

COUR DE JUSTICE

BENELUX

GERECHTSHOF



AFFAIRE A 2011/2 : DEPUTATION PROVINCIALE DE FRYSLAN/STICHTING DE
FAUNABESCHERMING

Traduction des conclusions de l'avocat général F.F. Langemeijer (pièce A
2011/2/6)

GRIFFIE

REGENTSCHAPSSTRAAT 39
1000 BRUSSEL
TEL. +32 (0)2.519.38.61
www.courbeneluxhof.info

GREFFE

39, RUE DE LA RÉGENCE
1000 BRUXELLES
TÉL. +32 (0)2.519.38.61
www.courbeneluxhof.info

Cour de Justice Benelux
A 2011/2

Conclusions en cause de:
Gedeputeerde Staten van Fryslân
contre
Stichting De Faunabescherming

1. Introduction

1.1. La Section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a, par un arrêt du 3 août 2011, soumis deux questions d'interprétation à la Cour de Justice Benelux¹.

1.2. Les faits à l'origine de cet arrêt sont les suivants :

1.2.1. Par arrêté du 3 décembre 2009, le College van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân (ci-après : la Députation [permanente de la province de Frise]) a accordé à la Stichting Faunabeheer Eenheid Fryslân², pour la période du 7 décembre 2009 au 6 décembre 2014 inclus, une dispense des dispositions des articles 9 et 72, alinéa 5, de la Flora- en faunawet (loi relative à la flore et à la faune), l'autorisant à tuer les renards du coucher au lever du soleil au moyen de fusils à plombs ou de carabines et de sources lumineuses artificielles, aux fins de prévention des dégâts à la flore et à la faune.

1.2.2. La Stichting De Faunabescherming³ a déposé une réclamation contre cet arrêté. Par arrêté du 11 mai 2010, la Députation a déclaré cette réclamation non fondée.

1.2.3. La Stichting De Faunabescherming a introduit un recours contre cette décision auprès du tribunal de Leeuwarden. Par jugement du 16 décembre 2010, le tribunal a déclaré le recours fondé, a annulé l'arrêté du 11 mai 2010 et a révoqué l'arrêté du 3 décembre 2009 en tant qu'il accordait une dispense pour l'usage de sources lumineuses artificielles⁴. Le tribunal a fait obligation à la Députation de prendre une nouvelle décision sur la réclamation de la Stichting De Faunabescherming en tant qu'une dispense était accordée pour tuer les renards pendant la nuit durant toute l'année.

¹ A consulter sur www.rechtspraak.nl sous LJN: BR4045. Voyez aussi: AB 2011/355 avec annotation de Ch.W. Backes; JM 2011/129 avec note de L. Boerema.

² En vertu de l'article 29 de la Flora- en faunawet, le Conseil provincial peut agréer des groupements de titulaires de droits de chasse comme unités de gestion de la faune pour les besoins de la gestion des espèces animales ou de la lutte contre les dommages causés par les animaux.

³ Organisation de bénévoles dont le but est de défendre les intérêts des animaux vivant à l'état sauvage.

⁴ LJN: BP0812; JM 2011/46 avec note de L. Boerema sous le n° 47.

1.2.4. La Députation a interjeté appel du jugement du tribunal devant la Section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

1.3. Dans la procédure devant la Section du contentieux administratif, la question s'est posée de savoir si le tribunal avait pu, à bon droit, déclarer applicable à la présente affaire la décision du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux du 2 octobre 1996 en matière de chasse et de protection des oiseaux n° M (96) 8⁵, telle que modifiée par la décision du Comité de Ministres du 17 décembre 1998 n° M (98) 4⁶, alors que le cas d'espèce concerne la destruction des renards aux Pays-Bas dans le cadre de la prévention des dommages⁷.

1.4. Les dispositions du droit national qui sont pertinentes dans le présent litige sont citées sous le point 2.1 de la décision de la Section du contentieux administratif.

2. Questions d'interprétation

2.1. La Section du contentieux administratif a posé les questions d'interprétation suivantes :

(1) La deuxième Décision du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux du 18 juin 1990 modifiant la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, n° M (90) 6, a-t-elle apporté à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, telle que modifiée par le Protocole du 20 juin 1977 modifiant cette Convention, une modification autre que celle consistant à modifier ou à compléter, par cette décision, les catégories prévues à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention et, dans l'affirmative, sous quel rapport ?

