

Projet de loi relatif à la chasse.

Avis du Conseil d'Etat

(3 mars 2009)

Par dépêche du 20 mai 2008, 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.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

*

D'après les auteurs, les objectifs du projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat se déclinent comme suit:

- « - présenter une loi sur la chasse cohérente et transparente;
- préciser que la chasse a comme objectif la contribution à la conservation de la nature, le maintien de l'équilibre écologique et de la biodiversité, la prévention d'épizooties, et qu'elle répond ainsi à l'intérêt général;
- prendre en considération la motion de la Chambre des députés;
- réserver aux propriétaires "opposants éthiques à la pratique de la chasse dont les convictions atteignent un certain degré de force, de cohérence et d'importance, méritant de ce fait respect dans une société démocratique" (voir arrêt Schneider c/ Luxembourg) le droit de retirer leurs propriétés du syndicat de chasse;
- moderniser la législation en tenant compte de l'évolution de l'environnement et des expériences vécues sur le terrain. »

Si, lors de la rédaction de la première loi luxembourgeoise sur la chasse datant du 7 juillet 1845, les auteurs avaient pour objectif de « régler le droit de chasse d'après l'état actuel des propriétés foncières du Grand-Duché et le soumettre aux règles de police qu'exige la sûreté publique et la conservation des récoltes et du gibier », il faut reconnaître qu'actuellement l'esprit et la conception dans lesquels l'exercice du droit de chasse est abordé, ont complètement changé. Un projet de loi du 23 janvier 1979 (doc. parl. No 2281) avait déjà eu pour ambition d'intégrer les nouvelles exigences en matière écologique dans la législation luxembourgeoise. Or, ce projet n'ayant jamais abouti, le législateur s'est contenté d'apporter sporadiquement des retouches ponctuelles à la législation existante, sans pour autant l'adapter au nouveau prescrit européen et international, gouverné par les principes du droit de l'environnement.

Dans son avis du 6 décembre 2005 relatif au projet de loi modifiant et complétant la législation sur la chasse (doc. parl. No 5452¹), le Conseil

d'Etat avait vivement critiqué la politique des retouches ponctuelles et s'était prononcé en faveur d'une réforme substantielle de la réglementation de la chasse en vue de permettre à l'Etat de se donner les moyens pour élaborer et mettre en œuvre une politique visant la gestion durable du patrimoine faunique. Il avait souligné que la réglementation de la chasse devait être revue à la lecture d'accords internationaux existants et mise en adéquation avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

La Commission de l'Environnement de la Chambre des députés, après avoir organisé un débat d'orientation sur la chasse en automne 2003, avait conclu dans son rapport du 13 juin 2007 que l'objectif de la chasse devait être la conservation de la nature et qu'il fallait veiller à organiser la chasse de façon à ce qu'elle contribue à la protection de la nature.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue qu'une nouvelle loi sur la chasse doit respecter l'article 11*bis* introduit dans la Constitution lors de la révision constitutionnelle du 29 mars 2007, qui spécifie que « L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en oeuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. / Il promeut la protection et le bien-être des animaux. »

Dans la 1ère Mise à jour de l'ouvrage "Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux", les auteurs, en commentant l'article 11*bis*, ont donné l'interprétation suivante : L'objectif de l'article 11*bis* de la Constitution est la protection de l'environnement, la réalisation d'un équilibre entre la conservation de la nature et la satisfaction des besoins de l'être humain étant le moyen par lequel l'Etat, en particulier au niveau du pouvoir législatif, doit mettre en œuvre cet objectif (...). Le texte requiert une mise en balance entre la conservation de la nature et la satisfaction des besoins de l'être humain » (extraits page 33).

Suivant l'exégèse proposée, la réglementation de l'exercice du droit de la chasse devra être définie par les exigences concernant la conservation et l'équilibre de la nature et plus particulièrement des populations animales, par la nécessité du maintien ou du rétablissement d'un équilibre agro-cynégétique et par les attentes de la société civile en termes d'éthique, de loisirs paisibles et de sécurité. L'Etat a l'obligation de veiller à rééquilibrer les formes d'usage de la nature entre ses multiples utilisateurs en tenant compte des importances relatives de chacun. Dès lors, se pose la question de la place que la chasse récréative, qui ne correspond qu'aux aspirations d'une partie limitée de la population, peut prendre dans le cadre à établir selon les objectifs énoncés ci-dessus. Si l'on considère que la gestion durable du patrimoine cynégétique et de ses habitats est un objectif d'intérêt général à la réalisation duquel la chasse devra concourir, reste-t-il opportun d'appréhender l'exercice du droit de chasse en tant que droit individuel ? Ne s'agit-il pas plutôt d'une mission d'intérêt général qui devra être exercée sous contrôle étatique ? A la lecture des deux premiers articles du projet de loi, on aurait pu croire que les auteurs allaient s'engager dans cette voie, mais les articles subséquents ne laissent pas de doute que le texte proposé reste dans la logique du droit individuel soumis à certaines restrictions.

C'est d'ailleurs sous cet aspect que le Conseil d'Etat se résout à procéder à l'examen des articles.

En ce qui concerne le deuxième alinéa de l'article 11*bis*, l'Etat se voit assigner, en dehors de la mission traditionnelle de la protection des animaux, une mission nouvelle positive consistant à promouvoir le bien-être des animaux. Afin de respecter ce principe en vue de la conformité de la future loi avec la Constitution, la nouvelle législation sur la chasse devra prendre en considération l'impact considérable de l'exercice de la chasse sur l'équilibre physiologique et énergétique des animaux. Cela peut concerner notamment la durée de la période de chasse, le nombre d'espèces chassables, les modes de chasse.

Finalement, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 10 juillet 2007 intervenu dans l'affaire Schneider c/ Luxembourg a jugé que la législation luxembourgeoise sur la chasse et plus précisément les dispositions organisant les syndicats de chasse viole l'article 1 du Protocole No 1 et l'article 11 de la Convention, de sorte que les enseignements découlant de cette jurisprudence en matière d'ingérence dans le droit de propriété et de liberté négative d'association devraient confluer dans la future loi.

D'après ces préceptes, le Gouvernement s'est attelé à une révision complète de la législation sur la chasse visant à faire figurer toutes les dispositions afférentes dans un seul corps de loi qui devra cependant être complété par un grand nombre de dispositions réglementaires. Aucun des règlements grand-ducaux auxquels le projet de loi fait référence à dix-neuf reprises, n'a été communiqué à ce jour au Conseil d'Etat, qui n'est dès lors pas en mesure d'apprécier avec exactitude si le Gouvernement s'est conformé aux impératifs énoncés ci-avant. D'ailleurs, le Conseil d'Etat se doit de souligner que la future loi restera très largement tributaire du pouvoir réglementaire pour déployer sa vraie portée pratique. Finalement, le Conseil d'Etat constate que bon nombre de dispositions essentielles de la future loi n'entreront en vigueur qu'après l'écoulement d'une période transitoire prolongée, de sorte que, dans l'immédiat, la nouvelle loi aura un impact plutôt limité.

*

Examen des articles

Chapitre 1^{er}. Objectifs de la loi

Articles 1^{er} et 2

Ces deux articles font partie du chapitre 1^{er} intitulé « Objectifs de la loi ». Ils contiennent essentiellement des déclarations d'intention et pour le surplus ne font qu'annoncer certaines matières faisant l'objet des articles suivants. Dans le passé, le Conseil d'Etat a souligné itérativement que les dispositions qui se limitent à une simple formulation d'objectifs ou à des proclamations doivent être reléguées dans l'exposé des motifs alors qu'elles

sont dépourvues de tout contenu normatif. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel français a jugé à plusieurs reprises que des dispositions non normatives sont en principe inconstitutionnelles et susceptibles de censure.

Le Conseil d'Etat estime que les articles subséquents du projet de loi devront clairement définir les conditions dans lesquelles la chasse peut concourir à la réalisation effective des objectifs fixés, de sorte à se suffire à eux-mêmes. D'ailleurs, les formulations d'objectifs et des proclamations tout en paraissant dénuées de tout caractère normatif, peuvent néanmoins créer des difficultés juridiques, dans la mesure où leur portée reste incertaine pour le juge chargé de les interpréter. Aussi, le Conseil d'Etat recommande-t-il d'omettre les dispositions prévues aux articles 1^{er} et 2 du projet de loi.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat constate que l'article 1^{er} qui porte sur l'objet de la future loi, se limite à indiquer comme seul objet l'exercice de la chasse. Or, la lecture des articles subséquents fait apparaître que le projet de loi ne se limite pas à ce seul aspect, mais comprend d'autres volets du droit de chasse.

