

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 55.115 du 13 septembre 1995

A.62.648/III-20.519

En cause : **l'association sans but lucratif
Ligue royale belge pour la protection
des oiseaux,**

ayant élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
rue du Ruisseau 55
4000 Liège,

contre :

**la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement.**

LE CONSEIL D'ETAT, III^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 mars 1995 par l'A.S.B.L. Ligue royale belge pour la protection des oiseaux, qui demande "au Conseil d'Etat d'enjoindre à la partie adverse de prendre un arrêté supprimant la ligne commençant par "serin cini" à l'annexe II, b, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 1994 et d'opérer la publication de cet arrêté dans les quinze jours de la notification de l'arrêt, sous peine d'une astreinte de cinquante mille francs par jour";

Vu la note d'observations;

Vu le rapport de M. GILLIAUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 16 juin 1995, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 juin 1995, date à laquelle elle a été remise à l'audience publique du 8 septembre 1995;

Vu la notification du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. MESSINNE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me LEBRUN, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me HANIN, loco Me VAN DER MERSCH, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. GILLIAUX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 20 juillet 1972 relatif à la protection des oiseaux disposait, par dérogation à ses articles 3 et 5, que, sous réserve de certaines restrictions, "il est permis de détenir ou d'échanger les oiseaux mentionnés aux annexes 1 et 2 du présent arrêté, ainsi que leurs oeufs, couvées et plumes", et que son article 7 autorisait dans une certaine mesure le transport de ces oiseaux; que le serin cini faisait partie de l'annexe 2 de cet arrêté;

Considérant que ladite annexe 2 dudit arrêté royal a été remplacée par l'article 2 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 1^{er} juillet 1982 modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1972 relatif à la protection des oiseaux; que, dans cette nouvelle version, l'annexe 2 comporte également le serin cini, les autres dispositions de l'arrêté royal du 20 juillet 1972 étant maintenues; que la mention de cette espèce d'oiseaux dans l'annexe 2 a été

annulée par l'arrêt n° 25.937 du 6 décembre 1985, notifié à la partie adverse le 18 décembre 1985; que cette annulation est fondée sur les motifs suivants :

" (...)

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 13 de la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux du 10 juin 1970, ci-après appelée "la Convention", ainsi que la violation de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1971 portant approbation de cette convention, en ce que l'arrêté attaqué déroge, en autorisant la détention et l'échange du serin cini, aux dispositions de la Convention et de la décision M (72) 18 du Comité de Ministres du Benelux, sans l'accord préalable de ce comité; qu'il faut interpréter le recours, en tant qu'il se fonde sur l'article 2 de la loi d'approbation précitée qui dispose que "le Roi prend les mesures que requiert l'exécution de la Convention et des décisions prises par le Comité de Ministres...", comme invoquant aussi la disposition qui le remplace, à savoir l'article 2 de la loi du 20 avril 1982 portant approbation du Protocole signé à Luxembourg le 20 juin 1977 modifiant la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, article qui dispose "Le Roi prend, sur la proposition du Ministre ou Secrétaire d'Etat ayant la chasse dans ses attributions, dans la région concernée, les mesures que requiert l'exécution de la Convention du 10 juin 1970, modifiée par le Protocole du 20 juin 1977"; qu'en se fondant sur la violation de la loi d'approbation de la Convention et de l'article 13 de cette dernière, lequel subordonne à certaines conditions le pouvoir reconnu aux gouvernements de déroger "aux dispositions de la Convention", le recours invoque implicitement aussi la disposition de celle-ci à laquelle l'acte attaqué lui paraît déroger sans remplir ces conditions, à savoir l'article 7;

Considérant, ce qui n'est pas contesté, que l'acte attaqué permet, dans certaines limites, de détenir et d'échanger le serin cini, alors que cette espèce n'est pas de celles que la décision M(72) 18 du Comité de Ministres du Benelux soustrait à l'interdiction qu'elle porte en son article 2.2 de capturer, détenir, transporter ou offrir au transport les oiseaux vivant à l'état sauvage dans les pays du Benelux;

(...)

Considérant que la partie adverse objecte au moyen que l'arrêté royal du 20 juillet 1972, auquel l'acte attaqué apporte une modification, "n'est pas une mesure d'exécution de la Convention du Benelux et ne rentre donc pas une mesure d'exécution de la Convention Benelux et ne rentre donc pas dans les mesures

confiées au Roi par l'article 2 de la loi du 29 juillet 1971 portant approbation" de cette Convention, mais "se fonde sur l'article 31 de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, tel qu'il a été modifié par l'article 9 de l'arrêté royal du 10 juillet 1972" en exécution de la loi précitée d'approbation de la Convention;

Considérant que les mesures de protection que l'article 31 de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, avant sa modification par l'arrêté royal du 10 juillet 1972, autorisait le Roi à prendre n'avaient trait qu'aux oiseaux insectivores; que la loi précitée d'approbation de la Convention, lorsqu'elle dispose en son article 2 que "Le Roi prend les mesures que requiert l'exécution de la Convention..." prote, tout en limitant le pouvoir d'appréciation du Roi comme il sera dit plus loin, une habilitation plus étendue que celle qui résulte de la loi de 1882, puisque la Convention ne restreint son objet ni aux oiseaux insectivores, ni aux mesures énumérées par la même loi de 1882; que l'article 2, deuxième alinéa, de la loi d'approbation précitée permettait au Roi de déroger, afin de prendre les mesures que requiert l'exécution de la Convention, aux lois existantes; que, s'autorisant de cette dernière habilitation, l'arrêté royal précité du 10 juillet 1972 modifia, parmi d'autres dispositions légales, l'article 31 de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, en remplaçant la formule d'habilitation du Roi que cette disposition contenant par une formule dont les termes diffèrent de ceux en lesquels s'exprime la loi d'approbation de la Convention puisque, d'une part, il n'y est pas dit que le Roi prend des mesures, mais seulement qu'il peut les prendre et que d'autre part, ces mesures ne sont pas seulement celles que requiert l'exécution de la Convention, mais "toutes les mesures utiles pour la protection de toutes les espèces d'oiseaux vivant à l'état sauvage autres que ceux" que le même arrêté royal, par mesure d'exécution de la Convention appelle gibier;

Considérant que, quelque intérêt qu'elle puisse présenter par ailleurs, cette modification, apportée par l'arrêté royal à l'article 31 de la loi sur la chasse sur la seule base de la loi d'approbation de la Convention et à seule fin d'exécuter celle-ci, n'était ni nécessaire pour permettre au Roi de prendre les mesures que cette loi d'approbation de la Convention lui prescrit de prendre, ni suffisante pour l'habiliter à en prendre d'autres; que la loi d'approbation, en prescrivant au Roi de prendre les mesures que requiert l'exécution de la Convention, au lieu de lui permettre seulement, assignait à Son pouvoir d'appréciation des limites de l'observation desquelles il n'a pu se dispenser lui-même en usant d'une autorisation de modifier les lois existantes que la même loi

d'approbation ne Lui accordait qu'afin de prendre les mesures que requérait l'exécution de la Convention;

(...)

Considérant qu'en vertu de l'article 7 de la Convention, "Les trois Gouvernements s'engagent à protéger les espèces d'oiseaux vivant à l'état sauvage dans les pays du Benelux" sauf le gibier, et que, "dans ce but,... le Comité de Ministres détermine, par décisions prises conformément à l'article 19, a, du Traité d'Union, les mesures de protection ainsi que les espèces d'oiseaux auxquelles ces mesures se rapportent"; que "les mesures de protection" que le Comité de Ministres "détermine" sont donc toutes celles qui font l'objet de l'engagement résultant de l'article 7; qu'ainsi, contrairement à d'autres dispositions de la Convention où des mesures de protection que les gouvernements s'engagent à prendre sont directement précisées, l'article 7 ne prescrit que des mesures à déterminer par le Comité de Ministres, et n'a de contenu, partant de portée, qu'en fonction de décisions dudit Comité; que celui-ci par la décision précitée M(72) 18 du 30 août 1972, visant les articles 7 et 13 de la Convention, a déterminé ces mesures ainsi que les espèces d'oiseaux auxquelles elles se rapportent; qu'en vertu des articles 1^{er}, a et b, et 2.2 combinés de cette décision, il est interdit de capturer, de détenir ..., de transporter et d'offrir au transport les oiseaux sauvages, sauf des exceptions parmi lesquelles ne figure pas le serin cini;

Considérant que les articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 20 juillet 1972 relatif à la protection des oiseaux instituent, du moins en principe, au moyen de diverses interdictions, une protection plus étendue que celle qui est requise par la Convention, et notamment par l'article 7 de celle-ci; que, toutefois, l'article 6 de l'arrêté royal précité du 20 juillet 1972 dispose que, "Par dérogation à l'article 5, il est permis de détenir ou d'échanger les oiseaux mentionnés aux annexes 1 et 2 du présent arrêté, ainsi que leurs oeufs, couvées et plumes" sous réserve de certaines restrictions; qu'en outre, par dérogation aux articles 3 et 5, les oiseaux visés aux mêmes annexes 1 et 2 peuvent être transportés dans une certaine mesure, en vertu de l'article 7 de l'arrêté royal précité; que ladite annexe 2 mentionne notamment le serin cini, par une méconnaissance des limites que la loi d'approbation de la Convention apporte en cette matière au pouvoir d'appréciation du Roi; que l'acte attaqué remplace ladite annexe 2 par une nouvelle liste sur laquelle le serin cini figure encore, alors que l'article 2 de la loi d'approbation précitée de 1982 maintient lesdites limites; que cette mention du serin cini constitue une dérogation, non seulement aux principes établis, en partie au-delà de ce que la

Convention requiert, par les articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 20 juillet 1972, mais aussi, pour les raisons qui ont été indiquées, à l'article 7 de la Convention, que l'article 13 de cette convention ne permet de déroger aux dispositions de celle-ci que dans certaines limites et, si les mesures dérogatoires sont prises pour plus de trois mois, moyennant l'accord préalable du Comité de Ministres; qu'il est incontesté que cet accord n'a pas été obtenu; que s'il est vrai qu'il n'était pas nécessaire pour déroger aux dispositions de l'arrêté royal du 20 juillet 1972 en tant que telles, puisque cet arrêté institue une protection plus étendue que ne le requiert la Convention, il en va autrement lorsque, comme en l'espèce, une dérogation prive les oiseaux d'une protection requise par la Convention; que le moyen unique est fondé;"

Considérant que l'article 54 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 1994 sur la protection des oiseaux en Région wallonne énonce que "sauf dispositions contraires, seule la détention des oiseaux issus de l'élevage appartenant aux espèces inscrites à l'annexe II du présent arrêté est autorisée moyennant le respect des conditions prévues au présent chapitre"; que l'annexe II, b, dudit arrêté cite notamment le serin cini; que la requérante a introduit le 17 novembre 1994 contre cette disposition un recours en annulation actuellement pendant devant le Conseil d'Etat;

Considérant que par une lettre recommandée à la poste le 16 janvier 1995, le conseil de la requérante a mis la partie adverse en demeure "de retirer la référence au serin cini dans l'annexe II, b, de l'arrêté du 14 juillet 1994, mention qui viole l'autorité de la chose jugée d'un arrêt du Conseil d'Etat du 6 décembre 1985", ajoutant que "faute de prendre un arrêté de retrait dûment publié dans le délai d'un mois à partir de la présente, il sera fait usage de la procédure d'astreinte prévue à l'article 36 des lois coordonnées"; que, dans sa réponse datée du 16 février 1995, la partie adverse a refusé d'obtempérer à cette mise en demeure au motif qu' "il convient évidemment d'attendre la décision du Conseil d'Etat" sur le recours pendant;

Considérant, d'une part, que l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, réintroduit dans celles-ci par l'article 5 de la loi du 17 octobre 1990, peut servir de fondement à une demande d'astreinte tendant à remédier à l'inexécution d'un arrêt d'annulation prononcé avant son entrée en vigueur, et, d'autre part, qu'aucune disposition légale n'empêche que soit introduite une demande de retrait d'un acte administratif sous peine d'astreinte alors que cet acte fait aussi l'objet d'un recours en annulation de la part de la même requérante; que, par ailleurs, c'est en vain que la partie adverse fait valoir que le délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêt d'annulation n'était pas écoulé au moment de l'introduction de la présente procédure, dès lors que la partie adverse, dans sa réponse du 16 février 1995, annonçait son intention de ne pas déférer à la mise en demeure; que la demande est recevable;

Considérant que la requérante soutient que la mention critiquée de l'annexe II, b, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 1994 "transgresse l'autorité de la chose jugée en ce qu'elle permet de détenir des oiseaux d'élevage dont les géniteurs voyaient leur détention prohibée par l'arrêt n° 25.937 du 6 décembre 1985";

Considérant qu'il résulte de la combinaison de la disposition litigieuse avec les articles 54 et suivants de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 1994 que seuls sont visés les serins cini nés en élevage; que la requérante n'établit pas que ces oiseaux seraient nécessairement issus de géniteurs dont la détention était prohibée par l'arrêt n° 25.937 du 6 décembre 1985; que ces oiseaux peuvent en effet provenir de géniteurs capturés en Belgique avant l'entrée en vigueur de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 1^{er} juillet 1982 ou capturés dans des pays où la capture de l'espèce demeure autorisée; qu'il s'ensuit que la disposition critiquée ne viole pas

l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'arrêt
n° 25.937 précité,

D E C I D E :

Article unique.

La requête est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique,
le treize septembre 1900 nonante-cinq par :

M ^{me} THOMAS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
MM. HANOTIAU,	conseiller d'Etat,
MESSINNE,	conseiller d'Etat,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

M.-L. THOMAS.