(2) La Décision du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux du 2 octobre 1996 en matière de chasse et de protection des oiseaux, n° M (96) 8, telle que modifiée par la Décision du Comité de Ministres du 17 décembre 1998, n° M (98) 4, est-elle applicable à la destruction des renards aux Pays-Bas, même si le renard n'est pas désigné comme gibier aux Pays-Bas ?

2.2. L'article 14, alinéa 1^{er}, de la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux du 10 juin 1970⁸, telle que modifiée par le Protocole du 20 juin 1977⁹, désigne les dispositions de cette Convention et des décisions prises par le Comité de Ministres en exécution de celle-ci comme règles juridiques communes pour l'application des chapitres III et IV du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, et ce en exécution de l'article 1^{er}, alinéa 2, dudit Traité. Les conditions prescrites à l'alinéa 2 de

⁵ Tractatenblad (Trb) 1997/252.

⁶ Trb. 2002/11.

⁷ Voyez la décision de la Section du contentieux administratif sous 2.8.

⁸ M (70) 7, Trb. 1970/155.

⁹ M (77) 8, Trb. 1977/119.

l'article 14 de ladite Convention Benelux sont remplies. Il s'ensuit que la Cour de Justice Benelux est compétente pour connaître de ces questions d'interprétation.

2.3. La simple circonstance que les dispositions d'une décision du Comité de Ministres sont désignées comme 'règles juridiques communes' n'implique pas nécessairement que ces dispositions ont un effet direct dans l'ordre juridique national. La compétence de la Cour de Justice Benelux n'est toutefois pas limitée à l'interprétation des dispositions qui sont *self-executing*¹⁰.

3. Discussion de la première question préjudicielle

3.1. La Convention Benelux du 10 juin 1970 répond au désir des Parties Contractantes d'harmoniser les principes de leurs législations en matière de chasse et de protection des oiseaux vivant à l'état sauvage, établies dans l'intérêt des occupants du sol, de l'agriculture et de la protection efficace de la nature. L'harmonisation est de nature à contribuer au rapprochement des législations concernant le transport du gibier et des oiseaux vivant à l'état sauvage et à contribuer ainsi à la suppression des formalités aux frontières intérieures du Benelux. Selon l'Exposé des Motifs commun, cette Convention est fondée, entre autres, sur les principes suivants :

- la distinction entre, d'une part, le gibier et, d'autre part, les oiseaux vivant à l'état sauvage;
- l'introduction, dans la législation sur la chasse de chacun des trois pays, de diverses catégories de gibier (grand gibier, petit gibier, gibier d'eau et autre gibier) et l'énumération des espèces rentrant dans ces catégories;
- la coordination des mesures relatives aux armes, munitions, projectiles, engins, dispositifs, procédés et modes de chasse autorisés¹¹.

¹⁰ Voyez avocat général Mok, conclusions avant Cour de Justice Benelux 15 avril 1992 (A 90/5), NJ 1992/618 avec note AHJS, alinéa 2.4. Dans la présente affaire, la Section du contentieux administratif a considéré que les dispositions des articles 2 et 3 de la Décision visée dans la deuxième question d'interprétation sont formulées de manière inconditionnelle et précise et qu'elles sont suffisamment concrètes pour pouvoir remplir, dans l'ordre juridique national, la fonction de normes autonomes (considération 2.8).

¹¹ Voyez récemment au sujet de cette Convention Benelux : J.M.I.J. Zijlmans, *De doorwerking van natuurbeschermingsverdragen in de Europese en Nederlandse rechtsorde*, La Haye: SDU 2011, pp. 223 – 245.

3.2. La Partie I de la Convention Benelux porte sur la chasse, la partie II sur la protection des oiseaux. L'article 1^{er} dispose notamment, dans la mesure qui nous intéresse ici, :

1. Chacun des trois Gouvernements s'engage à classer dans sa législation nationale le gibier selon les catégories suivantes : grand gibier, petit gibier, gibier d'eau et autre gibier.
2. Au sens de la présente Convention, il y a lieu d'entendre par :
 - a) grand gibier: (...)
 - b) petit gibier: (...)
 - c) gibier d'eau: (...)
 - d) autre gibier: (...) renards (*Vulpes vulpes*), (...).
3. Le Comité de Ministres, institué par l'article 15 du Traité instituant l'Union économique Benelux, peut modifier ou compléter chacune des catégories prévues à l'alinéa 2, par décisions prises conformément à l'article 19 a) du Traité d'Union.
4. En attendant l'harmonisation des catégories de gibier, chacune des Parties Contractantes peut ajouter d'autres espèces d'animaux aux catégories précitées.

3.3. Selon l'Exposé des Motifs, la désignation de quatre catégories distinctes de gibier et des espèces y appartenant tend à éliminer toute incertitude quant à la question de savoir si une espèce animale déterminée doit ou non être considérée comme gibier. L'article 1^{er} désigne comme "grand gibier", "petit gibier" et "gibier d'eau" les espèces animales qui, en raison de leur nature ou sur la base des lois sur la chasse actuelles, sont susceptibles d'être classées dans les trois catégories précitées.

En ce qui concerne la catégorie "autre gibier", le commentaire de l'article 1^{er} fait observer que de tout temps, les lois sur la chasse réglementent la capture de certains animaux qui, sans être habituellement chassés, intéressent cependant la chasse. En raison de leur mode de vie et de leur nombre, ces animaux sont généralement considérés comme nuisibles et on s'efforce de les détruire tout au long de l'année. Ce groupe d'animaux comprend notamment les renards. Or la dévastation sans cesse accrue de leur milieu naturel risque de provoquer la disparition de ces espèces animales. Il n'est pas exclu qu'à l'avenir, il soit nécessaire de prendre des mesures de protection à leur égard. De toute évidence, ces mesures seraient à prendre dans le cadre des législations sur la chasse. La catégorie "autre gibier" offre des possibilités à cet effet.

3.4. L'article 19 du Traité d'Union¹² disposait sous a) que le Comité de Ministres peut, pour l'exécution des missions qui lui sont confiées, prendre des décisions pour déterminer les modalités d'exécution des dispositions du Traité dans les conditions prévues par celles-ci¹³. Les décisions du Comité engagent les Parties Contractantes. Faisant usage de la compétence qui lui avait été attribuée en vertu de l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de la Convention

¹² Traité du 3 février 1958 instituant l'Union économique Benelux, Trb. 1958/18.

¹³ Voyez actuellement : article 6 du Traité du 17 juin 2008 instituant l'Union Benelux.

Benelux du 10 juin 1970, le Comité de Ministres a supprimé, par décision du 23 juin 1987, deux espèces animales de l'énumération dans la catégorie "autre gibier" à l'alinéa 2 de l'article 1^{er} ¹⁴.

3.5. Le 18 juin 1990, le Comité de Ministres a pris la décision qui fait l'objet de la première question d'interprétation¹⁵. Dans son préambule, cette décision se donne pour fondement l'article 1^{er}, alinéa 3, de la Convention Benelux du 10 juin 1970. Elle y mentionne qu'il est souhaitable d'adapter les définitions des catégories d'animaux à considérer comme "gibier" aux conditions cynégétiques et aux vues actuelles sur la chasse. Dans la mesure qui intéresse le présent litige, l'article 1^{er} énonce notamment :

"Sans préjudice des dispositions de la Directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux et des dispositions de la Convention de Berne, la liste des espèces suivantes peut être classée, pour sa totalité ou en partie, en tant que gibier comme prévu à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, signée à Bruxelles le 10 juin 1970:

- a) Grand gibier: (...)
- b) Petit gibier: (...)
- c) Gibier d'eau: (...)
- d) Autre gibier: (...) renards (*Vulpes vulpes*), (...)."

3.6. La Section du contentieux administratif a demandé tout d'abord si ladite décision avait apporté à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention Benelux une modification autre que celle consistant à modifier ou à compléter les énumérations prévues à l'article 1^{er}, alinéa 2.

3.7. D'un point de vue linguistique, la décision du 18 juin 1990 implique que la liste des espèces animales qu'elle énumère peut être classée comme "gibier" conformément à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention Benelux. Le texte néerlandais de la décision ne s'écarte pas du texte français sur ce point: "(...) *kan de lijst (...), in zijn totaliteit of gedeeltelijk, worden gerangschikt als wild conform artikel 1, lid 2, van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van jacht en vogelbescherming (...)*". Le mot "peut" ne signifie pas dans ce contexte que les Parties Contractantes ont le libre choix de suivre ou de ne pas suivre ce classement. Si le Comité de Ministres emploie le mot "peut" et les mots "pour sa totalité ou en partie", j'y vois un procédé de légistique qui consiste à ne pas se borner à la simple indication des

¹⁴ M (87) 2, Trb. 1987/121. Pour le reste, cette première décision modificative est sans pertinence dans le présent litige.

¹⁵ M (90) 6, Trb. 1992/150.

modifications ou compléments voulus, mais à établir la version coordonnée de la liste prévue à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention en y incluant d'emblée les modifications.

3.8. Le Comité de Ministres mentionne, comme nous l'avons vu, l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de la Convention Benelux comme fondement de sa décision du 18 juin 1990. La Convention Benelux ne comporte pas de loi uniforme pour les trois pays. Elle ne représente qu'une première étape dans la voie d'une harmonisation toujours plus poussée des réglementations nationales. A l'alinéa 1^{er}, les gouvernements s'engagent à classer dans leurs législations nationales le gibier selon les catégories : grand gibier, petit gibier, gibier d'eau, autre gibier. Pour certaines espèces animales, la Convention Benelux détermine à l'alinéa 2 la catégorie à laquelle elles appartiennent. A l'alinéa 3, le Comité de Ministres est habilité à modifier ou à compléter ces énumérations d'espèces animales, selon des modalités qui lient les Parties Contractantes. L'harmonisation progressive des lois nationales se réalisera par ce moyen. En attendant l'harmonisation voulue, chacune des Parties Contractantes peut, en vertu de l'alinéa 4, ajouter elle-même – exclusivement pour son propre territoire – des espèces animales à la liste à condition de les classer dans une de ces quatre catégories.

3.9. Il se déduit de l'économie de la Convention Benelux et du Traité d'Union de 1958 que les Parties Contractantes ne peuvent pas apporter d'autorité des modifications à la liste prévue à l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la Convention Benelux. En vertu de l'alinéa 4, elles peuvent seulement ajouter des espèces animales à la liste et exclusivement pour leur territoire. S'ils veulent apporter un changement à la liste visée à l'alinéa 2 (par exemple à l'égard de la désignation du renard comme "autre gibier"), les gouvernements des Parties Contractantes sont tributaires d'une décision du Comité de Ministres telle que visée à l'article 1^{er}, alinéa 3, de la Convention Benelux. L'article 1^{er} de la Convention Benelux et la décision du 18 juin 1990 portent uniquement sur la classification. Le classement d'une espèce animale comme "autre gibier" n'impose aux Parties Contractantes aucune obligation d'ouvrir la chasse au renard sur tout ou partie de leur territoire durant toute l'année ou une partie de celle-ci.

3.10. Il ne résulte pas de la décision du 18 juin 1990 que le Comité de Ministres a apporté à la Convention Benelux une modification autre que celle consistant à modifier ou à compléter les énumérations visées à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention. Dans le préambule de ladite décision, le Comité de Ministres a jugé souhaitable d'adapter les définitions des

catégories d'animaux à considérer comme gibier. Le texte néerlandais est concordant: "(...) *de bepalingen van de categorieën als wild te rangschikken dieren aan te passen (...)*". Il faut donc en conclure que les mots du début de la disposition ("Au sens de la présente Convention, il y a lieu d'entendre par:") font toujours partie du texte en vigueur de l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention Benelux¹⁶. Les autres facteurs à prendre en considération lors de l'interprétation¹⁷ ne conduisent pas, à mon avis, à une solution différente..

3.11. La référence faite par le Comité de Ministres à la Convention de Berne¹⁸ et à la Directive 79/409/CEE du Conseil du 29 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux¹⁹ ne change rien à ce qui précède. Tant la Convention de Berne que la première directive sur les oiseaux sont postérieures à la Convention Benelux. La directive sur les oiseaux n'est pas applicable aux renards. Dans la mesure où la directive sur les oiseaux induirait, pour les pays du Benelux, des obligations concernant la protection des oiseaux ou de leurs œufs contre la prédation des renards – point sur lequel je ne me prononce pas –, cette circonstance ne serait pas de nature pas à habiliter le Comité de Ministres à modifier la Convention Benelux par une décision autrement qu'en modifiant ou en complétant les énumérations visées à l'article 1^{er}, alinéa 2. Il en résulte qu'il convient de répondre par la négative à la première question d'interprétation.

3.12. Aux Pays-Bas, la Convention Benelux a été approuvée par la loi du 25 mai 1972, Stb. 269. Son exposé des motifs mentionnait que la Convention Benelux comportait des obligations concrètes visant l'adaptation de la législation nationale et que la *Jachtwet*²⁰ (loi

¹⁶ La Cour de Justice Benelux l'a admis implicitement dans son arrêt du 25 juin 2008 (n° A 2007/1), considération 11 sous (i). Voyez aussi la considération 2.8.3 de la Section du contentieux administratif.