En ce qui concerne l'objectif formulé à l'article 2 concernant l'intérêt général, il est vrai que dans sa motion du 21 juin 2007 la Chambre des députés a invité le Gouvernement « à définir clairement dans la nouvelle loi les objectifs de la chasse de façon à ce qu'ils répondent à l'intérêt général ». Le Conseil d'Etat estime cependant que pour respecter ce point de la motion, il ne suffit guère d'énoncer dans un article que l'exercice de la chasse doit répondre à l'intérêt général en émettant de simples recommandations. L'organisation de l'exercice de la chasse est au cœur même du projet de loi, qui devra dès lors établir des conditions respectueuses de tous les intérêts en cause et donc compatibles avec l'intérêt général. Dans l'arrêt *Schneider c/ Luxembourg*, tout comme auparavant dans l'arrêt *Chassagnou c/ France* du 29 avril 1999, la Cour européenne des Droits de l'Homme reconnaît qu'il est assurément dans l'intérêt général d'éviter une pratique anarchique de la chasse et de favoriser une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique (considérant 46). La gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats étant considérée d'intérêt général, la future loi devra par conséquent organiser les modalités de l'exercice de la chasse de façon à le faire participer à la réalisation de cet objectif, tout en gardant un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

L'objectif énoncé à l'article 2 renforce la problématique énoncée par le Conseil d'Etat dans ses considérations générales. Aux yeux du Conseil d'Etat, le fait d'orienter l'exercice du droit de chasse vers l'intérêt général devra avoir pour conséquence de le faire correspondre à une activité contrôlée et de ne plus l'aborder sous l'angle d'un droit individuel, tel qu'esquissé par les articles subséquents. Il est évident qu'une telle approche nécessiterait de revoir les articles concernant l'exercice du droit de chasse et ses limitations. Même le principe reconnaissant le droit de chasse comme attribut indissociable du droit de propriété pourrait être mis en question. Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à la législation suisse qui détache le droit de chasse du droit de la propriété. C'est le canton qui est titulaire exclusif du droit de chasse qu'il

exerce lui-même ou qu'il transfère à des particuliers selon des modalités qu'il définit. L'approche préconisée par le Conseil d'Etat se répercuterait nécessairement sur les missions et le rôle des structures qui organisent le monde de la chasse. Eventuellement, les commissions cynégétiques régionales prévues dans le projet pourraient, dans une telle logique, se voir attribuer des missions plus importantes.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat voudrait rappeler qu'il convient de ne pas confondre les notions « d'objet » ou « objectif » avec celle de « champ d'application ». Cette dernière notion possède un caractère normatif dans la mesure où elle désigne les catégories de situations de fait et de droit ainsi que les personnes auxquelles l'acte s'applique et de ce fait doit figurer dans le dispositif. Selon le Conseil d'Etat, il aurait été préférable de définir le champ d'application de la loi, notamment par rapport aux animaux chassables. Ainsi, le champ d'application aurait utilement être délimité par rapport aux dispositions de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles transposant les directives dites « Oiseaux sauvages » et « Habitats », qui instaurent entre autres des règles de protection stricte de certaines espèces d'animaux, limitant le nombre d'espèces pouvant être chassées et les périodes de chasse ainsi que les méthodes de chasse autorisées. La mise en adéquation du projet sous avis avec ce dispositif découlant du prescrit communautaire s'impose. Le Conseil d'Etat regrette qu'aucun lien n'ait été établi avec cette législation dans le cadre du présent projet.

Chapitre 2. Définitions

Article 3

L'article sous revue regroupe toute une série de définitions qui se suivent dans leur ordre alphabétique. Ce recours à un nombre particulièrement étendu de définitions peut se comprendre dans la mesure où les auteurs agissent dans le souci d'assurer une interprétation exacte à des termes qui pourraient autrement être compris dans un sens différent. Le Conseil d'Etat est cependant d'avis qu'il est inutile de définir certaines notions, telles que l'administration ou les agents de l'administration dont les missions sont définies par la loi organique. De toute façon le but de la définition n'est pas de permettre l'emploi d'une formule abrégée. Pour autant qu'une telle formule s'avère nécessaire, il suffira d'ajouter les termes « désigné ci-après par... », à la suite de la première mention de l'administration visée. Selon le Conseil d'Etat la définition de l'acte de chasse pourrait utilement être insérée à l'article définissant l'exercice du droit de chasse. Par conséquent, les points a), b) et c), de même que le point m) sont à supprimer. En ce qui concerne la définition reprise sous e), le Conseil d'Etat estime qu'elle est également inutile, alors que le syndicat de chasse est défini et que son fonctionnement sera traité dans le corps de la future loi. En cas de maintien de la définition, il se recommanderait de la reformuler comme suit : « assemblée générale : réunion des propriétaires des fonds non bâtis qui forment le syndicat de chasse ». La définition sous g) pourrait se lire comme suit : « collègue des syndics : organe représentant le syndicat de chasse. Au point h) il y aurait lieu de préciser que le locataire

est « le détenteur du permis de chasser qui a conclu avec le collège des syndicats un bail lui attribuant le droit de chasse sur un lot déterminé ».

Pour le surplus, il n'y a pas lieu d'assortir les définitions de dispositions possédant un caractère normatif général. Ainsi, la définition juridique du droit de la chasse n'a pas sa place dans le cadre de l'article 3. Il se recommande de faire figurer cette disposition législative formelle sous un article à part et de ne maintenir sous l'article 3 que les seuls éléments nécessaires à la définition du droit de chasse. En effet, les auteurs ne font pas de distinction entre le droit de chasse et l'exercice du droit de chasse. Le Conseil d'Etat recommande de faire clairement la distinction entre le droit de chasse en tant qu'accessoire du droit de propriété et l'exercice du droit de chasse réservé au locataire du droit de chasse.

Le Conseil d'Etat reconnaît que la définition du droit de chasse en tant qu'attribut de la propriété est une conception qui s'est dégagée avec l'abolition du droit féodal par la Révolution française et qui a été maintenue jusqu'à ce jour. Il découle de ce principe que le droit de chasse n'est pas détachable du fonds principal. Si le propriétaire peut user de son bien, le louer ou le vendre, le droit de propriété n'entraîne cependant pas de façon automatique l'exercice du droit de chasse. Sous la loi modifiée du 20 juillet 1925 sur l'amodiation de la chasse et l'indemnisation des dégâts causés par le gibier, que le projet de loi sous avis se propose d'abroger, le propriétaire ne dispose pas d'un droit individuel d'exercer la chasse. Comme le Gouvernement l'a précisé dans l'affaire Schneider c/ Luxembourg (cf. arrêt du 19 juin 2007 de la Cour européenne des Droits de l'Homme, no 33) « le propriétaire est titulaire d'un droit éphémère qui ne devient efficace que lorsqu'il est exercé par le syndicat, ce dernier décidant le "relaisement" ou non du droit d'exercice de la chasse ». La Cour a, dans l'arrêt précité, relevé que : « si la requérante n'a pas été dépouillée du droit d'user de son bien, de le louer ou de le vendre, son inclusion dans un syndicat de chasse qui s'est prononcé en faveur du "relaisement" du droit de chasse, l'empêche de faire usage de ce droit, directement lié au droit de propriété, comme bon lui semble. En l'occurrence, la requérante s'oppose à ce que des tiers puissent pénétrer sur son fonds pour pratiquer la chasse. Or, opposante éthique à la chasse, elle est obligée de supporter tous les ans sur son fonds la présence d'hommes en armes et de chiens de chasse. A n'en pas douter, cette limitation apportée à la libre disposition du droit d'usage constitue une ingérence dans la jouissance des droits que la requérante tire de sa qualité de propriétaire. » Et la Cour de conclure que : « le système de l'appartenance obligatoire à un syndicat de chasse qu'elle [la loi de 1925] prévoit, aboutit à placer la requérante dans une situation qui rompt le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général : obliger une petite propriétaire à faire apport de son droit de chasse sur son terrain pour que des tiers en fassent un usage totalement contraire à ses convictions se révèle une charge démesurée qui ne se justifie pas sous l'angle du second alinéa de l'article 1^{er} du Protocole n^o 1. Il y a donc violation de cette disposition. »

Le projet sous avis reste dans la philosophie de la législation actuelle : comme dans le passé, le propriétaire du fonds reste titulaire du droit de chasse, mais ne disposera pas d'un droit individuel d'y exercer la chasse.

L'exercice du droit de chasse sera réservé au locataire du droit de chasse sur les fonds composant le lot de chasse. Avec son consentement, une tierce personne pourra exercer le droit de chasse dont il est locataire. Cependant, bien qu'obligé de faire apport de son fonds, dont le droit de chasse est un accessoire indissociable, dans un lot de chasse, l'opposant à l'exercice de la chasse aura désormais la possibilité de faire suspendre l'exercice du droit de chasse sur ses terrains. De cette manière, le propriétaire du fonds, qui pour des convictions éthiques personnelles est opposé à la pratique de la chasse, se voit attribuer en quelque sorte un "droit de non chasse" découlant de son droit de propriété. Selon une décision rendue par le Conseil constitutionnel français en date du 20 juillet 2000 (no 2000-434 DC), la dimension négative du droit constitutionnel de la propriété implique un droit de non-chasse.

Chapitre 3. L'exercice du droit de la chasse

Article 4

Comme dans tout le texte du projet de loi les auteurs utilisent les termes « droit de chasse » et non pas « droit de la chasse », le Conseil d'Etat propose de supprimer le mot « la » dans l'intitulé du chapitre 3.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations sous les articles 1^{er} et 2 concernant l'intégration de la disposition sous revue dans un article définissant le champ d'application de la loi.

En tout état de cause, le Conseil d'Etat estime qu'il y aurait lieu, dans un souci de sécurité juridique, de déterminer avec précision les différentes espèces classées gibier, c'est-à-dire les espèces qui pourront faire l'objet d'un acte de chasse, dans le corps même de la loi et non pas de reléguer la détermination des espèces au niveau d'un règlement grand-ducal. Prévoir un classement aussi général que celui proposé par les auteurs en y incluant notamment une catégorie « autre gibier et espèces assimilées au gibier », posera des problèmes constitutionnels au niveau de toute incrimination d'une violation de la loi, faute de précision. Le principe de la légalité des délits et des peines consacré par les articles 12 et 14 de la Constitution, pose certaines exigences d'ordre matériel ou d'ordre substantiel. Il s'agit en tout premier lieu d'assurer la précision, liée à la nécessité de préserver la prévisibilité et la sécurité juridique. D'ailleurs, ces problèmes soulevés par l'absence de définition réapparaissent dans toute une série d'articles subséquents se référant à la notion de « gibier ».

Si le Conseil d'Etat peut marquer son accord à ce que les auteurs reprennent le classement général du gibier prévu par la Convention Benelux en matière de chasse et protection des oiseaux approuvée par la loi du 16 novembre 1971, telle que modifiée par la suite, il se doit cependant d'insister à faire figurer dans le texte de la future loi, ou à l'instar de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, dans une annexe faisant partie intégrante de la future loi, la liste des animaux à considérer comme gibier. A cet égard, la législation belge et notamment le décret du 14 juillet 1994, pourrait utilement servir de modèle. Si les auteurs s'engagent dans cette voie, le

Conseil d'Etat ne s'oppose pas à ce que cette liste soit précisée d'une façon plus détaillée par un règlement grand-ducal.

D'ailleurs, le Conseil d'Etat se prononce en faveur d'un autre agencement des articles regroupés dans le chapitre ayant trait à l'exercice de la chasse. Aussi, recommande-t-il de faire précéder la disposition relative au classement du gibier par celle définissant l'exercice du droit de chasse ainsi que l'acte de chasse. Dans le souci d'une plus grande cohérence, une partie de l'alinéa 2 de l'article 11 du projet de loi devrait également figurer sous cet article qui se lirait comme suit:

«Le droit de chasse ne peut être exercé que conformément aux dispositions de la présente loi et des règlements pris en son exécution. L'exercice du droit de chasse comporte le droit exclusif de chasser les animaux sauvages considérés comme gibier et de s'approprier le gibier mis à mort à la suite d'un acte de chasse. Constitue un acte de chasse tout acte volontaire lié à la recherche, à la poursuite ou à l'attente du gibier ayant pour but ou pour résultat la mort de celui-ci. »

Article 5

Suite au nouvel agencement proposé par le Conseil d'Etat, il serait préférable de faire figurer sous cet article les dispositions concernant le territoire sur lequel le droit de chasse peut être exercé, alors qu'elles sont centrales pour l'exercice du droit de chasse. Ainsi, l'article débiterait par la disposition figurant actuellement dans la deuxième partie de l'alinéa 2 de l'article 11. En outre, le Conseil d'Etat estime qu'il y aurait lieu de préciser que l'exercice du droit de chasse est subordonné non seulement à la détention d'un permis de chasser, mais également à la détention d'une autorisation de port d'armes de chasse:

« Le droit de chasse ne peut être exercé que sur les fonds où le détenteur du permis de chasser et d'une autorisation de port d'armes de chasse est locataire du droit de chasse ou a obtenu le consentement du locataire du droit de chasse, sans préjudice des dispositions réglementant la chasse administrative. »

Suivront les dispositions figurant sous l'article 10 du projet relatives aux limitations de l'exercice du droit de chasse sur certains terrains.

La faculté des personnes, qui pour des convictions éthiques personnelles sont opposées à la pratique de la chasse, de refuser l'exercice de la chasse sur leur terrain est partiellement abordée à l'alinéa 2 de l'article 10. Le Conseil d'Etat se réserve d'analyser cette disposition dans le cadre de l'article 23.

Dans la logique proposée, ce n'est qu'à la suite de ces dispositions que figurerait la définition du gibier.

L'article 5 proposé par les auteurs du projet aborde le temps de chasse. Deux règlements grand-ducaux sont prévus pour fixer les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse. Comme le Conseil d'Etat l'a fait remarquer dans ses observations introductives, la durée de la période de

chasse est un élément non négligeable par rapport au bien-être des animaux. Cette considération devra donc nécessairement influencer sur la rédaction des règlements prévus.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat se prononce contre la mention d'un délai pour la publication au Mémorial. La connaissance de la disposition réglementaire est présumée acquise par la publication au Mémorial, après l'écoulement d'un quatre jours après leur insertion au Mémorial, y compris le jour de la publication, à moins que le texte n'ait fixé un délai plus court ou plus long pour l'entrée en vigueur. Le Conseil d'Etat se prononce en faveur de la rédaction suivante : « Les dates de l'ouverture et de la fermeture de la chasse sont portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de la période concernée ».

Le Conseil d'Etat propose d'intégrer l'alinéa 1^{er} de l'article 11 à la suite des dispositions concernant le temps de chasse. Il y aura lieu de remplacer le terme « valide » par « valable » ou « en cours de validité ».

Article 6

Au vœu de cet article, la chasse n'est autorisée que pendant le jour. L'interdiction de la chasse de nuit va certainement dans le sens du deuxième alinéa de l'article 11*bis* de la Constitution tel qu'exposé dans les considérations générales du présent avis.

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions concernant le temps de la chasse avant de définir les modes et moyens de chasse. L'alinéa 1^{er} se lirait comme suit : « La chasse n'est autorisée que pendant le jour. Est considérée comme jour, la période comprise entre une heure avant le lever officiel et une heure après le coucher officiel du soleil. »

En ce qui concerne les moyens de chasse, le Conseil d'Etat constate que l'article sous revue autorise comme seuls moyens de chasse les fusils et les carabines. Dès lors, il propose de reformuler l'interdiction prévue dans cet alinéa d'une manière plus précise, surtout pour garantir la légalité de la peine attachée au non respect prévue à l'article 76, point 3. L'alinéa sous revue pourrait se lire comme suit:

« La chasse n'est autorisée qu'au moyen de fusils et de carabines. Tous les autres moyens de chasse, y compris le recours au piégeage et aux rapaces, sont interdits. »

En ce qui concerne les modes de chasse, les auteurs prévoient un règlement grand-ducal pour déterminer les modes et procédés de chasse dont notamment l'emploi du chien de chasse. Aussi, le Conseil d'Etat se demande-t-il quelles méthodes et quelles techniques visant à capturer l'animal chassé seront finalement autorisées au Luxembourg. Cette question s'impose d'autant plus qu'il est admis que certains modes de chasse sont considérés comme plus dérangeants que d'autres alors qu'ils empêchent toute forme d'autorégulation, tandis que d'autres sont plus en phase avec la conservation et la protection de la faune sauvage et des ses habitats.

Le Conseil d'Etat estime que la gestion durable du patrimoine cynégétique, qui est à la base du projet de loi, exige entre autres l'organisation d'un meilleur exercice de la chasse et que le choix des modes de chasse est un élément essentiel de cette organisation qui ne saurait être confié au pouvoir réglementaire. Le renvoi à un règlement grand-ducal dont le contenu n'est pas connu au Conseil d'Etat, rend impossible toute vérification de la conformité de cet article avec l'article 11*bis* de la Constitution. Par conséquent, il se doit d'insister à ce que la définition des modes de chasse soit intégrée dans le texte même de la loi, quitte à reléguer les détails plus techniques dans un règlement grand-ducal.

