GV.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
16-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L. 15.498/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 11e mei 1983 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende toepassing van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantesoorten", heeft de 19e mei 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 11 mai 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'application de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction", a donné le 19 mai 1983 l'avis suivant :

Binnen de korte tijd die hem werd toegemeten, ziet de Raad van State zich verplicht zijn advies te beperken tot de volgende opmerkingen.

1. Het ontwerp van koninklijk besluit beoogt de uitvoering van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantesoorten en Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973 en gewijzigd te Bonn op 22 juni 1979. Die Overeenkomst werd goedgekeurd bij de tot nu toe nog niet bekendgemaakte wet van 28 juli 1981, die de rechtsgrond vormt van het thans voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit.

De genoemde Overeenkomst heeft onmiskenbaar de natuurbescherming en het natuurbehoud tot doel, zodat het ontwerp dient te worden getoetst aan de verdeling van bevoegdheden tussen het Rijk en de Gewesten die voortvloeit uit artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bepaling waarbij voor wat betreft het Vlaamse en het Waalse Gewest als aangelegenheid bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet werd aangemerkt :

> "2° De natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantesoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen".

Het besluit-in-ontwerp lijkt volledig te kunnen worden ingepast in de bevoegdheden die inzake de natuurbescherming en het natuurbehoud aan het Rijk zijn blijven toebehoren.

Vrijwel de totaliteit van de vele dier- en plantesoorten waarop de Overeenkomst betrekking heeft - zij worden in een aantal bijlagen bij de Overeenkomst opgesomd - komen in België helemaal niet voor en zijn dus uitheemse soorten in de strikte betekenis van het woord. Maar ook in zoverre de Overeenkomst

betrekking heeft op enkele soorten die wel in België in het wild levend voorkomen - dat zou volgens de gemachtigde ambtenaar onder meer het geval zijn met de Lutra lutra, de Falco peregrinus en enkele orchideeësoorten - moet de bevoegdheid van het Rijk worden aanvaard. De voor het Rijk voorbehouden bevoegdheid betreft immers de in-, uit- en doorvoer van dier- en plantesoorten en heeft tot doel, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wetsbepaling waarin de uitzondering van artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 haar oorsprong heeft gevonden (namelijk artikel 5 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud), een efficiënte samenwerking met het buitenland mogelijk te maken inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantesoorten (Gedr. St., Senaat, zitting 1971-1972, nr 262, blz. 11). Het feit dat een dier- of plantesoort in België in het wild voorkomt, is dus op zichzelf genomen geen voldoende reden om de bevoegdheid van het Rijk uit te sluiten, wanneer die soort ook buiten België voorkomt, wat volgens de inlichtingen verstrekt aan de Raad van State het geval is voor ieder van de onder de Overeenkomst vallende zeldzame soorten die toevallig ook in België worden aangetroffen. Die soorten kunnen immers tegelijk als "inheems" en als "uitheems" worden beschouwd. Daarbij komt dat volgens dezelfde inlichtingen die soorten in België in veel mindere mate voorkomen dan in het buitenland.

Wil men dat de voor het Rijk voorbehouden bevoegdheid haar zin behoudt, dan kan in dergelijke gevallen de toevallige aanwezigheid van een soort in een of meer van de Gewesten aan die bevoegdheid geen afbreuk doen.

De eventuele bevoegdheid van de Gewesten kan alleen maar zinvol worden aanvaard, wanneer het gaat ofwel om het deelnemen aan internationale onderhandelingen overeenkomstig het bepaalde in artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 of het uitvoeren van door België gesloten interna-

tionale overeenkomsten in zoverre die enkel de in-, uit- en doorvoer van uitsluitend inheemse soorten tot voorwerp hebben (1) ofwel om het treffen van maatregelen die aan in-, uit- en doorvoer vreemd zijn.