¹⁷ La Convention de Vienne du 23 mai 1969 (Trb. 1972/51; Trb. 1985/79) est entrée en vigueur pour les Pays-Bas le 9 mai 1985. En vertu de l'article 4, ce texte n'a pas d'effet rétroactif. Les règles d'interprétation des traités, figurant dans les articles 31 à 33 de cette convention, sont cependant réputées avoir codifié le droit international public non écrit antérieur en matière d'interprétation des traités (voyez: HR 29 juin 1990, NJ 1992/106 avec note J.C.S, considération 3.7; conclusions av. gén. Mok avant Cour de Justice Benelux 28 juin 1994, A 92/2, NJ 1994/764). Dès lors que la décision du Comité de Ministres engage les trois Parties Contractantes, j'estime qu'elle est à considérer comme un amendement de la Convention Benelux du 10 juin 1970 au sens de l'article 39 de la Convention de Vienne. Pour cette raison, nous pouvons retenir, pour l'interprétation de cette décision du Comité de Ministres, les mêmes critères que ceux qui sont admis pour l'interprétation des traités.

¹⁸ Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée sous les auspices du Conseil de l'Europe à Berne le 19 septembre 1979, Trb. 1980/60. Voyez dans ce traité en particulier l'article 6 (espèces animales menacées d'extinction) et l'Annexe II à la Convention. Récemment sur la convention de Berne: J.M.I.J. Zijlmans, *De doorwerking van natuurbeschermingsverdragen in de Europese en Nederlandse rechtsorde*, La Haye: SDU 2011, pp. 69 - 120.

¹⁹ Directive 79/409/CEE, JOCE 1979, L 103. Elle a été remplacée entre-temps par la Directive 2009/147/CE concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOCE 2010, L 20.

²⁰ Loi du 3 novembre 1954, Stb. 523.

relative à la chasse) serait modifiée à cet effet²¹. L'adaptation de la classification du gibier à l'article 2, alinéa 1^{er}, de la Jachtwet est intervenue peu après²². Après la décision du 18 juin 1990, l'article 2 de la même loi a été de nouveau modifié²³. La Jachtwet a été remplacée par la Flora- en faunawet avec effet au 1^{er} avril 2002.

3.13. En Flandre, l'article 3 du décret sur la chasse²⁴ a recours à la classification de base du gibier dans les quatre catégories de la Convention Benelux. En Wallonie, si j'ai bien compris, c'est encore toujours la loi sur la chasse²⁵ qui est en vigueur. L'article 1bis de cette loi suit la classification de base dans les quatre catégories de la Convention Benelux. Au Luxembourg, la loi relative à la chasse a fait l'objet récemment d'une révision²⁶.

4. Discussion de la deuxième question préjudicielle

4.1. L'article 4 de la Convention Benelux du 10 juin 1970 porte sur les moyens de chasse. Compte tenu de la modification apportée par le Protocole du 20 juin 1977, l'article 4 est libellé comme suit :

“1. (...)

2. La chasse aux différentes espèces de gibier ne peut être exercée qu'au moyen d'armes, de munitions, de projectiles, d'engins, de dispositifs et selon des procédés et des modes à déterminer suivant la procédure prévue à l'alinéa 4.

3. (...)

4. a) Par décisions prises conformément à l'article 19 a) du Traité d'Union, le Comité de Ministres arrête en tenant compte des exigences cynégétiques de chaque pays ou parties de pays :

1°. les armes, les munitions, les projectiles, les engins, les dispositifs, les procédés et les modes de chasse prévus à l'alinéa 2;

2°. les espèces de gibier et les régions des pays du Benelux qui font l'objet d'un plan de tir.

b) (...).

5. Chacun des trois Gouvernements détermine les modalités d'exécution des dispositions énoncées aux alinéas 1 et 4, ainsi que les mesures de contrôle y afférentes.”

²¹ Exposé des Motifs, Kamerstukken II 1971/72, 11 758, n° 3, p. 1.

²² L'article 2 de la Jachtwet a été modifié par la loi du 25 mai 1972, Stb. 280 (Exposé des motifs, Kamerstukken II 1971/72, 11 757 n° 3, p. 3). Le ministre a également été habilité à modifier les définitions à l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi, si une telle modification résulte d'une convention internationale.

²³ Loi du 28 octobre 1993, Stb. 586. (Exposé des Motifs, Kamerstukken II 1990/91, 22 201, n° 3, p. 7 et 26).

²⁴ Promulgué par le gouvernement flamand le 24 juillet 1991, modifié par la suite.

²⁵ Loi du 28 février 1882, modifiée par la suite.

²⁶ Loi du 25 mai 2011 relative à la chasse, Mémorial A-111. L'article 8 renvoie, pour la classification des espèces animales, à une Annexe, qui recourt au classement de base en quatre catégories de la Convention Benelux, ainsi qu'à une cinquième catégorie à laquelle appartiennent quelques espèces animales exotiques.

4.2. En vertu de l'alinéa 4 précité, le Comité de Ministres a arrêté le 2 octobre 1996 la liste maximale des moyens autorisés pour l'exercice de la chasse²⁷. L'article 1^{er} de la décision du 2 octobre 1996 se réfère à une décision antérieure du Comité de Ministres²⁸. A l'article 2, le Comité de Ministres donne une énumération des moyens autres que les fusils, qui peuvent être autorisés dans le Benelux pour l'exercice de la chasse. L'article 3 comporte des règles complémentaires limitées à la Belgique et aux Pays-Bas. Les sources lumineuses artificielles ne sont pas mentionnées dans ces énumérations. Ce dernier point est important étant donné que le litige devant la juridiction nationale s'est concentré sur la question de savoir si l'usage de la lumière artificielle est permis dans le cadre de la destruction des renards.

4.3. La dénomination "liste maximale" indique déjà que le Comité de Ministres ne détermine pas lui-même les moyens de chasse qui sont autorisés dans chacun des pays du Benelux. Tant l'article 2 que l'article 3 de la décision prévoient que les moyens de chasse énumérés dans la liste *peuvent* être autorisés par les Etats contractants pour l'exercice de la chasse.

4.4. Dans l'instance devant la juridiction nationale et devant la Cour de Justice Benelux, la Députation a défendu la thèse selon laquelle la décision du 2 octobre 1996 n'est pas applicable à l'abattage de renards lorsqu'il s'effectue à des fins de lutte contre les dommages. La Députation a relevé à cet égard que dans le commentaire de sa décision²⁹, le Comité de Ministres avait mentionné expressément que le texte concernait uniquement la chasse et non la destruction des animaux. Dans son mémoire devant la Cour de Justice Benelux, le gouvernement du Royaume des Pays-Bas apporte son appui à la conception de la Députation tandis que pour sa part, la Stichting De Faunabescherming conteste ce point de vue.

4.5. La conception de la Députation s'explique par l'économie de la Flora- en faunawet qui n'a plus retenu la classification en "grand gibier", "petit gibier", "gibier d'eau" et "autre gibier" et qui instaure, dans son article 9, une interdiction générale, à laquelle des exceptions sont rendues possibles, selon le cas, pour la chasse³⁰, pour la lutte contre les dommages causés

²⁷ Décision du 2 octobre 1996 en matière de chasse et de protection des oiseaux, M (96) 8, Trb. 1997/252. Elle a été complétée sur un élément par la décision du Comité de Ministres du 17 décembre 1998, M (98) 4, Trb. 2002/11. Par cette dernière décision, le commentaire de la décision M (96) 8 a été remplacé dans son intégralité.

²⁸ Décision du Comité de Ministres du 24 septembre 1984 portant énumération limitative des fusils et des munitions à utiliser pour la chasse aux différentes espèces de gibier, M (83) 17 (Trb. 1987/2). L'article 1^{er} de cette décision dispose que les fusils munis de sources lumineuses artificielles ou de dispositifs pour éclairer la cible sont interdits.

²⁹ Telle que modifiée par la décision précitée du 17 décembre 1998.

³⁰ Voyez le titre II du chapitre V de la Flora- en faunawet, art. 31 et suivants. L'article 4 précise ce qu'il faut entendre par "espèce animale indigène protégée".

par les animaux et à d'autres fins, dont la gestion des populations d'animaux³¹. Non seulement la notion de "gibier" mais aussi celle de "chasse" sont conçues de manière restrictive dans la loi :

"Le terme 'chasse' est réservé au gibier. Il est dès lors inexact de parler de chasse en relation avec des espèces qui ne sont pas du gibier. Ce qui n'empêche pas qu'il puisse s'agir en pratique des mêmes actes. S'agissant des actes matériels, il n'y a en effet aucune différence entre la lutte contre les dommages au moyen du fusil et la chasse au sens du présent projet de loi."³²

4.6. La notion de "chasse" est définie comme suit à l'article 1^{er} de la Flora- en faunawet : la capture, la mise à mort ou la quête du gibier ainsi que les tentatives à ces fins. La notion de "gibier" est définie comme suit à l'article 1^{er} de cette loi : les animaux appartenant à l'une des espèces animales visées à l'article 32, alinéa 1^{er}, qui vivent en liberté à l'état qui leur est naturel. L'article 32, alinéa 1^{er}, désigne certaines espèces animales comme "gibier". Le renard n'en fait pas partie³³.

4.7. Lors de l'examen du projet de loi Flora- en faunawet à la Première Chambre, la question se posa de savoir comment le projet se définissait par rapport à la Convention Benelux du 10 juin 1970³⁴. Le gouvernement néerlandais répondit :

"La convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux (...) a pour but de réaliser une harmonisation dans le domaine de la chasse et de la protection des oiseaux vivant à l'état sauvage.

Depuis, cet objectif de protection est poursuivi en grande partie par d'autres voies ; l'harmonisation des réglementations se réalise aujourd'hui principalement dans le cadre de l'UE. La directive sur la protection des oiseaux en constitue un exemple.

La convention Benelux garde cependant son utilité pour le rapprochement des politiques menées dans les pays du Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, dans la mesure où ces aspects ne sont pas réglés de manière exhaustive par la directive sur la protection des oiseaux. Les représentants des gouvernements des pays du Benelux se concertent régulièrement, comme le prévoit d'ailleurs la convention. Les délégués néerlandais à ces concertations ont annoncé qu'une loi sur la flore et la faune était en cours de préparation aux Pays-Bas. Avant l'entrée en vigueur du texte, le présent projet sera mis officiellement à l'ordre du jour des discussions.

La liste des espèces de gibier de la convention Benelux ne peut dès lors pas être qualifiée de déterminante, en particulier à la lumière de la directive européenne sur la protection des oiseaux. Il convient plutôt de la considérer comme une liste maximale. De plus, la liste comporte davantage d'espèces que celles dont la chasse peut être autorisée en vertu de la directive européenne. Dans cette optique, la définition du gibier retenue dans le présent projet, qui est restreinte par rapport à celle que l'on trouve dans la convention Benelux ne revêt donc pas de signification particulière. Cela reste sans incidence directe sur la politique de la chasse au sens large. En outre, malgré la liste plus limitée du gibier qui s'appliquera à l'exercice de la chasse d'utilité publique, la gestion et la lutte contre les dommages resteront possibles dans une mesure suffisante à l'égard notamment

³¹ Voyez le titre III du chapitre V Flora- en faunawet, art. 60 et s.

³² Mémoire en réponse, Kamerstukken II 1995/96, 23 147, n° 7, p. 40.

³³ Voyez sur le renard: Note à la suite du rapport final, Kamerstukken II 1996/97, 23 147, n° 12, p. 12-13, 35 et 52; Mémoire en Réponse, Kamerstukken I 1997/98, 23 147, n° 104b, p. 19.

³⁴ Rapport provisoire, Kamerstukken I 1997/98, 23 147, n° 104a, p. 8-9 et p. 12-13.

des espèces qui n'entrent plus dans la définition du gibier prévue dans le projet flore et faune, mais qui sont considérées comme gibier en vertu de la loi actuelle sur la chasse.

Au surplus, la convention Benelux laisse du champ aux pays concernés pour mettre en œuvre une politique nationale, indépendamment du pouvoir de sélection des espèces dont la chasse peut être autorisée. (...) La finalité de la convention Benelux n'est dès lors pas compromise par le projet de loi sur la flore et la faune."³⁵

4.8. Cette réponse suscita la réaction suivante de la part de la Première Chambre :

"De plus, nous jugeons ensuite plutôt cavalier le comportement adopté à l'égard de nos partenaires du Benelux, tel qu'il est présenté dans le mémoire en réponse, d'autant plus que cette attitude se situe dans le contexte de la convention Benelux en matière de chasse, actuellement en vigueur. (...) Conclure une convention appelée à régler l'harmonisation de la chasse, bouleverser ensuite unilatéralement le régime de la chasse et puis, après tant d'années, venir déclarer que la question 'sera mise à l'ordre du jour des concertations Benelux' ! Et encore : pas avant que le projet soit adopté et que sa date d'entrée en vigueur soit fixée.

Le ministre déclare qu'en raison de la réglementation européenne, cette convention Benelux est au fond dépassée. Il a pourtant fait valoir par ailleurs que la réglementation européenne autorise largement la conduite d'une politique nationale propre, du moment que celle-ci ne contrecarre pas les règles minimales édictées par l'Europe. Mais si cela est vrai, les Etats membres gardent donc toute liberté de conclure des accords d'harmonisation avec les pays voisins, ce qui, à notre avis, était précisément le cas en l'occurrence."³⁶

Le ministre resta toutefois sur ses positions³⁷.

4.9. Le point de vue de la Députation et du gouvernement néerlandais repose, si je comprends bien, sur l'idée que la Convention Benelux laisse au législateur national la liberté de régler de manière discrétionnaire la capture et l'abattage des animaux des espèces en question, si l'objectif est de lutter contre les dommages causés par eux. Si la capture et l'abattage des espèces animales désignées ont lieu (non pas dans l'intention de s'en emparer pour leur fourrure ou leur chair, mais bien) en vue de lutter contre les dommages causés par ces animaux, les limitations concernant les moyens de chasse autorisés, prévues à l'article 4 de la Convention Benelux et dans la décision du Comité de Ministres, ne seraient pas applicables.

4.10. Ce point de vue n'est juridiquement pas correct. Aussi longtemps que le renard est désigné comme "autre gibier" à l'article 1^{er} de la Convention Benelux, la chasse aux renards est soumise aux limitations que l'article 4 de cette Convention prévoit pour les moyens de chasse utilisés. L'exposé des motifs de la Convention Benelux, examiné à l'alinéa 3.3 ci-

³⁵ Mémoire en réponse, Kamerstukken I 1997/98, 23 147, n° 104b, p. 8-9.

³⁶ Sénateur Van Gennip, Annales I 1997/98, blz. 31-1571. Voyez pour la réponse du ministre: Annales I 1997/98, p. 31-1605 et 31-1606; pour la réplique du sénateur Van Gennip: p. 31-1612.

³⁷ La question est toujours d'actualité. En octobre 2011, un avant-projet de loi sur la nature a été déposé aux Pays-Bas, qui, s'il est adopté par le parlement, remplacera la Flora- en faunawet (www.internetconsultatie.nl). Le projet d'exposé des motifs (p. 162) maintient la distinction entre les règles relatives à la chasse, à la lutte contre les dommages et à la gestion.

dessus, n'autorise pas d'autre conclusion que celle-ci : la notion de "chasse" à l'alinéa 2 de l'article 4 englobe également les cas où le chasseur veut capturer ou tuer un animal désigné comme "autre gibier" dans le but de lutter contre les dommages causés par les animaux de cette espèce. Cette conclusion n'est pas infirmée par le fait que le commentaire modifié de la décision du 2 octobre 1996 mentionne : "On remarque que le projet concerne l'exercice de la chasse et non pas l'acte de destruction". Eu égard à la portée, précisée ci-dessus, de la notion de "chasse" dans la Convention Benelux, le mot "destruction" s'entend uniquement de la destruction d'animaux qui *n'appartiennent pas* à l'une des catégories de "gibier" définies à l'article 1^{er} de la Convention Benelux³⁸.

4.11. En outre, ce point de vue du gouvernement néerlandais me paraît peu compatible avec l'objet de la Convention Benelux, à savoir l'harmonisation progressive des législations dans le cadre de la coopération Benelux. Si une Partie Contractante souhaite une modification des espèces animales désignées comme "gibier", elle peut faire inscrire ce sujet à l'ordre du jour du Comité de Ministres. Le Comité de Ministres peut prendre les initiatives utiles pour modifier les espèces animales sur la liste ou, si nécessaire, adresser aux trois gouvernements une proposition de modification de la Convention Benelux.

4.12. Pour ces raisons, il est indifférent, pour l'applicabilité de la décision du Comité de Ministres du 2 octobre 1996, telle que modifiée par la décision du 17 décembre 1998, que le renard ne soit pas désigné comme "gibier" dans la législation nationale néerlandaise. En conséquence, la seconde question d'interprétation appelle par une réponse affirmative.

5. Conclusion

Je conclus à ce que la Cour de Justice Benelux réponde par la négative à la question 1 et par l'affirmative à la question 2.

La Haye, le 16 mars 2012

L'avocat général à la
Cour de Justice Benelux,

F.F. Langemeijer

³⁸ Voyez CJB 25 juin 2008 (A 2007/1), considérations 15-17.