Par ailleurs, la prévision dans le texte de la loi des modes de chasse autorisés est indispensable pour permettre de sanctionner pénalement les violations des règles à établir. En effet, en vertu du principe de la légalité des incriminations et des peines, seule la loi au sens formel et non pas le pouvoir réglementaire, peut fixer les éléments constitutifs d'une infraction ou établir des peines. Or, pour garantir l'applicabilité et le respect des prescriptions relatives aux modes de chasse, des sanctions à l'égard des personnes enfreignant les règles prévues s'imposent.

Article 7

Cet article traduit les recommandations de la Chambre des députés et ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 8

Le Conseil d'Etat estime que les conditions et modalités de l'appâtage ne sauraient être abandonnées au pouvoir réglementaire. En effet, si malgré une interdiction du nourrissage, l'agrainage est autorisé, il importe de réglementer strictement son usage afin d'éviter qu'il ne représente en réalité une forme cachée de nourrissage. Aux yeux du Conseil d'Etat, cette disposition est à considérer comme une dérive de la gestion cynégétique. Il estime que seul le cas de figure prévu à l'alinéa 2 pourrait avoir une raison d'être. Par conséquent, le Conseil d'Etat demande pour le moins la suppression de l'alinéa 1^{er}.

Article 9

Afin d'organiser la chasse en conformité avec la protection de la nature et l'intérêt général, la Chambre des députés avait insisté dans sa motion du 21 juin 2007, sur l'établissement de plans de chasse minima et maxima. Afin de répondre aux *desiderata* de la Chambre, les auteurs proposent la possibilité d'établir des plans de tir pour certaines espèces de gibier. Le Conseil d'Etat estime que devant l'objectif d'assurer le développement durable des populations de gibier et de préserver leurs habitats naturels, le recours à un plan de chasse ou plan de tir est incontournable. Ce plan devra fixer le nombre d'animaux qui peuvent et doivent être prélevés par les chasseurs au cours d'une période déterminée, sur un territoire déterminé et dans une population donnée. Le plan de tir, pris dans l'intérêt général, est un acte à caractère réglementaire.

Les auteurs prévoient un règlement grand-ducal pour fixer le cadre général de ce plan et pour charger des commissions cynégétiques régionales d'établir les plans qui seraient à approuver par le ministre. Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition, étant entendu que l'article 36 de la Constitution ne permet pas à la loi d'attribuer l'exécution de ses dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc. Conformément à l'article 76, alinéa 2 de la Constitution le Grand-Duc peut, dans l'exercice du pouvoir lui attribué par l'article 36, alinéa 1 de la Constitution, déléguer son pouvoir réglementaire d'exécution à un ministre, mais il ne saurait le déléguer à une commission. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat insiste donc sur la suppression de la dernière partie de l'alinéa 2.

Le règlement grand-ducal qui sera pris en exécution de cette disposition pourra charger le ministre de l'établissement des plans de chasse, le cas échéant, sur avis obligatoire d'une commission cynégétique régionale. Rien ne s'oppose à ce que la création des commissions cynégétiques régionales soit maintenue dans la future loi qui précisera les missions qui leur seront attribuées. Ces missions ne devront cependant n'avoir qu'un caractère consultatif. Un règlement grand-ducal pourra fixer la composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission.

En ce qui concerne la composition de la commission cynégétique, le Conseil d'Etat propose d'écrire au troisième tiret – un représentant membre d'un syndicat de chasse proposé par la Chambre d'agriculture, le syndicat de chasse étant défini à l'article 3 et la notion de syndicat de chasse régional n'existant pas telle quelle dans le texte du projet. Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'étonne que dans la composition proposée par les auteurs, aucun représentant d'une association de la protection de la nature ne soit prévu.

Finalement, le Conseil d'Etat considère que la disposition relative à la création des commissions cynégétiques régionales pourrait utilement figurer sous le chapitre 12, qui regrouperait ainsi toutes les dispositions relatives aux organes consultatifs.

Article 10

Tout en renvoyant à ses observations sous l'article 5, le Conseil d'Etat constate que les auteurs prévoient des catégories de terrains où l'exercice de la chasse est interdit, suspendu ou limité. Le point a) vise des endroits où la faune est protégée, les points b) et c) visent des endroits où la chasse constituerait une gêne, voire un danger pour la population. Le Conseil d'Etat se demande s'il n'y aurait pas lieu de préciser que la chasse est interdite dans toutes les agglomérations et non seulement dans certaines parcelles faisant partie d'une agglomération, tel que précisé dans le commentaire de l'article. Comme l'exception est motivée par des raisons de sécurité, le Conseil d'Etat a du mal à comprendre pourquoi le point b) ne mentionne que les parcs, jardins et potagers attenants aux immeubles habités de façon permanente. Il estime que toutes les habitations, sans restriction devraient être visées. En outre, il y aura lieu de faire accorder ces dispositions avec celles prévues sous le chapitre 10 relatif aux dispositions pénales.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat considère le dispositif concernant la sécurité publique comme plutôt lacunaire. Qu'en est-il de la sécurité sur les voies publiques autres que celles énumérées sous le point c) ? Qu'en est-il des cours et des plans d'eau ? des pistes cyclables, des chemins de randonnée ? Le projet ne prévoit pas de règles garantissant la sécurité des personnes dans le déroulement de l'action de la chasse. Le Conseil d'Etat rappelle ses observations émises dans le cadre des considérations générales concernant l'aspect de la sécurité et des loisirs paisibles, qui font partie de l'obligation de l'Etat de veiller à équilibrer les formes d'usage de la nature entre ses multiples utilisateurs. A cet égard le Conseil d'Etat renvoie à la législation française dont le code de l'environnement contient une section réservée aux règles de sécurité en matière de chasse (articles L.424-15 et L.424-16).

Article 11

Le Conseil d'Etat renvoie aux observations émises sous les articles 4 et 5 et propose la suppression de cet article.

Chapitre 4. Protection et conservation du gibier

Articles 12 et 13

Cet article fait partie d'une série de dispositions visant à mettre en œuvre la disposition de l'article 11*bis*, alinéa 2, de la Constitution enjoignant à l'Etat de promouvoir la protection et le bien-être des animaux.

Pour éviter des souffrances inutiles au gibier blessé le texte proposé impose au locataire du droit de chasse la recherche du gibier blessé et la mise à mort du gibier blessé à mort, « selon les règles de l'art ». Le commentaire de l'article précise que le règlement grand-ducal prévu à l'article 6 pourra prescrire la présence d'un chien de sang lors des chasses en battue. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations sous l'article 6 concernant les modes de chasse. Il insiste à ce que les modes et techniques autorisés pour la recherche et la mise à mort du gibier blessé soient définis clairement. Le manque de précision de la disposition sous revue ne permet pas de prévoir de sanction en cas de violation des règles imposées.

L'alinéa 3 autorise le droit de suite, même sur les fonds où l'exercice de la chasse est interdit, suspendu ou limité. Selon le commentaire de l'article le principe du droit de suite a été défini par une jurisprudence abondante. Le Conseil d'Etat regrette que les auteurs ne circonscrivent pas de manière plus précise la possibilité de transgression de l'interdit établi par la loi. En effet, la jurisprudence relative au droit de suite précise que « Pour faire naître un droit de suite sur le terrain d'autrui au profit du chasseur qui a blessé un animal sur son propre terrain, il ne suffit pas que la blessure soit mortelle en ce sens que la mort doive s'en suivre dans un délai plus ou moins rapproché, mais il faut encore qu'elle ait mis la bête dans l'impossibilité d'échapper au chasseur. »

Se pose d'ailleurs la question de savoir si achever un animal mortellement blessé ou aux abois constitue un acte de chasse ? Selon la définition de l'article L.420-3 du code de l'environnement français, tel n'est

pas le cas, de même que ne constitue pas non plus un acte de chasse le fait, pour un conducteur de chien de sang, de procéder à la recherche d'un animal blessé ou de contrôler le résultat d'un tir sur un animal. La jurisprudence luxembourgeoise va dans le même sens, alors qu'elle ne considère pas comme « actes de chasse proprement dits, les coups de fusil tirés sur le terrain d'autrui, lorsqu'ils n'avaient d'autre but que d'abrégé l'agonie de l'animal... » (Cour 8 mai 1897, P.4, 371). L'hypothèse visée à l'article 13, à savoir le gibier blessé en dehors des périodes d'ouverture de la chasse, range également dans cette catégorie.

