

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, le 28 juillet 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant la liste de certains groupes d'espèces animales indigènes en Région wallonne", a donné le 22 mars 1999 l'avis suivant :

L'arrêté en projet établit plusieurs listes d'espèces animales qu'il considère comme indigènes pour la Région wallonne. Il s'agit de listes d'espèces d'oiseaux, de mammifères, de reptiles, d'amphibiens, d'odonates, de lépidoptères et d'orthoptères.

Il ressort du dossier que, selon l'expression utilisée dans la note au Gouvernement wallon, ces listes tendent à permettre "la mise en application de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 29 novembre 1990 réglant la mise en liberté dans la nature des espèces animales non indigènes et leur introduction dans les parcs à gibier en Région wallonne ainsi que de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 30 mars 1983 relatif à la protection de certaines espèces d'animaux vertébrés indigènes vivant à l'état sauvage".

L'arrêté en projet appelle les observations suivantes :

1. Comme le fait apparaître son intitulé, l'arrêté du 29 novembre 1990 règle la mise en liberté dans la nature des espèces animales non indigènes et leur introduction dans les parcs à gibier.

En établissant des listes d'espèces animales indigènes, l'arrêté en projet contribue à déterminer, en creux, le champ d'application de cet arrêté.

On ne peut perdre de vue que, pour la Région wallonne, la réglementation de l'introduction d'espèces animales non indigènes sur son territoire est une obligation résultant de diverses dispositions internationales, spécia-

.../...

lement l'article 11 de la directive du Conseil 79/409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, l'article 11, 2°, b), de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979 et approuvée par la loi du 20 avril 1989, la décision M (83) 27 du comité de ministres de l'Union économique Benelux du 17 octobre 1983 concernant l'introduction dans la nature d'espèces animales non indigènes et l'article 22, b), de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Ces dispositions imposent à chaque autorité nationale compétente en la matière l'obligation de prendre les mesures qu'elles indiquent à propos de l'introduction de toute espèce non indigène sur son territoire.

Il importe de souligner qu'elles ne donnent pas aux autorités nationales le pouvoir de déterminer dans un texte de portée normative ce qu'il y a lieu d'entendre par "espèce non indigène" ou, selon la terminologie utilisée par l'article 11 de la directive 79/409/CEE, "espèce d'oiseaux ne vivant pas naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des Etats membres".

Il s'agit là de notions relevant des ordres juridiques dont émanent ces dispositions. Aucune règle de droit interne ne peut prétendre les définir ou les préciser, de quelque manière que ce soit.

.../...

En conséquence, il n'est pas au pouvoir de la Région wallonne de prendre l'arrêté en projet, en tant qu'il contribue à fixer, fût-ce seulement en creux, le champ d'application de l'arrêté du 29 novembre 1990.

2. L'arrêté du 30 mars 1983 règle, quant à lui, la protection de certaines catégories d'espèces d'animaux vertébrés indigènes, en l'occurrence les espèces indigènes de mammifères, de batraciens et de reptiles.

Plusieurs des listes d'espèces indigènes qu'établit l'arrêté en projet contribuent à préciser le champ d'application de cet arrêté.

On ne peut perdre de vue que, postérieurement à l'adoption de l'arrêté du 30 mars 1983, sont entrées en vigueur des dispositions de droit international qui imposent l'obligation de prendre diverses mesures de protection des espèces de mammifères, de batraciens et de reptiles qu'énumèrent ces textes. Il s'agit tout particulièrement des articles 6 à 9 de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979 et approuvée par la loi du 20 avril 1989, et des articles 12 et 14 à 16 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Ces dispositions imposent à chaque autorité nationale compétente en la matière d'assurer la protection de toutes les espèces qu'elles visent, même si celles-ci ne vivent pas à l'état sauvage sur son territoire.

.../...

La Région wallonne, compétente dans le domaine de la protection et de la conservation de la nature, est tenue au respect de cette obligation.

Certes, en vertu de l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la Région wallonne n'est pas compétente pour l'importation, l'exportation et le transit des espèces végétales non indigènes et de leurs dépouilles, lesquelles matières relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

Cette circonstance ne suffit toutefois pas à permettre à la Région wallonne de limiter aux espèces qu'elle désigne comme indigènes le champ d'application des mesures prises pour assurer la protection des mammifères, des batraciens et des reptiles.

a) L'attention est d'abord attirée sur le fait que l'incompétence de la Région wallonne à propos des espèces animales non indigènes porte exclusivement sur la réglementation de l'importation, de l'exportation et du transit de ces espèces.

Pour le surplus, la Région a la compétence de prendre toutes mesures qui, en vue de la protection de la nature, s'appliquent à des animaux importés, destinés à l'exportation ou en transit appartenant à des espèces non indigènes.

Elle en a l'obligation lorsque la Convention de Berne et la directive 92/43/CEE imposent de prendre de telles mesures.

.../...

b) En ce qui concerne la détermination exacte de ce qu'il y a lieu d'entendre par "espèces indigènes" ou "espèces non indigènes" pour l'application de l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, il convient d'observer qu'un régime en vertu duquel un niveau de pouvoir - une Région ou l'autorité fédérale - réglerait unilatéralement cette question pour les besoins de sa réglementation comporterait inévitablement le risque de conduire à des contradictions et à des lacunes.

Une telle situation est déjà problématique en elle-même.

Elle est encore plus contestable lorsque, comme tel est le cas ici, il incombe à la Belgique d'assurer sans la moindre faille l'exécution d'obligations internationales.

c) En conséquence, plutôt que de fixer des listes d'espèces indigènes de mammifères, de batraciens et de reptiles, il appartient au Gouvernement de modifier l'arrêté du 30 mars 1983 en vue d'assurer pleinement, pour ces espèces, l'exécution des obligations qu'imposent la Convention de Berne et la directive 92/43/CEE, ce qui implique notamment que, dans le domaine de compétence de la Région, le champ d'application de cet arrêté soit étendu aux espèces non indigènes.

En outre, pour éviter d'empiéter sur la compétence de l'autorité fédérale, il y aurait lieu d'insérer dans l'arrêté du 30 mars 1983 précité une disposition analogue à celle qu'il a été suggéré d'insérer dans l'arrêté du 14 juillet 1994 par l'avis L. 28.157/4 donné ce jour sur le

.../...

projet d'arrêté "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 1994 sur la protection des oiseaux en Région wallonne".

On relève encore, en ce qui concerne les notions d'"espèce indigène" et d'"espèce non indigène" au sens de l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, que ces notions sont suffisamment objectives pour pouvoir être appliquées sans qu'une disposition normative doive nécessairement être prise au préalable pour en donner une définition. En outre, l'attention est attirée sur le fait que, lors des travaux préparatoires de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature - loi dans laquelle l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 a puisé la distinction entre les espèces indigènes et les espèces non indigènes (1) -, des indications ont été fournies à ce sujet : il en ressort particulièrement que, par "espèces indigènes", "il faut entendre les espèces végétales ou animales présentes depuis très longtemps dans une région déterminée et qui ont pu s'y adapter totalement aux conditions ambiantes telles que le climat (lumière, chaleur, précipitations, air) et le sol (composition minérale, degré d'aération et taux d'humidité, teneur en humus et en chaux, degré d'acidité, etc.)" (2).

(1) Voir Doc. Sén., sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 14.

(2) Doc. Sén., sess. 1972-1973, n° 226, p. 18.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. AMELYNCK, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN