

COUR DE JUSTICE

BENELUX

GERECHTSHOF

~

A 2011/2/10

ARREST

Inzake:

College van Gedeputeerde Staten van Fryslân

Tegen:

Stichting De Faunabescherming

Procestaal: Nederlands

ARRET

En cause :

La députation provinciale de Frise

Contre:

La fondation De Faunabescherming

Langue de la procédure : le néerlandais

GRIFFIE
REGENTSCHAPSSTRAAT 39
1000 BRUSSEL
TEL. (0) 2.519.38.61
FAX (0) 2.513.42.06
curia@benelux.be

GREFFE
RUE DE LA REGENCE 39
1000 BRUXELLES
TEL. (0) 2.519.38.61
FAX (0) 2.513.42.06
curia@benelux.be

La Cour de Justice Benelux a rendu l'arrêt suivant dans l'affaire A 2011/2.

1. En application de l'article 6 du Traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux (ci-après: le Traité), la Section du contentieux administratif du Conseil d'Etat (ci-après : la Section du contentieux administratif) a posé, par un arrêt du 3 août 2011 rendu dans la cause n°201100944/1/H3 sur appel de la Députation provinciale de Frise (ci-après: la Députation) contre le jugement du tribunal de Leeuwarden du 16 décembre 2010 en cause de la Stichting De Faunabescherming (Fondation pour la protection de la faune; ci-après: la Fondation), dont le siège est à Amstelveen, et de la députation provinciale, des questions d'interprétation concernant (i) la Deuxième décision du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux du 18 juin 1990 modifiant les dispositions relatives aux catégories d'animaux à considérer comme gibier (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, M (90) 6, ci-après: la Deuxième décision), et (ii) la Décision du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux du 2 octobre 1996 déterminant les moyens autorisés dans l'exercice de la chasse (Décision du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux du 2 octobre 1996 en matière de chasse et de protection des oiseaux, M (96) 8, telle qu'elle a été modifiée par la Décision du Comité de Ministres du 17 décembre 1998, M (98) 4, ci-après: la Décision Moyens de chasse).

Quant aux faits

2. Tels qu'ils ressortent de l'arrêt de la Section du contentieux administratif, les faits de la cause peuvent être résumés comme suit :

(i) Par arrêté du 3 décembre 2009, la Députation a dispensé la Stichting Faunabeheer Eenheid Fryslân, pour la période du 7 décembre 2009 au 6 décembre 2014 inclus, du respect 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 ou de carabines à plombs et de sources lumineuses artificielles, afin de prévenir les dommages aux oiseaux des prairies et autres oiseaux nicheurs au sol.

(ii) La Fondation a déposé une réclamation contre cet arrêté. Par décision du 11 mai 2010, la Députation a déclaré cette réclamation non fondée.

(iii) La Fondation a introduit un recours contre cette décision devant le tribunal de Leeuwarden. Par jugement du 16 décembre 2010, le tribunal a déclaré le recours fondé, a annulé la décision du 11 mai 2010 et a révoqué l'arrêté du 3 décembre 2009 en tant qu'il permettait l'usage de sources

lumineuses artificielles. Dans son jugement, le tribunal a considéré que l'autorisation de tuer les renards en faisant usage de sources lumineuses artificielles ne pouvait pas être maintenue parce que cet usage est interdit en vertu de la Décision Moyens de chasse, de sorte que l'article 9, alinéa 6, de l'arrêté néerlandais relatif à la gestion et à la lutte contre les dommages causés par les animaux n'a pas force obligatoire et qu'il s'impose d'écarter, dans cette mesure, l'application de l'article 68, alinéa 1^{er}, début et d, de la loi néerlandaise relative à la flore et à la faune.

(iv) La Députation a interjeté appel du jugement du tribunal devant la Section du contentieux administratif.

3. Au point 2.8 de son arrêt, la Section du contentieux administratif a considéré ce qui suit. Les articles 2 et 3 de la Décision Moyens de chasse donnent une énumération limitative des moyens qui peuvent être autorisés dans l'exercice de la chasse. Ces articles ne mentionnent pas les sources lumineuses artificielles. Le tribunal a considéré à juste titre que la Décision Moyens de chasse ne comporte pas d'exceptions de sorte que l'usage de sources lumineuses artificielles est interdit en toutes circonstances en vertu de cette décision. La question se pose de savoir si le tribunal a légalement déclaré la Décision Moyens de chasse applicable à la présente affaire qui porte sur la destruction des renards aux Pays-Bas à des fins de prévention de dommages.

Au point 2.8.1 de son arrêt, la Section du contentieux administratif a considéré que la Décision Moyens de chasse a pour fondement, entre autres, l'article 4, alinéa 2, de la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux du 10 juin 1970, telle qu'elle a été modifiée par le Protocole du 20 juin 1977, (ci-après: la Convention Benelux), laquelle disposition prévoit que la chasse aux différentes espèces de gibier ne peut être exercée qu'au moyen d'armes, de munitions et autres dispositifs à déterminer. Pour l'application de cette décision, il importe dès lors de savoir ce que l'on entend par "différentes espèces de gibier". La Section du contentieux administratif est d'avis que l'article 1^{er} de la Convention Benelux est déterminant à cet égard. L'alinéa 2 de cet article énumère un certain nombre d'espèces animales qui sont classées en quatre catégories de gibier. Lors de l'entrée en vigueur de la Convention Benelux, l'alinéa 2 disposait : "Au sens de la présente Convention, il y a lieu d'entendre par". Il découle de cette formulation que les termes "différentes espèces de gibier" figurant à l'article 4, alinéa 2, de la convention doivent s'entendre des espèces animales mentionnées à l'article 1^{er}, alinéa 2. Ceci impliquerait que la Décision Moyens de chasse s'applique au renard dès lors qu'il est mentionné dans la catégorie "autre gibier". La Députation a contesté de manière motivée cette interprétation de l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention Benelux en se référant à la Deuxième décision. Selon la Députation, l'article 1^{er} de cette décision s'est substitué à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention Benelux et le début du texte "Au sens de la présente Convention, il y a lieu d'entendre par" serait donc abrogé. L'expression

”différentes espèces de gibier” de l’article 4, alinéa 2, de la Convention Benelux viserait uniquement les espèces de gibier désignées comme telles par les Etats membres.

Au point 2.8.2 de son arrêt, la Section du contentieux administratif a considéré qu’il convenait d’examiner le bien-fondé de la thèse de la Députation selon laquelle cette formulation ne se borne pas à simplement modifier ou compléter chacune des énumérations contenues dans les catégories prévues à l’article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention Benelux, ainsi que le prévoit l’article 1^{er}, alinéa 3, de cette Convention. A cet égard, il importe de savoir si la Deuxième décision modificative, qui dispose que la liste des espèces animales mentionnées *peut* être classée en tant que gibier comme prévu à l’article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention, implique que les Etats membres se sont vu attribuer ainsi la liberté de désigner ou non des espèces animales et que l’article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention Benelux se borne dorénavant à prévoir que si les Etats membres opèrent une désignation, ils doivent se conformer à cette liste.

Questions préjudicielles

4. Eu égard à ce qui précède, la Section du contentieux administratif a sursis à statuer jusqu’à ce que la Cour de Justice Benelux se soit prononcée sur les questions préjudicielles 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 ?

Quant à la procédure

5. Conformément à l'article 6, alinéa 5, du Traité, la Cour a fait parvenir aux parties et aux ministres de la Justice de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg une copie certifiée conforme de l'arrêt de la Section du contentieux administratif.

Les parties ont eu la possibilité de présenter par écrit des observations sur les questions posées à la Cour.

La Députation a déposé un mémoire le 19 septembre 2011.

M^e A.H. Jonkhof, avocat à Haarlem, a déposé un mémoire le 26 octobre 2011 au nom de la Fondation.

Le gouvernement néerlandais a communiqué son point de vue le 17 novembre 2011.

M^e Jonkhof, préqualifié, a déposé, le 30 janvier 2012, un mémoire en réponse au nom de la Fondation.

Monsieur l'avocat général F.F. Langemeijer a pris des conclusions écrites le 16 mars 2012. Les parties n'ont pas déposé d'observations à la suite de ces conclusions.

L'avocat général a pris des conclusions écrites additionnelles le 31 mai 2012. Les parties n'ont pas déposé d'observations à la suite de ces conclusions additionnelles.

Quant au droit

Sur la première question

6. Par sa première question, la Section du contentieux administratif souhaite savoir si la Deuxième décision a apporté à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention Benelux une modification autre que celle consistant à modifier ou à compléter les catégories qui sont prévues dans ledit article 1^{er}, alinéa 2.

7. L'article 1^{er} de la Convention Benelux est libellé comme suit :

“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."

8. Selon l'exposé des motifs commun de la Convention Benelux, l'un des principes fondamentaux de cette convention est "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 Convention Benelux vise à une harmonisation toujours plus poussée des réglementations nationales.

9. La Deuxième décision, qui est prise en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 3, de la Convention Benelux, repose sur l'idée qu'il est souhaitable d'adapter les définitions des catégories d'animaux à considérer comme gibier aux conditions cynégétiques et aux conceptions actuelles sur la chasse.

10. Dans la mesure qui intéresse le présent litige, l'article 1^{er} de la Deuxième décision 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*), (...)."

11. L'article 1^{er} de la Deuxième décision énumère à nouveau les espèces animales appartenant aux diverses catégories de gibier. Ces listes d'espèces animales se sont substituées aux énumérations de l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention Benelux.

12. Devant la juridiction nationale, le débat s'est centré sur la question de savoir si les termes liminaires de l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention, qui se lisent "Au sens de la présente Convention, il y a lieu d'entendre par", ont été remplacés par le début de l'article 1^{er} de la Deuxième décision. Corrélativement à cette première interrogation, se pose la question de savoir si eu égard au texte initial de son article 1^{er}, en particulier par le recours aux mots "peut être classée", la Deuxième décision a pour effet de reconnaître aux pays qui ont conclu la Convention Benelux la liberté d'intégrer ou non des espèces animales dans l'une des quatre catégories citées.

Vu l'objectif d'harmonisation poursuivi par la Convention Benelux et compte tenu de la classification adoptée à cet effet à l'article 1^{er} de la Convention Benelux, il convient d'admettre que le Comité de Ministres n'a pas eu en vue pareille modification de la Convention Benelux. Par cette convention, les trois pays du Benelux se sont engagés à classer le gibier dans leurs législations nationales selon les catégories énumérées à l'article 1^{er}, alinéa 2. Le texte détermine en même temps les espèces animales qui relèvent des différentes catégories. Le Comité de Ministres se voit réserver, en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 3, la compétence de modifier ou de compléter chacune de ces catégories. En attendant une harmonisation plus avancée, chaque pays peut seulement, et exclusivement pour son propre territoire, ajouter d'autres espèces d'animaux à l'énumération de l'article 1^{er}, alinéa 2.

Compte tenu de ce que, en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 3, la compétence du Comité de Ministres se limite à compléter ou modifier l'énumération visée à l'article 1^{er}, alinéa 2, il convient d'admettre que le membre de phrase "la liste des espèces suivantes peut être classée, pour sa totalité ou en partie, en tant que..." figurant au début de l'article 1^{er} de la Deuxième décision n'a été conçu que comme une introduction à l'énumération qui suit.

Par conséquent, il ne peut pas se déduire de la Deuxième décision que le Comité de Ministres ait entendu apporter à la Convention Benelux une quelconque modification autre que celle de l'adaptation souhaitée des catégories d'animaux à classer comme gibier, ainsi qu'il est dit sous le numéro 13 ci-dessus.

13. La première question d'interprétation appelle donc une réponse négative.

Sur la seconde question

14. L'article 4 de la Convention Benelux 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;

(...).

15. Par les mots "différentes espèces de gibier", l'article 4, alinéa 2, vise les catégories d'espèces de gibier qui sont citées à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention Benelux. Cette dernière disposition et l'article 1^{er} de la Deuxième décision désignent le renard comme "autre gibier". Vu la réponse à la première question, il est sans importance pour la réponse à la deuxième question que le renard ne soit pas désigné comme gibier dans la législation nationale des Pays-Bas.

16. Par la Décision Moyens de chasse, prise en vertu de l'article 4, alinéas 2 et 4, de la Convention Benelux, le Comité de Ministres a arrêté une liste maximale des moyens autorisés dans l'exercice de la chasse. Les sources lumineuses artificielles n'y figurent pas comme moyens de chasse autorisés.

Dans le litige devant la juridiction nationale, la question se pose de savoir si la Décision Moyens de chasse s'applique aussi à la destruction des renards dans le cadre de la lutte contre les dommages.

17. L'exposé des motifs commun de la Convention Benelux mentionne notamment ce qui suit à propos de l'article 1^{er}:

"Une distinction est faite à l'article 1^{er} de la Convention entre quatre catégories de gibier, à savoir le grand gibier, le petit gibier, le gibier d'eau et les autres gibiers. La désignation de ces diverses catégories 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. En outre, cette désignation est en rapport avec d'autres dispositions en la matière, par exemple celles relatives aux procédés et modes de chasse autorisés, aux terrains de chasse et aux dates d'ouverture et de fermeture de la chasse suivant les diverses catégories de gibier.

(...)

En outre, une catégorie "autre gibier" a été prévue. De tout temps, en effet, les lois sur la chasse règlementent la capture de certains animaux qui, sans être habituellement chassés,

intéressent cependant la chasse. Ce groupe d'animaux comprend notamment les renards, les

putois, les belettes, les chats harets; certains d'entre eux, comme les renards, sont occasionnellement chassés. 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.

Or la dévastation sans cesse accrue du milieu naturel de ces espèces animales risque de provoquer la disparition de certaines d'entre elles et notamment du blaireau, de la loutre et du chat sauvage. Des études écologiques ont montré que ces espèces animales, tout comme le gibier ordinaire, jouent un rôle important dans le processus alimentaire naturel. Il n'est donc pas exclu qu'à l'avenir, il soit nécessaire de prendre des mesures de protection à leur égard. Il en est déjà ainsi aux Pays-Bas pour certains d'entre eux, p. ex. pour les martres. 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."

Il se déduit nécessairement de l'exposé des motifs que la notion de "chasse" visée à l'article 4, alinéa 2, s'étend aussi à la chasse à une espèce animale désignée comme "autre gibier" en vue de la lutte contre les dommages. Etant donné la relation entre la Décision Moyens de chasse et les articles 1^{er} et 4 de la Convention Benelux, la même conclusion s'impose pour la Décision Moyens de chasse. Sur ce point toutefois, il importe, depuis le 24 avril 2012, de relever ce qui suit.

18. Par Décision du Comité de Ministres du 24 avril 2012, n° M (2012) 3, modifiant le champ d'application des Décisions M (96) 8 et M (83) 17, relatives aux fusils et munitions, et autres moyens autorisés pour la chasse aux différentes espèces de gibier et prenant effet à la même date, il a été ajouté, à l'article 4 de la Décision Moyens de chasse, un alinéa qui dispose :

"c. Le champ d'application de cette Décision est exclusivement restreint à l'exercice de la chasse et ne s'étend pas à la destruction exercée dans un objectif de prévention ou de lutte contre les dommages importants aux cultures, à l'élevage et aux forêts, ou encore dans l'intérêt de la flore, de la faune, de la santé et de la sécurité publiques, ainsi que de la sécurité aérienne."

19. Les considérations qui précèdent conduisent à conclure que la deuxième question appelle une réponse affirmative, avec cette réserve qu'à partir du 24 avril 2012, compte tenu de l'article 4, sous a, de la Décision Moyens de chasse, le champ d'application de celle-ci est restreint à l'exercice de la chasse, à l'exclusion des actions menées dans le but de prévenir ou de combattre les dommages importants aux cultures, à l'élevage et aux forêts, ou encore dans l'intérêt de la flore, de la faune, de la santé et de la sécurité publiques, ainsi que de la sécurité aérienne.

Quant aux dépens

20. En vertu de l'article 13 du Traité, la Cour doit fixer le montant des frais exposés devant elle pour autant que cela soit conforme à la législation du pays où le procès est pendante.

Ces frais sont fixés à 1.500 €.

La Cour de Justice Benelux

Statuant sur les questions posées par la Section du contentieux administratif du Conseil d'Etat par arrêt du 3 août 2011,

Dit pour droit

21.

Sur la première question:

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, n'a 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, aucune autre modification que celle consistant à modifier ou à compléter, par cette décision, les énumérations contenues dans les catégories prévues à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention Benelux.

Sur la deuxième question:

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 applicable à la destruction des renards aux Pays-Bas, même si le renard n'est pas désigné comme gibier par la législation nationale de ce pays, avec cette réserve qu'à partir du 24 avril 2012, le champ d'application de la Décision Moyens de chasse est

restreint à l'exercice de la chasse, à l'exclusion des actions menées dans le but de prévenir ou de combattre les dommages importants aux cultures, à l'élevage et aux forêts, ou encore dans l'intérêt de la flore, de la faune, de la santé et de la sécurité publiques, ainsi que de la sécurité aérienne.

Ainsi jugé le 11 mars 2013 par E.J. Numann, président, le chevalier J. de Codt, second vice-président, G. Santer, A. Fettweis, juges, H.A.G. Splinter-van Kan, E. Conzémus, E. Goethals, I. Folscheid, A.H.T. Heisterkamp, juges suppléants,

Et prononcé à l'audience publique à La Haye, le 22 mars 2013 par E.J. Numann, préqualifié, en présence de messieurs F.F. Langemeijer, avocat général et A. van der Niet, greffier en chef.