Finalement, le Conseil d'Etat estime que tous les tirs sur les terrains où la chasse est interdite, limitée ou suspendue, devraient être immédiatement signalés à l'administration.

Article 14

D'un point de vue purement rédactionnel, il se recommanderait de reformuler la fin de la phrase de sorte à écrire « toute épizootie dont serait atteint le gibier » ou bien « tout indice d'épizootie décelé chez le gibier ».

Article 15

Cet article interdit l'introduction dans la vie sauvage d'animaux appartenant à des espèces classées gibier, sauf exception à autoriser par le ministre. Dans sa motion du 21 juin 2007, la Chambre des députés s'était formellement prononcée pour une interdiction du lâcher d'animaux appartenant à des espèces classées gibier. Cependant, il s'avère qu'en vue de la conservation et du maintien de la diversité des espèces animales, la réintroduction de certaines espèces devrait être admise, sous des conditions déterminées. Pour mieux faire ressortir la différence entre ces deux hypothèses, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article de la manière suivante :

« Le lâcher d'animaux appartenant aux espèces classées gibier ou d'autres espèces animales en milieu naturel est interdit.

L'introduction ou la réintroduction dans la vie sauvage d'espèces d'animaux classés gibier, destinée à conserver ou à rétablir l'équilibre faunique, fait l'objet d'une décision du ministre, le conseil supérieur de la chasse et l'observatoire de l'environnement naturel demandés en leur avis. »

La disposition prévue sous le présent article est évidemment sans préjudice des articles 30 et 31 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles qui ne visent que les espèces de la faune sauvage spécialement protégées et figurant à l'annexe 6 de ladite loi.

Article 16

Cet article vise la tenue en captivité et l'élevage d'animaux appartenant à des espèces classées gibier qui sont en principe interdits. Il ressort du commentaire de l'article que l'élevage d'animaux classés gibier

ne peut être autorisé que sur décision conjointe du ministre ayant l'environnement dans ses attributions et le ministre ayant l'agriculture dans ses attributions. Cette condition ne ressort cependant pas du libellé proposé, qui devra être complété, le cas échéant. D'ailleurs, le Conseil d'Etat s'interroge sur les critères et conditions qui devraient être remplis pour obtenir une autorisation. L'article sous sa forme actuelle laisse la décision en grande partie au pouvoir discrétionnaire du ministre, de sorte que l'application de la disposition sous revue risque de s'exposer au reproche de l'arbitraire. De nouveau, le Conseil d'Etat se doit de souligner qu'à défaut de préciser la notion gibier à l'article 4, la présente disposition est inapplicable.

Chapitre 5. Transport et commerce du gibier

Article 17

Une fois de plus, il est prévu qu'un règlement grand-ducal déterminera les espèces de gibier qui doivent être munies avant le transport d'un dispositif de marquage et les modalités de ce marquage. Or, le Conseil d'Etat constate qu'à l'article 75 du projet de loi une sanction pénale est prévue en cas de violation des « dispositifs de marquage prévus par la loi ». D'ores et déjà, le Conseil d'Etat annonce qu'il devra s'opposer formellement à cette disposition contraire aux articles 12 et 14 de la Constitution exigeant que les infractions doivent être définies avec suffisamment d'accessibilité et de prévisibilité. Afin de permettre de sanctionner pénalement les infractions au non-respect de l'obligation de marquage, il y aura lieu de prévoir le principe du marquage dans la loi, quitte à préciser les modalités par règlement grand-ducal. Pour satisfaire au prescrit constitutionnel, les auteurs pourraient s'inspirer utilement du libellé de la disposition existante, à savoir de l'article 12 de la loi modifiée du 19 mai 1885 sur la chasse.

Article 18

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations sous l'article 4 en ce qui concerne la définition du gibier. Pour le surplus, il n'a pas d'autres observations à faire.

Article 19

Seul le pouvoir législatif peut en vertu de l'article 11(6) de la Constitution établir des restrictions à la liberté de commerce. Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition qui relègue au pouvoir exécutif le droit de porter certaines restrictions à la vente du gibier.

Chapitre 6. La location du droit de chasse

Article 20

Le droit de chasse, défini comme attribut du droit de propriété, ne peut être limité qu'à des fins d'intérêt général, sous condition qu'un juste

équilibre soit gardé entre les exigences de l'intérêt général et la sauvegarde du droit de propriété. La Cour européenne des Droits de l'Homme a confirmé qu'il est dans l'intérêt général de favoriser une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique (cf. arrêt Schneider c/ Luxembourg, no 46). La constitution de territoires de chasse suffisamment vastes pour gérer correctement le capital cynégétique répond à l'exigence d'un juste équilibre entre la défense de l'intérêt général et l'atteinte à un droit reconnu, le droit de propriété, défendu par la Cour européenne des Droits de l'Homme. Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à cette disposition qui, en vue d'une gestion durable et écologique de la faune sauvage et de ses habitats, inclut également les terrains sur lesquels l'exercice de la chasse est interdit ou limité. Comme les auteurs visent en plus les terrains des propriétaires opposants de la chasse sur les fonds desquels l'exercice du droit de chasse est suspendu, il y aura lieu d'ajouter le mot « suspendu » à la fin de l'alinéa 3.

Le projet prévoit que les limites des lots de chasse seront arrêtées par règlement grand-ducal, sur base d'un plan de lotissement établi par l'administration, en collaboration avec les commissions cynégétiques régionales qui définira les futurs lots. Le Conseil d'Etat propose de reformuler cet alinéa afin d'éviter tout débat sur sa conformité avec l'article 36 de la Constitution. Le pouvoir réglementaire s'exerçant dans les limites de l'article 33 de la Constitution, c'est-à-dire dans le respect des conditions de procédure prescrites par la loi, il suggère le libellé suivant :

« Les limites des lots de chasse sont arrêtées par règlement grand-ducal sur la base d'un plan de lotissement élaboré par le ministre, les commissions cynégétiques régionales entendues en leur avis ... »

Le Conseil d'Etat constate que le pouvoir réglementaire disposera d'un laps de temps considérable pour la réorganisation des lots de chasse, puisque par le biais des mesures transitoires prévues à l'article 88 du projet de loi, cette disposition n'est appelée à entrer en vigueur que le 1^{er} avril 2021.

Article 21

L'obligation d'inclure ses terrains dans un lot de chasse s'accompagne de l'obligation d'appartenance à un syndicat de chasse, sous réserve des dispositions concernant l'opposant à la chasse prévues à l'article 23. Contrairement à la législation actuelle, l'assemblée générale ne vote plus sur le relaiement ou non du droit de chasse. Sauf les exceptions prévues à l'article 10, il n'existe pas d'exception à l'exercice du droit de chasse. Tout comme l'article qui précède, cette disposition n'entrera en vigueur que le 1^{er} avril 2021.

Article 22

Le Conseil d'Etat recommande de compléter l'avant dernier alinéa par les termes « choisis parmi les membres du syndicat », alors qu'il ne sera guère opportun de désigner des personnes n'appartenant pas au syndicat.

Article 23

L'arrêt *Schneider c/ Luxembourg* ayant conclu que l'adhésion obligatoire d'un opposant à la chasse à un syndicat de chasse aux conditions prévues par la loi du 20 juillet 1925 sur l'amodiation de la chasse et l'indemnisation des dégâts causés par le gibier, constituait une ingérence non justifiée dans la liberté d'association « négative », le projet sous avis soustrait les propriétaires opposants à la pratique de la chasse à l'obligation de faire partie d'un syndicat de chasse. L'obligation d'inclure leurs terrains dans un lot de chasse et de donner le droit de chasse sur les fonds composant le lot en location, est ainsi tempérée par la possibilité desdits propriétaires de ne pas adhérer à un syndicat de chasse.

Considérant que la Cour a employé l'expression « être notoirement opposé à la chasse » et a souligné que les convictions de l'opposant atteignaient « un certain degré de force, de transparence et d'importance », le projet de loi établit des règles strictes à l'égard des opposants de l'exercice du droit de chasse pour faire connaître leur position. La déclaration de retrait dûment notifiée dispense le déclarant de faire partie du syndicat de chasse et, pendant la durée de bail, l'exercice du droit de chasse est suspendu sur ses fonds. Le Conseil d'Etat estime opportun de prévoir une signalisation des fonds faisant l'objet d'une opposition, afin de matérialiser l'interdiction de chasser sur ces territoires.

Le texte proposé reste muet sur l'hypothèse d'un éventuel changement de propriétaire au cours de la durée du bail. Il semble que le nouveau propriétaire n'ait aucune possibilité de s'opposer à la pratique de la chasse sur les fonds nouvellement acquis jusqu'à la fin du bail, si l'ancien propriétaire ne l'a pas fait. Ce sont donc les droits acquis du locataire du droit de chasse qui l'emporteront sur la liberté d'association négative et la liberté d'expression du nouveau propriétaire. Sans vouloir anticiper à une éventuelle décision de la Cour européenne des Droits de l'Homme, le Conseil d'Etat s'interroge sur la conformité de ce choix avec l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat note que, conformément à l'article 88, les dispositions prévues ne s'appliqueront qu'à partir du 1^{er} août 2011. A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de l'article 46 § 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, les Etats « *s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels [ils] sont parties* ». Cet engagement implique pour l'Etat des obligations juridiques bien précises : l'Etat doit d'un côté, prendre des mesures en faveur de requérants pour faire cesser l'acte illicite s'il se perpétue et en effacer, autant que possible, les conséquences, et, de l'autre côté, prendre les mesures nécessaires pour éviter de nouvelles violations semblables. Sur base de ces considérations, le Conseil d'Etat estime qu'il est inadmissible de retarder l'entrée en vigueur de la disposition accordant une faculté de retrait aux opposants de la chasse. Faute de disposition prévoyant une possibilité de retrait immédiat, le Conseil d'Etat se doit d'annoncer d'ores et déjà qu'il ne saura accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Articles 24 à 29

Ces articles réglementent en détail l'élection du collège des syndics, son organisation et ses compétences.

Le Conseil d'Etat constate que tout au long des articles sous revue, un certain conflit entre la liberté d'association et l'ingérence des pouvoirs publics pour des raisons d'intérêt général se dessine.

Ainsi, c'est à l'assemblée générale de procéder à l'élection des syndics et, si le ministre est informé de cette élection, le texte ne prévoit pourtant pas qu'il approuve la nomination. Néanmoins, en cas d'inaction de l'assemblée générale, le ministre peut se substituer à l'assemblée générale pour procéder à la nomination ou au remplacement des syndics.

Selon l'article 26, le collège des syndics agit sous le contrôle du commissaire de district et non pas sous le contrôle de l'assemblée générale. En cas de participation du syndic à une délibération sur une affaire dans laquelle il a un intérêt direct, la décision est annulée par le ministre.

L'article 29 investit l'assemblée générale du droit de décider si le droit de chasse sur les fonds composant un lot est donné en location par voie d'adjudication publique ou si le contrat de bail est prorogé. Le Conseil d'Etat recommande de supprimer le terme « nouveau » qui est superfluet. Il note que la décision de l'assemblée générale n'est pas soumise à l'approbation du ministre, contrairement à la pratique actuelle selon laquelle la décision concernant le mode de "relaisement" est soumise avec la décision portant sur le principe de "relaisement" à l'approbation du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions par l'intermédiaire du Commissaire de District. Le Conseil d'Etat est d'avis que l'obligation de soumettre la décision du syndicat relative à la location du droit de chasse à l'approbation du ministre ne déstabiliserait pas l'équilibre entre les droits individuels et la sauvegarde de l'intérêt général.

Le Conseil d'Etat peut en effet concevoir que l'ingérence du ministre dans la liberté d'association s'explique dans le but d'une gestion saine et écologique du patrimoine cynégétique. Dans l'affaire *Schneider c/ Luxembourg*, la Cour a relevé que si les syndicats de chasse doivent leur existence à la volonté du législateur et qu'ils ne sont pas des associations au sens de la loi sur les associations sans but lucratif, le fait que leur fonctionnement est supervisé par le ministre ne suffit pas pour affirmer qu'ils demeurent intégrés aux structures de l'Etat. Selon la Cour, les syndicats de chasse sous l'actuelle législation restent néanmoins des « associations » au sens de l'article 11 de la Convention.

Conformément au texte proposé, les recours contre la décision de l'assemblée générale sur le principe de la location tomberont sous la compétence des juridictions civiles, tandis que les actes posés par le ministre et les commissaires de district relèvent de la compétence des juridictions administratives. La solution proposée par le Conseil d'Etat aura l'avantage d'harmoniser les compétences juridictionnelles.

Article 30

Le libellé du premier alinéa est incompréhensible, alors que certains mots semblent avoir été omis. Il y aura lieu de redresser cet oubli.

Le Conseil d'Etat propose de reformuler le deuxième alinéa en vue de l'adapter au commentaire de l'article qui précise que ce sont les offrants non sélectionnés parmi les trois derniers qui ne pourront plus devenir cessionnaires du bail ou colodataires.

Article 31

Sans observation.

Article 32

Le Conseil d'Etat constate que le cahier de charge-type qui sera arrêté par règlement grand-ducal aura force obligatoire. Pour assurer une plus grande lisibilité, le Conseil d'Etat propose d'intégrer cette disposition à l'article 36 et de supprimer le présent article.

Article 33

Selon les auteurs le contrat de bail conclu entre le collège des syndics et le locataire ne pourra être résilié qu'en cas d'inexécution des clauses par le locataire. Cette disposition inhabituelle dans un contrat entre particuliers traduit l'idée que le contrat de bail tel que prévu s'approche plutôt d'un contrat administratif, rapprochement qui peut s'expliquer par l'approbation obligatoire du ministre. La clause exorbitante, conférant au collège des syndics un pouvoir de résiliation juridictionnelle par le seul bailleur, paraît être inspirée de considérations d'intérêt général. Le Conseil d'Etat hésite à voir étendre un tel privilège, qui peut être reconnu à l'administration, à un groupement de droit privé, même s'il est sous surveillance étatique. Le Conseil d'Etat à quelque mal à souscrire à cette conclusion, nonobstant ses remarques sous l'article 29. Il aurait une préférence à reconnaître le contrat de bail comme un contrat de droit privé, accordant tant au bailleur qu'au locataire le droit de demander la résiliation du contrat de bail en cas d'inexécution des obligations, et ceci sans préjudice des dispositions de l'article 36.

Article 34

Cet article prévoit certaines conditions dans le chef de la personne qui se porte locataire d'un lot de chasse. Les conditions établies, et plus particulièrement les deux premières, s'appliquent essentiellement au locataire de chasse en tant qu'ayant droit de l'exercice du droit de chasse. Les auteurs justifient l'écartement des personnes morales par la crainte que le but poursuivi par celles-ci ne soit pas compatible avec une bonne gestion de la chasse. Le Conseil d'Etat peut se rallier à une telle solution pour autant qu'elle vise à garantir la gestion durable du patrimoine cynégétique.

Article 35

Par dérogation à l'article qui précède, l'Etat et les communes peuvent devenir locataires d'un lot de chasse pour des raisons d'intérêt public

majeures. Le Conseil d'Etat se demande si les raisons d'intérêt public majeures invoquées ne devraient pas s'accompagner de prérogatives exorbitantes du droit commun dans le chef de l'Etat et des communes. Il paraît peu opportun de les mettre sur un pied d'égalité avec les autres offrants ou de les faire participer à une adjudication publique.

Les auteurs précisent qu'il ne s'agit en l'espèce pas d'une exception au principe de l'exercice de la chasse. Pourtant, si les pouvoirs publics deviennent locataires d'un lot de chasse pour des raisons d'intérêt public majeures, il semble au Conseil d'Etat que se soit précisément dans le but sinon d'interdire ou de suspendre, du moins de limiter l'exercice de la chasse sur ces terrains. Le texte prévoit que le ministre ou le collègue des bourgmestre et échevins, en tant que locataires du lot de chasse, régleront l'exploitation des lots de chasse. Par conséquent, ils disposeront également du droit d'exercer la chasse. Dans cette hypothèse, l'exercice du droit de chasse devra, selon le Conseil d'Etat, se concevoir comme une mission d'intérêt général, qui devra être exercée sous contrôle public. Le Conseil d'Etat pourra marquer son accord à l'exception prévue, à condition de définir de façon précise les modalités de l'exercice du droit de chasse. La question se pose si les commissions cynégétiques régionales ne devraient pas être entendues en leur avis avant la prise en location d'un lot de chasse par l'Etat ou les communes.

Article 36

Suite à ses observations sous l'article 32, le Conseil d'Etat propose de reformuler le premier alinéa de la manière suivante :

« Le contrat de bail de chasse établi conformément au cahier de charge-type arrêté par règlement grand-ducal, ne devient définitif qu'après l'approbation du ministre. »

De ce fait, l'approbation du ministre dépendra de critères bien définis.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations sous l'article 33. Si l'entrave ou l'empêchement à l'exercice de la chasse n'ouvrent pas de droit à réparation à l'encontre du bailleur, ils pourraient, aux yeux du Conseil d'Etat, néanmoins constituer un motif de résiliation du bail. Par ailleurs, cette disposition n'empêche pas le locataire de se retourner selon les dispositions du droit commun, contre des tiers qui entravent ou empêchent l'exercice du droit de chasse.

Articles 37 et 38

Sans observation.

Article 39

Le commentaire de l'article précise que le syndicat de chasse est seul tenu- sauf participation par les opposants- des dégâts occasionnés entre le jour du décès et la date officielle de la chasse. Comme les héritiers n'ont pas le droit de chasser, le loyer n'est dû que jusqu'au jour du décès du de cujus. Aussi, le Conseil d'Etat considère-t-il que la dernière phrase de l'alinéa 1 est superfétatoire et propose sa suppression. Par contre, il estime utile de

compléter cet alinéa par une disposition formelle retenant l'obligation du syndicat, ou le cas échéant des opposants à la chasse, de prendre en charge les dégâts occasionnés entre le jour du décès et la date officielle de la reprise du bail de chasse. En outre, la référence aux cautions au dernier alinéa est superfétatoire alors que la mise en intervention des cautions répond aux règles de droit commun.

Article 40

Sans observation.

Article 41

En cas de location à plusieurs locataires, le décès ou la déclaration en faillite d'un locataire n'auront aucune incidence sur les relations contractuelles des autres colocataires avec le syndicat de chasse. Pour le surplus, les dispositions prévues aux articles 39 et 40 sont applicables. Le Conseil d'Etat estime qu'un simple renvoi à ces articles serait suffisant et propose de supprimer pour le surplus les alinéas 2 et 3.

Article 42

Sans observation.

Article 43

En ce qui concerne la réclamation à introduire contre le rôle de la répartition et le compte définitif, le Conseil d'Etat constate que le projet attribue la compétence pour prendre une décision au commissaire de district, qui agit sur délégation du ministre. Il n'appartiendra donc pas au ministre de statuer sur un quelconque recours. Le Conseil d'Etat estime qu'il sera opportun de conférer directement au ministre le pouvoir de prendre une décision. Le ministre statuera endéans le mois et un recours en réformation sera ouvert devant les juridictions administratives endéans les quinze jours à partir de la notification de la décision. La solution préconisée par le Conseil d'Etat aurait l'avantage d'éviter tout débat sur la nature juridique, administrative ou juridictionnelle, de la décision du ministre. D'ores et déjà, le Conseil d'Etat devrait s'opposer formellement au maintien du libellé proposé par les auteurs alors qu'il n'est pas conforme à l'article 95*bis* de la Constitution. En effet, l'absence de délai dans lequel l'autorité administrative compétente doit statuer peut avoir pour conséquence de soustraire le litige à la connaissance du juge administratif, à qui incombe toutefois de par la Constitution le contentieux administratif.

Chapitre 7. Le dommage causé par le gibier

Articles 44 à 54

Ces articles traitent du dommage causé par le gibier. Selon le Conseil d'Etat, il importe de définir clairement à l'article 4 (la référence à l'article 5 dernier alinéa est erronée) ce qu'il faut entendre par gibier pour pouvoir établir les dégâts qui devront être indemnisés.

Pour les terrains sur lesquels s'exerce le droit de chasse, le projet prévoit un régime de présomption de responsabilité à charge du locataire et de l'opposant à la chasse. Se pose la question de l'incidence des plans de chasse exécutés sur les fonds sur lesquels le dommage a été causé. Le projet reste muet à ce sujet.

Le projet prévoit un régime spécial de dédommagement pour les espèces cerf et sanglier, qui reprend en gros le régime prévu par la loi du 20 juillet 1925. La décision de ne plus inclure le mouflon dans ce régime spécial n'est pas autrement motivée.

Le fait de s'opposer à l'exercice de la chasse et de ne pas contribuer à régler la densité du gibier chassable font présumer la responsabilité de l'opposant à la chasse, qu'il partage avec le locataire du fonds. Le Conseil d'Etat note que les locataires du droit de chasse se voient rembourser par le fonds spécial d'indemnisation une partie des sommes avancées pour indemniser les dégâts causés par le gibier. Ce remboursement n'est pas prévu pour les opposants à la chasse qui sont tenus d'indemniser entièrement les dégâts causés par le gibier chassable sur les fonds sur lesquels s'exerce le droit de chasse.

Chapitre 8. Les chasses administratives

Article 55

Cet article règle les cas dans lesquels la chasse administrative, qui s'impose dans l'intérêt général, peut être ordonnée par le ministre. Le Conseil d'Etat propose de supprimer la dernière phrase de cet article, alors qu'il est superfétatoire de prévoir que l'administration s'occupe de l'organisation pratique de la chasse administrative.

Article 56

Le Conseil d'Etat propose une modification du second alinéa qui se lira comme suit :

« Faute par les parties concernées d'obtempérer ou si les mesures prises sont jugées insuffisantes, le ministre ordonne l'organisation de chasses administratives après en avoir préalablement informé les parties concernées et demandé l'avis du Conseil supérieur de la chasse et de la faune sauvage. »

Article 57

Suite à la proposition du Conseil d'Etat de supprimer la définition de l'administration à l'article 3, il y aura lieu de préciser dans cet article l'administration dont il s'agit. Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime qu'en cas de lâchers non autorisés les frais occasionnés par les chasses sont à charge des responsables et non pas à charge des locataires de la chasse et des propriétaires des fonds sur lesquels l'exercice de la chasse est interdit, suspendu ou limité. De même, les frais d'une chasse organisée en vue de prévenir des épizooties devraient rester à charge du Trésor public.

Chapitre 9. Le permis de chasser

Articles 58 à 68

Ces articles regroupés sous le chapitre 9 concernent la délivrance du permis de chasser. Dans la mesure où ces articles reprennent en grande partie la législation actuelle en la matière, le Conseil d'Etat se dispensera d'un examen plus approfondi.

L'article 59 énumère quatre catégories de permis de chasser. Le Conseil d'Etat se demande si le permis de cinq jours prévu au point b) est identique au permis d'invité visé à l'article 62. En tout cas il y aura lieu de faire figurer cette notion à l'article 59, soit pour compléter l'énumération, soit en remplacement du permis de cinq jours.

Le Conseil d'Etat note que le dispositif sous avis omet de préciser les conditions générales nécessaires pour l'obtention d'un permis de chasser, quelle que soit la catégorie. Ce ne sont que les articles 69 et 70 qui énumèrent les cas dans lesquels le permis est ou peut être refusé. Ainsi, le Conseil d'Etat constate que si la condition d'âge est énoncée d'une façon négative à l'article 69, d'autres cas d'incapacité (par exemple les majeurs en tutelle) n'y figurent plus.

En outre, la délivrance du permis de chasser n'est pas soumise à la production d'une autorisation de port d'armes de chasse. Il semble que selon l'interprétation de l'article 16 de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions, le permis de chasser est un préalable indispensable pour l'obtention de l'autorisation de port d'armes de chasse.

Pour garantir une plus grande transparence, il aurait été préférable d'énoncer d'une façon positive dans un article séparé, les conditions de l'obtention d'un permis de chasser. De cette façon, les dispositions concernant les cas de refus ou de retrait gagneraient en lisibilité.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité du maintien d'un « permis diplomatique » spécifique, alors que le ministre peut assimiler au certificat d'aptitude à la chasse les certificats délivrés par une autorité étrangère et délivrer en conséquence un permis annuel. Par conséquent, il propose la suppression de l'article 63.

En ce qui concerne l'article 64, relatif au permis de service, le Conseil d'Etat estime que ce permis ne devrait être délivré aux fonctionnaires de l'administration que pour exercer des missions de police en matière de chasse. La production d'une attestation d'assurance deviendra de ce fait superflue, alors que l'Etat est son propre assureur.

Le Conseil d'Etat propose de reformuler les deux premiers alinéas comme suit:

« Un permis de service peut être délivré aux fonctionnaires de l'administration pour exercer des missions de police en matière de chasse.

Le permis de chasser est délivré sur proposition du directeur de l'administration. »

Aux articles 66 et 67, il se recommande d'écrire le mot « euros » en toutes lettres.

Articles 69 et 70

Ces deux articles prévoient les cas de figure dans lesquels le permis de chasser est soit refusé, soit retiré par le ministre. Dans les hypothèses prévues à l'article 69 le refus ou le retrait est obligatoire, tandis que l'article 70 énumère une série de circonstances qui permettent le refus ou le retrait par le ministre.

Le Conseil d'Etat estime que, dans un premier temps, il aurait été préférable de prévoir les cas dans lesquels le permis n'est pas délivré. En effet, le permis est refusé toutes les fois que les conditions d'obtention ne sont pas remplies. A cet égard, le Conseil d'Etat réitère ses observations quant à l'énoncé positif des conditions d'obtention du permis de chasser.

