

CONCLUSIONS

de monsieur l'avocat général suppléant J.F. Leclercq
dans l'affaire A 2000/2 – Aves contre Région wallonne

1. Par arrêt du 29 février 2000, le Conseil d'Etat de Belgique, section d'administration, a invité votre Cour à se prononcer sur la demande suivante d'interprétation : l'article 2.3. de la décision du Comité des Ministres de l'Union économique Benelux du 30 août 1972 relative à la protection des oiseaux M (72)18 fait-elle obstacle à ce que soit autorisé l'usage de cages à trébuchet à tirant ?
2. Il apparaît des énonciations de cet arrêt que les antécédents de la procédure peuvent être résumés comme suit. L'Association sans but lucratif AVES et l'Association sans but lucratif LIGUE ROYALE BELGE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX ont introduit une requête devant le Conseil d'Etat, le 17 novembre 1994, par laquelle elles demandent l'annulation de diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 1994 sur la protection des oiseaux en Région wallonne (recours A.60.887/XIII-268). Ce recours a pour objet, dans son huitième moyen, l'annulation de l'article 36, § 2, alinéa 2, quatrième phrase, et alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon, précité, en ce que cet article autorise les cages à trébuchet à tirant. Selon les requérantes devant le Conseil d'Etat, il ressortirait de la version néerlandaise de l'article 2.3. de la décision Benelux M(72)18 que les seules cages de capture autorisées sont à trébuchet (klepkooien), tandis que les cages à trébuchet à tirant seraient interdites par la décision M (72)18, celle-ci ayant voulu éviter l'attrait ludique de la capture qui n'existerait guère en l'absence de tirant. Selon elles, il y aurait ainsi lieu d'annuler, après renvoi à votre Cour, l'article 36, § 2, alinéa 2, quatrième phrase, et alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon, précité, qui autorise l'utilisation de cages à trébuchet à tirant. Le Conseil d'Etat a fait droit à la demande des requérantes tendant à ce que soit posée à votre Cour la question préjudicielle (1) reproduite ci-dessus (2).

3. L'article 36, § 2, alinéa 2, quatrième phrase, et alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 1994 sur la protection des oiseaux en Région wallonne dispose que « le réapprovisionnement règle lui-même le basculement du perchoir (et que) celui-ci peut en fonction du réglage : a) se déclencher automatiquement, b) ou se déclencher à l'aide d'un tirant » (3). L'article 36 se trouve dans une section intitulée « Des engins et installations de capture ».
4. Les cinq questions suivantes se posent en l'espèce :
 - 1) Le Conseil d'Etat de Belgique, section d'administration, est-il une « juridiction nationale » au sens de l'article 6 du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux ?
 - 2) Dans l'affirmative, l'article 2.3. de la décision du Comité de ministres du 30 août 1972 relative à la protection des oiseaux M(72)18 rentre-t-il dans la catégorie des règles juridiques communes au sens de l'article 1.2., sur renvoi de l'article 6.1., du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux ?
 - 3) Dans l'affirmative, l'article 2.3. de la décision du Comité de ministres du 30 août 1972, M(72)18 rentre-t-il dans la catégorie des règles juridiques communes au sens des articles 1 et 6.1 du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, dont votre Cour peut connaître de l'interprétation ?
 - 4) Dans l'affirmative, comment y-a-t-il lieu d'interpréter l'article 2.3. de la décision du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux du 30 août 1972 relative à la protection des oiseaux M(72)18, entrée en vigueur le 15 août 1972 ?
 - 5) Enfin, comment convient-il de fixer le montant des frais exposés devant la Cour ?
5. Première question à examiner : le Conseil d'Etat de Belgique, section d'administration, est-il une « juridiction nationale » au sens de l'article 6 du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux ?

Cette question est d'ordre public ; même en l'absence de mémoire des parties sur ce point, la Cour doit d'office vérifier sa compétence matérielle (4).

La question d'interprétation se pose manifestement en l'espèce à l'occasion d'un litige pendant devant une juridiction de l'un des trois pays, siégeant dans son territoire en Europe. L'acte demandé au Conseil d'Etat par les requérantes précitées est un acte juridictionnel et non un avis, demandé à une juridiction.