2. Artikel 5 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud is tot stand gekomen vier maanden na de ondertekening, onder meer door België, van de Overeenkomst van Washington en heeft naderhand model gestaan voor de uitzonderingsbepaling in artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het bij artikel 4 van de goedkeuringswet van 28 juli 1981 uitgevaardigde verbod gemakkelijk identificeerbare, levende of dode specimens die in Bijlage I van de Overeenkomst voorkomen, te houden, voor de verkoop te houden, te koop aan te bieden of te kopen, kan derhalve worden ingepast in de bij evengenoemde uitzonderingsbepaling voor het Rijk voorbehouden bevoegdheid, in acht genomen dat dit verbod in de memorie van toelichting verantwoord wordt met de overweging dat "... maatregelen ... die betrekking hebben op de binnenlandse handel ... noodzakelijk worden indien men tot een doeltreffende toepassing van de Conventie wil komen" (Gedr. St. Senaat, 598 (1980-1981), nr 1, blz. 5).

Artikel 9 van het voorgelegde ontwerp-besluit moet worden geacht een voldoende rechtsgrond te vinden in de door hetzelfde artikel 4 aan de Koning verleende bevoegdheid om afwijkingen toe te staan op het door die bepaling geformuleerde verbod.

.../...

---

(1) Zie over het eventueel betrekken van de Gewesten bij latere wijzigingen van de Overeenkomst : advies L. 13.727/2 van de Raad van State over het ontwerp dat de reeds eerder genoemde goedkeuringswet van 28 juli 1981 is geworden (Gedr. St. Senaat, 598 (1980-1981), nr 1, blz. 12-13).

3. De uitsluiting uit de toepassing van het besluit-in-ontwerp van de invoer uit en de uitvoer naar de Benelux-partnerlanden (artikel 1, punten 7 en 8) vindt kennelijk haar oorsprong in Artikel XIV, 3, van de Overeenkomst.

De Raad van State heeft niet de tijd gehad de draagwijdte van de laatstgenoemde bepaling na te gaan in de mate dat Nederland of Luxemburg niet door de Overeenkomst zouden gebonden zijn, noch de draagwijdte van die bepaling ten aanzien van de douane-unie binnen de Europese Economische Gemeenschap.

4. Er blijkt niet duidelijk waarom in artikel 5, § 1, eerste lid, benevens de verwervingen vóór de inwerkingtreding van het besluit, ook nog de verwervingen vóór het van toepassing worden van de Overeenkomst worden vermeld. Wellicht gaat het in de laatstgenoemde hypothese om verwervingen van dier- of plantesoorten waartoe het toepassingsgebied van de Overeenkomst pas na de inwerkingtreding van het besluit zal worden uitgebreid overeenkomstig Artikel XV van de Overeenkomst. De tekst van het ontwerp dient in elk geval op dit punt te worden verduidelijkt.

5. Luidens artikel 12, § 2, 1°, wordt voor de invoer van de soorten vermeld in Bijlage I van de Overeenkomst de vergunning slechts afgeleverd op voorwaarde dat : "1° het specimen rechtstreeks bestemd is voor een door de dienst, na advies van het bij artikel 26 bedoelde Wetenschappelijk Comité, erkende inrichting".

Blijkbaar wil men hiermee voldoen aan de bij Artikel III, 3, b, van de Overeenkomst opgelegde voorwaarde : "b) ten genoege van een wetenschappelijke autoriteit van de Staat van invoer is aangetoond, dat degene voor wie een levend specimen is bestemd, voldoende is uitgerust om het te huisvesten en te verzorgen".

.../...

Het ontwerp dient in het licht van die bepaling de criteria van erkenning te bepalen waaraan de in artikel 12, § 2, 1°, bedoelde inrichtingen zullen moeten voldoen, alsmede de procedure die bij de erkenning in acht zal te nemen zijn.

6. Artikel 25, § 1, draagt aan de Minister de bevoegdheid op om een Wetenschappelijk Comité op te richten dat de wetenschappelijke autoriteit in de zin van Artikel XI, 1, b (lees : Artikel IX, 1, b) van de Overeenkomst zal uitmaken.

Een zo algemene opdracht gaat de aanvaardbare delegatie te buiten. Het ontwerp dient ten minste het aantal leden van het op te richten Comité te bepalen, alsmede de vereiste kwalificaties om van het Comité deel te kunnen uitmaken.

7. Artikel 29 bepaalt dat elk door het besluit niet voorziene geval wordt geregeld door de Minister.

Hierbij moet worden opgemerkt, dat het de Koning niet toekomt aan een Minister een opdracht te geven die verder reikt dan het treffen van naar hun voorwerp beperkte detailregelingen die voor de uitvoering van een koninklijk besluit nodig zijn.

8. De verwijzing naar de wetten van 2 juli 1975 en 15 maart 1971 dient in de aanhef te worden geschrapt, daar het ontwerp zijn rechtsgrond uitsluitend in de wet van 28 juli 1981 vindt.

9. Ook de bijlagen bij het besluit dienen te worden medeondertekend door de verschillende ministers en de staatssecretaris die het besluit zelf medeondertekenen.

Vu le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat doit limiter son avis aux observations qui suivent.

1. Le projet d'arrêté royal a pour objet l'exécution de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des Annexes, faites à Washington le 3 mars 1973 et modifiées à Bonn le 22 juin 1979. Cette Convention a été approuvée par la loi, non encore publiée, du 28 juillet 1981, qui constitue le fondement légal du projet d'arrêté royal présentement soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

La Convention précitée ayant incontestablement trait à la protection et à la conservation de la nature, il convient de vérifier la conformité du projet avec la répartition des compétences entre l'Etat et les Régions qui résulte de l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, aux termes duquel sont considérées comme matières visées à l'article 107quater de la Constitution, en ce qui concerne les Régions wallonne et flamande :

> "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".

La matière réglée par l'arrêté en projet paraît pouvoir s'inscrire intégralement dans le cadre des compétences que l'Etat a conservées dans le domaine de la protection et de la conservation de la nature.

Les nombreuses espèces de faune et de flore visées par la Convention - elles sont énumérées dans une série d'annexes à celle-ci - sont presque toutes totalement inexistantes

en Belgique et constituent dès lors des espèces non indigènes au sens strict du terme. Et même dans la mesure où la Convention concerne quelques espèces sauvages qui se rencontrent en Belgique - selon le fonctionnaire délégué, il s'agirait entre autres de la Lutra lutra, du Falco peregrinus et de certaines espèces d'orchidée - il faut admettre que c'est l'Etat qui est compétent. La compétence réservée à l'Etat vise, en effet, l'importation, l'exportation et le transit des espèces animales et végétales, et elle a pour objet - ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la disposition légale qui est à l'origine de l'exception prévue par l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 (à savoir l'article 5 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature) - de permettre dans le domaine de la protection des espèces animales et végétales sauvages une coopération efficace avec l'étranger (Doc. Sénat, session 1971-1972, n° 262, p. 11). Le fait qu'une espèce animale ou végétale se rencontre à l'état sauvage en Belgique n'est donc pas en soi une raison suffisante pour exclure la compétence de l'Etat, dès lors que cette espèce se rencontre aussi à l'étranger, comme c'est le cas, selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, pour chacune des rares espèces visées par la Convention, qui se rencontrent accidentellement aussi en Belgique. Ces espèces peuvent, en effet, être considérées à la fois comme "indigènes" et comme "non indigènes". A cela s'ajoute que, selon les mêmes renseignements, elles seraient bien moins représentées en Belgique qu'à l'étranger.

Si l'on veut que la compétence réservée à l'Etat conserve sa signification, il ne faut pas que, dans de tels cas, la présence accidentelle d'une espèce dans une ou plusieurs Régions puisse y porter atteinte.

La compétence éventuelle des Régions ne se conçoit que lorsqu'il s'agit soit de participer à des négociations

internationales conformément à l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 ou exécuter des accords internationaux conclus par la Belgique, dans la mesure où ceux-ci ne concernent que l'importation, l'exportation et le transit d'espèces exclusivement indigènes (1), soit de prendre des mesures qui n'ont aucun rapport avec l'importation, l'exportation et le transit.

2. L'article 5 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature a été adopté quatre mois après la signature, notamment par la Belgique, de la Convention de Washington et a inspiré par la suite l'exception prévue par l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il s'ensuit que l'interdiction portée par l'article 4 de la loi d'approbation du 28 juillet 1981 de détenir, de détenir pour la vente, d'offrir pour la vente ou d'acheter des spécimens, facilement identifiables, vivants ou morts, repris à l'Annexe I de la Convention, s'inscrit dans le cadre de la compétence que l'exception susvisée réserve à l'Etat, eu égard au fait que cette interdiction est justifiée dans l'exposé des motifs par la considération que "... des mesures touchant le commerce intérieur (sont) rendues nécessaires par la volonté d'une application efficace de la Convention" (Doc. Sénat, 598 (1980-1981),n° 1, p. 5).

L'article 9 du projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat doit être réputé trouver un fondement légal suffisant dans le pouvoir que l'article 4 susvisé attribue au Roi d'accorder des dérogations à l'interdiction portée par cet article.

.../...

(1) pour ce qui est de l'association éventuelle des Régions aux modifications ultérieures de la Convention : voir l'avis L. 13.727/2 du Conseil d'Etat sur le projet qui est devenu la loi d'approbation du 28 juillet 1981 déjà mentionnée (Doc. Sénat, 598 (1980-1981),n° 1, p. 12-13).

3. Les dispositions qui excluent du champ d'application de l'arrêté en projet l'importation en provenance des pays partenaires du Benelux et l'exportation vers ces pays (article 1er, points 7 et 8) trouvent manifestement leur origine dans l'Article XIV, 3, de la Convention.

Le Conseil d'Etat n'a pas disposé du temps nécessaire pour examiner la portée de cette dernière disposition dans la mesure où les Pays-Bas et le Luxembourg ne seraient pas liés par la Convention, ni pour apprécier la portée de cette disposition au regard de l'union douanière au sein de la Communauté économique européenne.

4. Il n'apparaît pas clairement pour quel motif l'article 5, § 1er, alinéa 1er, mentionne, outre les acquisitions antérieures à l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, les acquisitions faites avant la mise en application de la Convention. Il s'agit peut-être, dans le dernier cas, d'acquisition d'espèces de faune ou de flore auxquelles l'application de la Convention ne sera étendue qu'après l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, conformément à l'Article XV de la Convention. Le texte du projet, devra, en tout état de cause, être précisé sur ce point.

5. L'article 12, § 2, 1°, du projet d'arrêté prévoit que le permis d'importation n'est délivré pour l'introduction des espèces mentionnées à l'Annexe I de la Convention que si "1° le spécimen est destiné directement à un établissement reconnu par le service après avis du Comité scientifique, visé à l'article 26".

.../...

Cette disposition vise apparemment à satisfaire à la condition prescrite par l'Article III, 3, b, de la Convention, qui est libellée comme suit : "b) une autorité scientifique de l'Etat d'importation (doit avoir) la preuve que, dans le cas d'un spécimen vivant, le destinataire a les installations adéquates pour le conserver et le traiter avec soin".

Il convient que le projet d'arrêté, à la lumière de cette disposition, fixe les critères d'agrément auxquels devra répondre, l'établissement visé à l'article 12, § 2, 1°, ainsi que la procédure à suivre en vue de l'agrément.

6. L'article 25, § 1er, habilite le Ministre à créer un Comité scientifique, qui constituera l'autorité scientifique au sens de l'Article XI, 1, b, (lire : l'Article IX, 1, b,) de la Convention.

Une habilitation aussi générale excède les limites de ce qui est admissible en fait de délégation de pouvoirs. Le projet doit, à tout le moins, mentionner le nombre de membres que comprendra le Comité à créer, ainsi que les qualifications qui seront requises pour pouvoir en faire partie.

7. L'article 29 dispose que tout cas non prévu par l'arrêté est réglé par le Ministre.

Il y a lieu d'observer à cet égard qu'il n'appartient pas au Roi de donner à un Ministre une habilitation qui va plus loin que la fixation de règles de détail, limitées dans leur objet, qui sont nécessaires à l'exécution d'un arrêté royal.

.../...

8. Le projet ne trouvant son fondement légal que dans la seule loi du 28 juillet 1981, il convient de supprimer dans le préambule la référence aux lois des 2 juillet 1975 et 15 mars 1971.

9. Les annexes à l'arrêté doivent, elles aussi, être contresignées par les différents Ministres et le Secrétaire d'Etat appelés à contresigner l'arrêté proprement dit.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. NIMMEGEERS, J. BORRET,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. VAN HECKE, F. DE KEMPENEER,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame :	S. VAN AELST,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. BORRET.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. BORRET.

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.