La liste des cas de refus et de retrait a été sensiblement allongée par rapport à la législation actuelle. L'intention des auteurs de vouloir prévenir toutes les situations présentant des risques pour la sécurité publique et l'ordre public est certes louable, mais le Conseil d'Etat estime qu'il serait plus logique d'intervenir au niveau de la législation sur les armes, alors que la menace possible résulte en réalité du port d'arme et non pas de la détention du permis de chasser. Dans ce cas, il y aurait lieu de faire abstraction de ces dispositions dans le présent dispositif et de les intégrer, le cas échéant, dans la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et les munitions

Les articles 69 et 70 sont établis parallèlement à l'article 80 qui attribue au juge correctionnel l'obligation, sinon la faculté de retirer le permis de chasser dans les cas énumérés. Les auteurs soulignent dans le commentaire des articles « qu'on pourrait considérer que la nature des sanctions est différente ». En effet, la règle *non bis in idem* ne s'applique pas lorsqu'il s'agit de sanctions de nature distincte, notamment en cas de mesures ne présentant pas le caractère de sanction, comme les mesures de prévention. La règle *non bis in idem* n'interdit pas le cumul de peines pénales et de sanctions administratives encourues pour les mêmes faits, dans la mesure où l'institution de chacun de ces types de sanction repose sur des objets différents et tend à assurer la sauvegarde de valeurs et d'intérêts qui ne se confondent pas et sous réserve du respect du principe de proportionnalité.

Finalement, il se recommande d'écrire au point 7 de l'article 70 le mot « euros » en toutes lettres.

Chapitre 10. Dispositions pénales

Articles 74 à 77

Ces articles réunis sous le chapitre 10, contiennent une liste de dispositions pénales. Selon les auteurs, certaines infractions prévues par l'actuelle législation et considérées comme désuètes ont été abandonnées, tandis que toute une série de nouvelles infractions a été établie. En avisant certains des articles qui précèdent, le Conseil d'Etat a déjà rappelé le principe de la légalité des délits et des peines consacré par les articles 12 et 14 de la Constitution, qui posent certaines exigences d'ordre matériel ou d'ordre substantiel. Pour garantir la sécurité juridique, les infractions doivent être définies avec suffisamment d'accessibilité et de prévisibilité dans la loi. Or, un certain nombre de dispositions prévues sous les articles 74, 75, 76, et 77 ne répondent pas à cette exigence alors qu'ils incriminent des faits et des comportements répréhensibles non définis par la future loi. Comme il a été exposé ci-avant, les articles 12 et 14 de la Constitution s'opposent à ce que le législateur habilite le pouvoir réglementaire à fixer les éléments constitutifs d'une infraction. Le Conseil d'Etat constate que les auteurs prévoient sous ces articles relatifs aux sanctions pénales, de nouvelles incriminations qui ne se retrouvent nulle part ailleurs dans le projet de loi. Le recours à une telle méthode législative est à proscrire, cet amalgame étant préjudiciable à la sécurité juridique. Le Conseil d'Etat demande aux auteurs de revoir ces dispositions à la lumière de ces observations, faute de quoi il se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Article 80

Sans observation.

Article 81

Les dispositions du livre 1^{er} du Code pénal sont applicables par elles-mêmes, de sorte qu'il est inutile de les rappeler dans le présent dispositif. L'article sous revue étant superfétatoire, le Conseil d'Etat en demande la suppression.

Chapitre 11. Surveillance de la chasse et poursuite des infractions

Articles 82 à 85

Ces articles ont trait à la surveillance de la chasse et à la poursuite des infractions. La surveillance et la police de la chasse devant être exercées dans l'intérêt général, le Conseil d'Etat approuve la démarche des auteurs de limiter dorénavant les actes de surveillance et de poursuite d'infractions aux seuls agents de l'Etat. Il importe que la police de la chasse soit exercée par des agents indépendants par rapport aux locataires du droit de chasse.

En ce qui concerne l'article 82 du projet, le Conseil d'Etat estime toutefois qu'au regard de l'article 97 de la Constitution, il ne suffit pas de dire que « les agents de l'administration des eaux et forêts » sont chargés d'exécuter la loi en projet. Au regard de l'économie générale du texte sous examen, il est évident que les pouvoirs à octroyer en l'espèce relèvent de pouvoirs de police judiciaire. La formule « agents de l'administration des eaux et forêts » viserait le cadre tout entier de

l'Administration des eaux et forêts. En l'absence de plus amples précisions quant aux agents « éligibles », le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au texte sous examen.

Chapitre 12. Le conseil supérieur de la chasse

Article 86

Il y aura lieu de regrouper sous le chapitre 12 toutes les dispositions relatives aux différentes structures cynégétiques et de clarifier la répartition des rôles entre les différentes organisations cynégétiques. Comme le Conseil d'Etat l'a fait remarquer dans son commentaire de l'article 9, la création et la composition des commissions cynégétiques régionales, de même que leurs missions, pourraient utilement être reprises sous ce chapitre qui dès lors pourrait s'intituler: « Les organes consultatifs ».

Article 87

Sans observation.

Chapitre 13. Entrée en vigueur, dispositions transitoires et dispositions dérogatoires

Article 88

Il se recommande de placer les dispositions du chapitre 13 relatives à l'entrée en vigueur, aux dispositions transitoires et dérogatoires à la suite des dispositions abrogatoires prévues au chapitre 15.

Le Conseil d'Etat constate que les dispositions regroupées sous cet article concernent, d'une part, la mise en vigueur spécifique de certaines parties de la future loi et, d'autre part, des dispositions transitoires prévoyant que l'ancienne réglementation continue à produire ses effets pendant un temps déterminé. Par conséquent, il y a lieu de supprimer les mots « dispositions dérogatoires » à l'intitulé. Le Conseil d'Etat estime que l'agencement du texte peut prêter à confusion et il recommande aux auteurs de revoir cet article de sorte à regrouper en premier lieu les dispositions transitoires, avant d'énoncer l'entrée en vigueur des différentes parties de la future loi. En outre, la référence aux dispositions d'un règlement grand-ducal est à omettre.

Chapitre 14. Disposition additionnelle

Article 89

Sans observation.

Chapitre 15. Dispositions modificatives et abrogatoires

Comme annoncé ci-avant, le Conseil d'Etat propose de restructurer le projet de sorte à prévoir d'abord les dispositions modificatives, ensuite les

dispositions autonomes. Suivront les dispositions abrogatoires, les dispositions transitoires et finalement la mise en vigueur.

Article 90

Le premier paragraphe est à supprimer. En effet, dans la mesure où l'article 2 de la loi du 2 février 1904 y visée ne contient que des modifications apportées à la loi du 19 mai 1885 sur la chasse et qu'il est proposé à l'article 91 du projet de loi sous examen d'abroger la loi de 1885 dans son ensemble, l'abrogation dudit article 2 est superfétatoire.

Les auteurs préconisent l'abolition de la fonction de garde-chasse particulier assermenté prévu à l'article 15-1 du Code d'instruction criminelle au motif que les fonctions de police de la chasse sont des fonctions qui doivent être réservées aux seuls agents étatiques. Le Conseil d'Etat se rallie à ces arguments. Toutefois, il ne voit pas l'utilité de maintenir cette disposition dans le chef des gardes particuliers assermentés en matière de pêche, cette modification n'étant par ailleurs nullement expliquée.

Article 91

Le dernier alinéa prévoit l'abrogation des arrêtés et règlements pris en exécution de la législation à abroger. Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition, alors que le principe de la hiérarchie des normes impose le parallélisme des formes et s'oppose à ce qu'une norme supérieure abroge explicitement des normes inférieures, même si celles-ci s'y rattachent directement. Il est encore précisé que certains règlements grand-ducaux pris sur la base de l'ancienne loi continueront à sortir leurs effets tant qu'ils n'auront pas été remplacés. Le Conseil d'Etat estime que cette disposition est superfétatoire au regard de la jurisprudence de la Cour administrative (arrêt du 10 avril 2008, n° 23737C) d'après laquelle les actes réglementaires pris sur base de l'ancienne loi restent en vigueur dans la mesure où la nouvelle loi continuera à leur assurer une base légale suffisante. Le dernier tiret de l'article sous examen est dès lors à supprimer.

A défaut de base légale suffisante dans la nouvelle loi, il se recommanderait, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de veiller à faire publier les règlements grand-ducaux à prendre sur base des dispositions législatives nouvelles de manière à ce qu'ils puissent entrer en vigueur en même temps que la nouvelle loi.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 mars 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer