CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.596/4
du 20 décembre 2017

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment au Protocole modifiant la Convention Benelux du 10 juin 1970 en matière de chasse et de protection des oiseaux, fait à Bruxelles le 17 février 2016'

‡LW-CBMRNFCEE-GCFJGYM‡

Le 4 décembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment au Protocole modifiant la Convention Benelux du 10 juin 1970 en matière de chasse et de protection des oiseaux, fait à Bruxelles le 17 février 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 décembre 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 décembre 2017.

*

‡LW-CBMRNFCEE-GCFJGYM‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU TRAITÉ

Dans l'avis n° 60.589/VR donné le 18 janvier 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 7 juillet 2017 'houdende instemming met het Protocol tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, gedaan te Brussel op 17 februari 2016' [1]. La section de législation s'est exprimée comme suit :

(traduction)

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

2. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de porter assentiment au Protocole modifiant la Convention Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, fait à Bruxelles le 17 février 2016 (ci-après : Convention Benelux) (article 2 du projet).

Le Protocole ajoute à la Convention Benelux un nouvel article 12*bis* qui la rend dorénavant uniquement applicable dans le cadre de la chasse et non plus à la destruction, dans certains cas, des espèces de gibier visées à l'article 1er (article 1er). Par ailleurs, la terminologie utilisée dans la convention est adaptée à la structure fédérale de la Belgique (article 2) et à la modification, par le Traité du 17 juin 2008, de l'intitulé du 'Traité instituant l'Union économique Benelux' signé le 3 février 1958 en 'Traité instituant l'Union Benelux' (article 3).

COMPÉTENCE

3.1. Les modifications que le Protocole apporte à la Convention Benelux concernent tant la chasse que la protection des oiseaux.

Concernant l'approbation de l'avant-projet à l'examen, l'exposé des motifs indique ce qui suit :

'Ce Protocole est un protocole exclusif auquel l'autorité fédérale n'a pas été associée. Par conséquent, il n'a pas été examiné par le groupe de travail Traités mixtes. Dès lors que la matière concernée, pour ce qui est de la Belgique, relève de la compétence exclusive des régions (article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), le Protocole a été signé, pour la Belgique, uniquement par les trois régions [...]'.

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] *Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-2017, 1188/1, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60589.pdf.

‡LW-CBMRNFCEE-GCFJGYM‡

3.2. En vertu de l'article 6, § 1er, III, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (LSRI), les régions sont compétentes, en ce qui concerne la rénovation rurale et la conservation de la nature, pour :

'2° La protection et la conservation de la nature, à l'exception de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles ;

[...]

5° La chasse, à l'exception de la fabrication, du commerce et de la détention d'armes de chasse, et la tenderie'.

Le législateur régional flamand puise dans les dispositions précitées le pouvoir général de légiférer en la matière et est dès lors en principe compétent pour donner son assentiment au Protocole.

3.3. L'article 9 de la Convention Benelux, qui traite de l'importation, de l'exportation et du transit de tous oiseaux, morts ou vivants, porte toutefois sur la compétence de l'autorité fédérale en ce qui concerne '[…] l'importation, […] l'exportation et [le] transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles', visée à l'article 6, § 1er, III, 2°, LSRI.

Même si cette disposition n'est pas modifiée directement par le Protocole, plusieurs dispositions modificatives ont toutefois un effet sur son application.

Interrogé à ce sujet, le délégué a confirmé le caractère mixte de la Convention Benelux comme suit :

'En effet, depuis la réforme de l'État, l'article 9 de la Convention Benelux de 1970 est un traité mixte. L'article 9 est actuellement une matière CITES et selon l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale de 1980, en partie une matière régionale, plus particulièrement pour l'importation, l'exportation et le transit d'oiseaux indigènes [....]

L'article 2 du Protocole modifie des détails dans différents articles de la Convention 'afin de tenir compte de la structure fédérale du Royaume de Belgique et du fait que la Convention concerne des matières relevant à présent de la compétence des régions' (Exposé des motifs commun, dernier alinéa). Même si les modifications matérielles du Protocole M (2015)8 portent sur des compétences exclusivement régionales (chasse d'animaux sauvages), on ne peut plus soutenir que la modification ne constitue pas une compétence mixte, eu égard à l'adaptation formelle générale qui a précisément été dictée par l'adaptation à la structure fédérale et qui comprend donc les compétences mixtes (certes, l'exposé des motifs semble également avoir méconnu quelque peu la qualification des compétences de l'article 9, puisqu'il semble considérer – sur la base du passage cité – que l'ensemble de la convention constitue une matière purement régionale).

À cet égard, il est curieux que l'autorité fédérale n'ait pas signé le protocole.

Le seul argument contraire pourrait être que l'article 9 de la Convention constitue, dans un certain sens, une disposition superflue.

[...]

‡LW-CBMRNFCEE-GCFJGYM‡

La suppression ou la régulation des frontières intérieures pour la commercialisation (et le transport) d'oiseaux (un des objectifs de la Convention de 1970) et la réserve d'autorisation y afférente concernant les pays tiers, est actuellement réglée de manière exhaustive par le règlement UE CITES, les règles conventionnelles de la libre circulation des biens (étendues par la jurisprudence aux oiseaux vivants et morts) et les conventions internationales relatives au commerce d'oiseaux. Sauf autres indications, cet article 9 aurait sans doute aussi bien pu être supprimé de la Convention (mais cette suppression pourrait sans doute aussi supposer une ingérence fédérale).

Conclusion : le caractère mixte éventuel résulte d'une question de pure forme et la disposition conventionnelle pertinente pouvant donner lieu à une qualification mixte n'a pas, en soi, un impact effectif sur l'ordre juridique interne. La qualification du protocole comme traité mixte n'est dès lors pas contraignante'.

3.4. Dès lors que le Protocole auquel il est donné assentiment porte également sur des matières pour lesquelles l'autorité fédérale est compétente, il s'agit d'un traité mixte au sens de l'article 167, § 4, de la Constitution, de l'article 92*bis*, § 4*ter*, alinéa 1er, LSRI, et de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes'. Par conséquent, le Protocole doit également être soumis à l'assentiment du législateur fédéral [2].

SIGNATURE

5. Sous la signature de la personne qui signe un traité au nom des parties contractantes qu'elle représente, il y a lieu de mentionner son nom et sa qualité afin de l'identifier clairement [3] ».

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET D'ASSENTIMENT

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Ni dans la mention des ministres proposants [4], ni dans la présentation du projet de décret [5], il n'y a lieu d'écrire « conjointement avec ».

[2] La circonstance que, comme l'observe à juste titre le délégué, l'article 9 de la Convention Benelux n'est plus actuel et pourrait être supprimé, n'y change rien.

[3] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, recommandation n° 200, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

[4] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 41 et formule F 3-8-2.

[5] *Ibidem*, recommandations nos 226 et 227 et formules F 6, F 4-1-10-1 et F 4-1-10-2, ces deux dernières lues conjointement.

‡LW-CBMRNFCEE-GCFJGYM‡

Ces mots seront remplacés chaque fois par la conjonction « et ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre LIÉNARDY

‡LW-CBMRNFCEE-GCFJGYM‡