D'une part, le Conseil d'Etat est en effet appelé ici à statuer sur une contestation en disant le droit et, à cette fin, il estime devoir se fonder sur le droit du Benelux (5).

D'autre part, aux termes de l'article 160, alinéa 2, de la Constitution coordonnée 1994 de la Belgique, le Conseil d'Etat statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et cette dernière notion de droit belge s'inscrit dans celle énoncée à l'article 6 du Traité instituant la Cour de Justice Benelux (6).

6. Deuxième question à examiner : l'article 2.3. de la décision du Comité de ministres du 30 août 1972 relative à la protection des oiseaux M(72)18 rentre-t-il dans la catégorie des règles juridiques communes au sens de l'article 1.2., sur renvoi de l'article 6.1., du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux ?

La réponse est affirmative pour deux raisons.

D'une part, la décision du Comité de ministres M(72)18 rentre dans la catégorie de l'article 1^{er}, 1, 3^o, du Deuxième Protocole conclu en exécution de l'article 1^{er}, alinéa 2, du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, signé à Bruxelles le 11 mai 1974 (7) et entré en vigueur le 1^{er} août 1982 (8). Cette décision figure en effet à l'annexe III du Deuxième Protocole précité et elle a été prise par le Comité de ministres en vertu de l'article 19.a) du Traité d'Union ainsi qu'il apparaît des articles 7 et 13 de la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, signée à Bruxelles le 10 juin 1970 (9) et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1972 (10), articles 7 et 13 en vertu desquels est prise la décision M(72)18 du 30 août 1972 ainsi que le précise le préambule de cette décision en son deuxième alinéa.

D'autre part, la décision du Comité de ministres du 30 août 1972 M(72)18 est aussi une règle juridique commune par application de l'article 2.1. du Protocole, signé à Luxembourg le 20 juin 1977, modifiant la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, signée à Bruxelles le 10 juin 1970 (11) , et entré en vigueur le 1^{er} février 1983 (12). La décision du Comité de ministres du 30 août 1972 M(72)18 est en effet une décision prise en exécution de la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, par le Comité de ministres ainsi qu'il apparaît - on l'a vu précédemment – du préambule de cette décision en son deuxième alinéa.

7. Troisième question à examiner : l'article 2.3. de la décision du Comité de ministres du 30 août 1972, M(72)18 rentre-t-il dans la catégorie des règles juridiques communes au sens des articles 1 et 6.1. du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, dont votre Cour peut connaître de l'interprétation ?

La réponse est affirmative tant en vertu de l'article 1^{er}, 1, 3^o, et de l'article 2, alinéa 2, du Deuxième Protocole conclu en exécution de l'article 1^{er}, alinéa 2, du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux (13) qu'en vertu de l'article 2, alinéas 1 et 2, du Protocole, signé à Luxembourg le 20 juin 1977, modifiant la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, signée à Bruxelles le 10 juin 1970 (14).

Il résulte spécialement des termes et du rapprochement de l'article 2, alinéa 2, du Deuxième Protocole précité conclu en exécution de l'article 1^{er}, alinéa 2, du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, signé à Bruxelles le 11 mai 1974, et de l'article 2, alinéa 2, du Protocole, précité également, signé à Luxembourg le 20 juin 1977, modifiant la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, signée à Bruxelles le 10 juin 1970, que l'interprétation de l'article 23. de la décision (en néerlandais : *beschikking*) du Comité de ministres du 30 août 1972, M(72)18 peut être demandée à votre Cour dès lors que cette décision a été publiée dans la forme

prévue en Belgique pour la publication des traités, c'est-à-dire dans le supplément, séparé, du Moniteur belge du 29 septembre 1978 (page 222, point H-38, et page 223) et qu'un délai de dix jours s'est évidemment écoulé depuis cette publication (15).

8. Quatrième question à examiner : comment y-a-t-il lieu d'interpréter l'article 2.3. de la décision du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux du 30 août 1972 relative à la protection des oiseaux M(72)18, entrée en vigueur le 15 août 1972 (16) ?

L'article 2.3. de ladite décision dispose que sans préjudice des pouvoirs de chaque Gouvernement d'interdire totalement la capture des oiseaux mentionnés à l'article 1^{er}, sous a) de cette décision, la capture de ces oiseaux ne peut être autorisée qu'au moyen de cages (en néerlandais : klepkooien) non automatiques d'un contenu maximum de 50 dm³.

La question soumise à l'examen de votre Cour est de connaître si sont comprises parmi les cages (klepkooien) au sens de cette disposition, qui sont donc admises par la décision, les cages à trébuchet à tirant.

La caractéristique de la cage à trébuchet à tirant est le déclenchement de son mécanisme de capture par intervention humaine : le perchoir-bascule n'est pas exclusivement actionné par l'oiseau qui s'y pose et trébuche (en français, « trébuchet » vient de « trébucher », 12^{ème} siècle) mais il est actionné par intervention humaine, à l'aide du tirant qui est apposé (17).

9. Aucune définition du terme « cage » ne découle du texte français ou du texte néerlandais de l'article 2.3. précité, ni du commentaire sous la décision M(72)18 du comité de ministres, ni des travaux postérieurs à cette décision. Les dispositions de droit interne des trois Pays ne sont pas d'un plus grand secours.

Il convient donc, selon moi, de rechercher une interprétation téléologique du texte.

10. Or, à cet égard, il résulte du rapprochement de l'article 7 de la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, signée à Bruxelles le 10 juin 1970 (18), en vertu duquel est prise la décision M(72)18 du comité de ministres, suivant le préambule de cette décision, de l'article 2.3. et de l'article 4 de la décision M(72)18

précitée et de l'intitulé du commentaire de l'article 2 de cette décision (« Mesures de protection ») que la disposition de l'article 2.3., à interpréter, ne peut être interprétée, dans sa globalité, que comme une mesure de protection et de restriction. Cette disposition serait dénaturée si l'autorisation qu'elle prévoit était interprétée comme une mesure d'une autre essence. Partant, la notion de « cage » qui, à titre exceptionnel, est autorisée, doit garder une portée aussi limitée que possible afin que le nombre d'oiseaux capturés soit aussi réduit que possible. Or il n'est pas contestable que la cage à trébuchet à tirant tend à permettre de capturer plus d'oiseaux et non moins d'oiseaux que la cage à trébuchet à fermeture automatique du fait de l'oiseau lui-même.

C'est pourquoi j'incline à interpréter l'article 2.3. de la décision du Comité de Ministres du 30 août 1972, M(72)18, en ce sens que les cages à trébuchet à tirant ne sont pas comprises parmi les cages admises pour la capture des oiseaux. Interpréter le texte autrement serait contraire au but poursuivi par celui-ci.

11. Cinquième question à examiner : comment convient-il de fixer le montant des frais exposés devant la Cour ?

En vertu de l'article 13 du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, votre Cour doit fixer le montant des frais exposés devant elle, frais qui comprennent les honoraires des conseils des parties pour autant que cela soit conforme à la législation du pays où le procès est pendant.

Suivant la législation belge telle qu'elle prévaut encore actuellement, les honoraires des conseils ne sont pas inclus dans les frais qui sont portés au compte de la partie succombante (19).

En l'espèce, les frais dont les associations sans but lucratif LIGUE ROYALE BELGE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX et AVES demandent la détermination par votre Cour (mémoire, page 10, pièce A 2000/2/3 de la procédure) me semblent tous constituer des honoraires promérités par le conseil de ces parties, au sens de l'article 13 du Traité précité (20).

Il convient dès lors de les rejeter.

Il ne semble pas y avoir d'autres frais exposés devant votre Cour.

Conclusion.

12. A la lumière des considérations qui précèdent, je suggère à la Cour de répondre de la manière suivante à la question posée par le Conseil d'Etat de Belgique, section d'administration : les cages à trébuchet à tirant ne sont pas comprises parmi les cages admises pour la capture des oiseaux par l'article 2.3. de la décision du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux du 30 août 1972 relative à la protection des oiseaux M(72)18.

Bruxelles, le 6 septembre 2001.

(s.) J.F. LECLERCQ.

Notes.

- (1) Les passages utiles de l'arrêt du Conseil d'Etat de Belgique du 29 février 2000 se trouvent aux pages 3 in fine, 13 in fine, 14 in limine, 18 in fine, 19, 20 et 24.
- (2) Voir n° 1 supra.
- (3) Moniteur belge du 21 septembre 1994, pages 23922 et suivantes, spécialement p. 23927.
- (4) C.J.Ben., affaire B 83/10, Pollefeys c. Union économique Benelux, 15 avril 1985, Ben. Jur. 1985, p. 162, spécialement p. 168, concl. av. gén. Krings, chef du Parquet, spécialement p. 173.
- (5) Voir F. DUMON, La Cour de Justice Benelux, Bruxelles, 1980, pp. 60, 61, 63, 64 et 68.
- (6) C.J.Ben., affaire A 87/1, Servais c. Commune de Blégny, 1^{er} juillet 1988, Ben. Jur. 1988, p. 43, spécialement p. 46, n° 9, concl. premier av. gén. Wampach ; voir concl. av. gén. Ten Kate avant C.J.Ben., affaire A 96/4, Kanen c. Commune de Veldhoven, 19 décembre 1997, Ben. Jur. 1997, p. 71 n°s 44 et 45.
- (7) Moniteur belge du 29 septembre 1978, p. 11141, spécialement pp. 11142 et 11144, et annexe III publiée en supplément, séparément, p. 222, point H38, et p. 223.
- (8) Moniteur belge du 19 août 1982, p. 9397.
- (9) Moniteur belge du 19 octobre 1971, p. 12455, spécialement pp. 12457 et 12458.
- (10) Moniteur belge du 10 juin 1972, p. 6912.
- (11) Moniteur belge du 18 juin 1982, p. 7239, spécialement p. 7240. Voir aussi la note 9 supra.

- (12) Moniteur belge du 26 janvier 1983, p. 1278.
- (13) Voir notes 7 et 8 supra. Voir aussi, à l'appui de ce choix, la liste des règles juridiques communes dont l'interprétation appartient à la Cour, établie par le greffier et publiée dans Ben. Jur. 1995, pages 53, 54 et 63.
- (14) Voir notes 11 et 12 supra et, pour autant que de besoin également, note 10 supra.
- (15) Voir note 7 supra. Rapprocher aussi Protocole relatif à la publication au Bulletin Benelux de certaines règles juridiques communes pour l'interprétation desquelles la Cour de Justice Benelux est compétente signé à Bruxelles le 6 février 1980 et entré en vigueur le 1^{er} juin 1982, article 1^{er}, alinéa 1, a (publication 103^e supplément, 31 mars 1980) et décision du Comité de ministres du 30 août 1972, M(72)18 (publication 58^e supplément, 3 novembre 1972).
- (16) Voir note 15 supra. Sur l'entrée en vigueur de la décision M(72)18, voir l'article 5 de cette décision.
- (17) La question soumise à l'examen de la Cour porte sur la notion de « cage » et non sur celle de « non automatique ». Cette dernière notion vise le réarmement de l'engin de capture, lequel doit donc être « non automatique » ; elle est étrangère au déclenchement du mécanisme de capture. La cage doit dès lors être « non automatique » en ce sens que le piège ne peut pas capturer des oiseaux plusieurs fois d'affilée sans réarmement par voie d'intervention humaine. Le but est de limiter la capture d'oiseaux.
- (18) Voir la note 9 supra.
- (19) Voir, à l'occasion d'une question préjudicielle qui était aussi posée par le Conseil d'Etat de Belgique, section d'administration, C.J.Ben., affaire A 87/1, Servais c. Commune de Blégny, 1^{er} juillet 1988, Ben. Jur. 1988, p. 43, spécialement p. 48, n° 18, concl. premier av. gén. Wampach ; voir aussi F. DUMON, Benelux-Gerechtshof, 1990, n° 156bis pp. 143 et 144.

- (20) Voir C.J.Ben., affaire A 80/1, Société à responsabilité limitée Turmac Tobacco Company B.V. c. Société de droit américain Reynolds Tobacco Company Inc. et Société à responsabilité limitée Reynolds Tobacco B.V., 27 janvier 1981, Ben. Jur. 1980-1981, p. 23, spécialement p. 34, concl. av. gén. Berger, chef du parquet ; C.J.Ben., affaire A 83/1, Société de droit belge Lever c. S.A. International Metals, 22 mai 1985, Ben. Jur. 1985, p. 1, spécialement p. 13, n°s 50 et 51, concl. av. gén. Spielmann.