, le projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet de donner au gouvernement et à l'administration les moyens nécessaires pour agir d'urgence en cas de maladies de gibier ou en cas de lâchers illégaux de gibier et d'intervenir par le biais d'une chasse administrative contre des locataires de chasse se montrant récalcitrants. Les auteurs précisent que „le texte reprend dans ses grandes lignes celui de l'article 36 de l'avant-projet de loi *No 228I* déposé le 23 janvier 1979 et avisé par le Conseil d'Etat le 21 février 1984“.

A cet égard, le Conseil d'Etat se doit de rappeler que ledit projet avait été remplacé à l'époque par le projet de loi *No 2807* que le Conseil d'Etat avait avisé en date du 8 mai 1984, en émettant les critiques suivantes:

„Le Conseil d'Etat se voit ainsi saisi, quelques semaines seulement après avoir émis un avis sur un premier projet de loi plus important et plus complet dont un des mérites était de rassembler et de codifier en un seul corps de loi la législation fragmentée et disparate régissant actuellement le régime de la chasse, d'un nouveau projet de loi qui se contente d'apporter quelques retouches à la législation actuelle.

Si le Conseil ne se rendait compte qu'en raison de l'imminence de la remise en adjudication des lots de chasse, il s'avère nécessaire de modifier sans délai certaines dispositions des lois actuellement en vigueur, il montrerait peu d'empressement à émettre un nouvel avis sur un projet de loi qui, en fin de compte n'est qu'une solution de facilité et le recours à une technique législative peu recommandable.

Les réserves du Conseil d'Etat à l'endroit de ce projet sont d'autant plus motivées du fait qu'il appréhende que l'adoption du présent projet crée le risque que la mise en œuvre d'une véritable réforme de la législation sur la chasse soit reportée sine die. Ce n'est donc qu'en espérant que la mise en application des dispositions du projet de loi ne retardera ou ne remettra pas en cause la mise en œuvre d'une révision entière de la législation sur la chasse, que le Conseil d'Etat émet le présent avis.“

Il s'avère que les craintes du Conseil d'Etat de l'époque étaient entièrement fondées, alors que suite aux retouches ponctuelles effectuées par la loi du 30 mai 1984 modifiant et complétant la législation sur la chasse, aucune démarche législative n'a été faite pour entamer une réforme en profondeur. Après un laps de temps de plus de vingt ans, le Conseil d'Etat se voit de nouveau confronté à un texte lapidaire dont le contenu est une fois de plus dicté par les impératifs du moment et qui ne propose qu'une retouche ponctuelle, supplémentaire à un dispositif dont les insuffisances sont notoires.

Si les auteurs du projet de loi *No 2281*, déposé le 31 janvier 1979 à la Chambre des députés, prônaient déjà à l'époque la codification des textes en vigueur „pour éliminer les bavures inévitables résultant des nombreuses modifications“ et l'adaptation de la législation en vigueur aux accords internationaux, tels que la Convention Benelux concernant la chasse et la protection des oiseaux de 1972 et le Protocole modifiant la Convention chasse et oiseaux de 1977, le législateur d'aujourd'hui est plus que jamais sollicité à conformer la législation nationale au prescrit européen et international, gouverné par les principes du droit de l'environnement. [voir notamment la *Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne)*, la *Directive 79/409/CEE du 2 avril 1979 (Directive „Oiseaux“)* pour la conservation des espèces sauvages et la *Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 (Directive „Habitats“)* pour la conservation de l'habitat naturel].

S'y ajoute que les enseignements de l'arrêt *Chassagnou* de la Cour européenne des droits de l'Homme du 29 avril 1999, en ce qui concerne l'ingérence dans le droit de propriété et la liberté négative d'association, ont été appliqués par la jurisprudence luxembourgeoise, qui a retenu à son tour que l'obligation d'adhésion au syndicat de chasse constitue une ingérence dans la liberté d'association et qu'une restriction à un droit que consacre la Convention doit être proportionnée au but légitime. D'après la Cour administrative, „un droit ou une liberté de chasse ne fait pas partie de ceux reconnus par la Convention qui, en revanche, garantit expressément la liberté d'association“ (*Arrêt de la Cour administrative du 13 juillet 2004, Nos 17488C et 17537C du rôle*).

La loi modifiée du 20 juillet 1925, qui impose un système d'appartenance obligatoire des propriétaires au syndicat de chasse, aboutit à placer une personne „reconnue comme opposant éthique à la chasse“ „dans une situation qui rompt le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général“... et qui „se révèle une charge démesurée qui ne se justifie pas sous l'angle du deuxième alinéa de l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention des droits de l'Homme“ (cf. *Jugement du Tribunal administratif du 18 décembre 2003, No 15096 du rôle*).

La législation en vigueur sur la chasse ainsi pilonnée par la jurisprudence, il faut se demander s'il est vraiment opportun, à l'heure actuelle, d'imposer une nouvelle mesure visant à mater des locataires de chasse récalcitrants, avant de conformer le dispositif existant aux exigences découlant de la jurisprudence et des dispositions de droit international.

Le Conseil d'Etat déplore en tout cas que les auteurs du projet de loi n'aient pas saisi l'occasion de cette nouvelle révision pour procéder enfin à une réforme substantielle de la réglementation de la chasse et de se donner ainsi, par l'adaptation du cadre légal, les moyens pour élaborer et mettre en œuvre une politique visant à la gestion durable du patrimoine faunique. Si la chasse administrative sous forme de battue ou autre peut, le cas échéant, servir d'outil dans le cadre de la gestion des populations de gibier, elle n'est cependant qu'un moyen d'exception. Une politique efficace de régulation des populations de gibier présuppose l'établissement d'un plan de chasse qui fixe des objectifs et prévoit des actions réalisées en cohérence avec ces objectifs. La modification actuellement proposée aborde la problématique d'un point de vue restrictif au lieu de l'intégrer dans un cadre plus général.

Sous réserve de ces observations, le Conseil d'Etat ne procède qu'à titre subsidiaire à l'examen de l'article unique.

*

Pour ce qui est de l'intitulé, le Conseil d'Etat propose de préciser celui-ci comme suit:

„Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 24 août 1956 ayant pour objet de modifier et de compléter la législation sur la chasse“.

L'article unique du projet de loi vise à remplacer les articles III et IV de la loi modifiée du 24 août 1956 ayant trait aux chasses de police, par un nouveau dispositif sur l'organisation de chasses administratives et à étendre le droit d'initiative réservé aux seuls syndicats, au directeur de l'Administration des eaux et forêts et au ministre. Il ressort du commentaire de l'article que la mesure envisagée devrait rester une mesure d'exception que le directeur de l'Administration des eaux et forêts et le ministre ne pourront prendre que dans les cas limitativement énumérés, à condition que la réalité des faits soit dûment constatée et vérifiable. En outre le ministre pourra dorénavant autoriser des actes de chasse portant sur une espèce de gibier déterminée en période de fermeture de la chasse. Il est encore précisé que les hypothèses pouvant donner lieu à une chasse administrative visent des situations d'urgence.

Or en examinant le texte de l'article lui soumis pour avis, le Conseil d'Etat constate que les explications développées dans le commentaire ne sont pas corroborées par le libellé de l'article. En effet le texte reste dans le vague en ce qui concerne le constat et la vérification des faits qui sont susceptibles de déclencher le pouvoir d'initiative tant du ministre que du directeur de l'Administration des eaux et forêts pour l'organisation de la chasse administrative. Surtout le pouvoir attribué au ministre n'est pas circonscrit par le projet de loi. D'ailleurs, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'étendue des pouvoirs de l'administration et de ceux du ministre. Si le ministre peut ordonner l'organisation d'une chasse administrative, le texte attribue cependant l'organisation des chasses administratives à l'administration et précise que si le syndicat de chasse peut prendre l'initiative, le directeur reste cependant juge de l'opportunité de la chasse. Le Conseil d'Etat considère que le pouvoir de décision doit en tout état de cause revenir au ministre, l'organisation matérielle pouvant être déléguée à l'Administration des eaux et forêts.

Aucune condition formelle n'est imposée au ministre pour limiter ou interdire le nourrissage du gibier, de sorte que la vérification de l'opportunité de cette mesure devient aléatoire. Le texte reste sommaire en ce qui concerne le côté procédural de l'organisation de la chasse: la réglementation d'une mise en demeure formelle du propriétaire en cas de carence, la transmission de la décision, les voies de recours sont des éléments qui font défaut.

Le Conseil d'Etat reconnaît que l'Etat doit pouvoir prévoir des mesures exceptionnelles pour répondre à une situation de péril: une telle mesure d'ingérence se justifie dans l'intérêt général, à condition cependant qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*cf. arrêt CHASSAGNOU ci-avant cité*). Si le ministre peut disposer d'une certaine marge d'appréciation, celle-ci devrait être circonscrite par un cadre légal précis. Or l'encadrement législatif proposé ne saurait, en raison de l'absence de précision, suffire à légitimer le dispositif proposé, de sorte que le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 décembre 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES