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 18e juni 1984 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende toekenning van afwijkingen in toepassing van artikel 4 van de wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantesoorten en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973 alsmede van de wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979", heeft de 20e september 1984 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 18 juin 1984 d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant octroi des dérogations en application de l'article 4 de la loi du 28 juillet 1971 portant approbation 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 ainsi que de l'Amendement à la Convention adopté à Bonn le 22 juin 1979", a donné le 20 septembre 1984 l'avis suivant :

I. STREKKING VAN HET ONTWERP.

1. Op 3 maart 1973 werd te Washington een Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantesoorten gesloten, die werd gewijzigd door een Overeenkomst te Bonn op 22 juni 1979 afgesloten.

Die Overeenkomst deelt de dier- en plantesoorten naar gelang van de graad van de bedreiging op degressieve wijze in drie categorieën in, welke respectievelijk in de bijlagen I, II en III van de Overeenkomst zijn opgenomen. Die diverse graden van bedreiging worden in artikel II van de Overeenkomst nader toegelicht. De artikelen III, IV en V bevatten de onderscheiden bepalingen omtrent de handel in specimens van de in die drie bijlagen opgenomen soorten : zij berusten op een stelsel van vergunningen en certificaten.

Luidens artikel IX, 1, a, benoemt elk land voor de toepassing van de Overeenkomst een of meer administratieve instanties die bevoegd zijn die vergunningen of certificaten namens dat land uit te reiken.

2. Luidens artikel XIV beperken de bepalingen van de Overeenkomst op geen enkele wijze het recht der Overeenkomstsluitende Partijen volgende maatregelen te nemen :

a) strengere binnenlandse maatregelen wat betreft de voorwaarden waaraan de handel, het in bezit nemen, het in bezit hebben of het vervoer van specimens van de in bijlagen I, II en III opgenomen soorten moeten voldoen, welke maatregelen kunnen gaan tot een volledig verbod;

.../...

b) binnenlandse maatregelen die de handel, het in bezit nemen, het in bezit hebben of het vervoer van niet in bijlagen I, II of III opgenomen soorten beperken of verbieden.

3. Bij de Verordening (EEG) nr 3626/82 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 december 1982, werd de Overeenkomst van toepassing verklaard in de Gemeenschap onder de voorwaarden vastgesteld in die Verordening en moeten bij de toepassing van de Verordening de doelstellingen en de beginselen van de Overeenkomst worden nageleefd (artikel 1).

In artikel 3 van de Verordening wordt gebruik gemaakt van de bij artikel XIV van de Overeenkomst geboden mogelijkheid om strengere maatregelen te nemen :

- de specimens van de soorten die in bijlage C, deel 1, van de Verordening zijn vermeld, worden beschouwd als specimens van de in bijlage I van de Overeenkomst opgenomen soorten;

- voor het binnenbrengen in de Gemeenschap van specimens van de in bijlage C, deel 2, van de Verordening genoemde soorten is een invoervergunning vereist overeenkomstig artikel 10, lid 1, sub b).

4. Ook de wet van 28 juli 1981 (Belgisch Staatsblad 30 december 1983) heeft, van haar kant, aan de Overeenkomst en de wijziging ervan volkomen uitwerking verleend binnen de Belgische interne rechtsorde.

.../...

De wetgever heeft strengere maatregelen genomen dan die waarin respectievelijk de Overeenkomst en de Verordening (EEG) nr 3626/82 van de Raad van 3 december 1982 voorzien, door in artikel 4 te stellen dat, behoudens door de Koning toegestane afwijking, het verboden is 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, terwijl de Overeenkomst - daarin gevolgd door de Verordening - enkel bepaalt dat de handel (d.i. de uitvoer, de wederuitvoer, de invoer en het inbrengen van uit de zee voortkomende dieren en planten) in specimens van de in de bijlage I opgenomen soorten in overeenstemming moet zijn met de bepalingen van artikel III, welke bepalingen als "bijzonder strenge voorschriften" zijn bedoeld.

Hetzelfde artikel 4 van de wet machtigt de Koning afwijkingen van dat verbod toe te staan.

5. Alhoewel luidens artikel 2 van de wet de Koning de maatregelen neemt die vereist zijn voor de uitvoering van de Overeenkomst en haar bijlagen alsmede van de wijzigingen aangebracht in de bijlagen, is het voornaamste doel van het ontworpen besluit de bij artikel 4 aan de Koning gegeven opdracht uit te voeren en vormt dat artikel in hoofdzaak de rechtsgrond van het ontwerp.

De meeste uitvoeringsmaatregelen werden reeds vastgesteld in het koninklijk besluit van 20 december 1983 (Belgisch Staatsblad 30 december 1983), met name regelen met betrekking tot :

.../...

- het houden van specimens (hfdst. I), daarbij een onderscheid makend naargelang zij vóór het in werking treden van het besluit (afd. I) of daarna (afd. II) zijn verworven;

- het vervoer van en de handel in de bedoelde specimens (hfdst. II);

- het binnenbrengen in de Gemeenschap, de uitvoer, de wederuitvoer en de doorvoer (hfdst. III).

II. OPMERKINGEN.

Opschrift.

In de Franse tekst van het opschrift schrijve men "portant octroi de dérogations" en "loi du 28 juillet 1981".

Vooral met het oog op latere verwijzingen naar het besluit, dient een te lang opschrift te worden vermeden. Men zou bijvoorbeeld de woorden "opgemaakt te ... 1979" kunnen weglaten.

Aanhef.

In de eerste aanhefverwijzing leze men : "..., inzonderheid op artikel 4" en plaatse men een komma na "plantesoorten" en na "1973", zoals in het officiële opschrift van de wet.

.../...

Daar het ontwerp zijn rechtsgrond uitsluitend in de wet van 28 juli 1981 vindt, late men de verwijzing naar het koninklijk besluit van 20 december 1983 achterwege.

De aanhef moet wel worden aangevuld met de vermelding van de voordracht.

Bepalend gedeelte.

Het ontwerp beoogt de invoering van een aantal algemene voorschriften, waarvan de toepasselijkheid wordt bepaald in functie van een aantal individuele beslissingen die in hetzelfde besluit zijn opgenomen (zie bv. artikel 2, §§ 1, 2 en 3, en bijlage A).

Een dergelijke vermenging, in een zelfde besluit, van reglementaire voorschriften en individuele beslissingen getuigt niet van een goede wetgevingstechniek.

Gelet op het bepaalde in artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wordt het onderzoek van het voorgelegde ontwerp vanzelfsprekend beperkt tot de voorschriften die kunnen worden beschouwd een reglementair karakter te vertonen.

Artikel 2.

In paragraaf 1 schrijve men "in de als bijlage A bij dit besluit gevoegde lijst". Dezelfde opmerking geldt mutatis mutandis voor al de verwijzingen naar de bijlagen die in het ontwerp voorkomen.

.../...

In de Franse tekst van deze paragraaf, en overal elders in de Franse tekst van het ontwerp, schrijve men "par dérogation à" in plaats van "en dérogation à".

In paragraaf 2, en overal elders in het ontwerp, leze men "bedoeld in § 1" in plaats van "bedoeld bij 1".

In paragraaf 4, eerste lid, schrijve men "In afwijking van § 3" in plaats van "In afwijking van de voorgaande §".

In paragraaf 4, tweede lid, schrijve men "tweede lid" in plaats van "2de lid". Een soortgelijke opmerking is te maken bij artikel 5, tweede lid.

Artikel 3.

Op zijn minst vormelijk - inhoudelijk misschien niet - komt deze bepaling neer op een impliciet ter zijde schuiven van artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 december 1983, vermits luidens dit artikel de afwijking bedoeld in artikel 4 van de wet van 28 juli 1981 wordt verleend in functie van door de Minister te bepalen criteria, terwijl het voorgelegde ontwerp de afwijking zonder meer aan een aantal nominatim opgesomde rechtspersonen verleent.

Artikel 6.

Om verwarring te voorkomen en in nauwere aansluiting bij de definities van artikel 1, schrijve men "specimens van bijlage C1" in plaats van "specimens van soorten behorende tot bijlage C1".

Artikel 7.

Dit artikel heeft, volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar, enkel tot doel de aandacht van betrokkenen erop te vestigen dat de bij het ontworpen besluit toegekende afwijkingen hen niet onttrekt aan de toepassing van andere wettelijke of verordenende beperkingen of verbodsbepalingen.

Een dergelijke bepaling heeft geen normatieve waarde en moet derhalve worden weggelaten.

Bijlagen.

De bij het besluit gevoegde bijlagen moeten, alle drie, worden aangevuld met de formule "Gezien om te worden gevoegd bij Ons besluit van ..." en met dezelfde handtekeningen worden bekleed als het besluit zelf.

I. PORTEE DU PROJET.

1. Le 3 mars 1973, il a été conclu à Washington une Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, convention qui a ensuite été amendée par une Convention intervenue à Bonn le 22 juin 1979.

La Convention susvisée classe les espèces de faune et de flore en trois catégories dans l'ordre décroissant du risque d'extinction. Ces trois catégories font respectivement l'objet des annexes I, II et III de la Convention. Les différents degrés du risque d'extinction sont précisés à l'article II de la Convention. Les articles III, IV et V contiennent respectivement les dispositions qui régissent le commerce de spécimens des diverses espèces figurant dans les trois annexes : ils organisent un régime de permis et de certificats.

Selon l'article IX, 1, a, chaque Etat désigne, aux fins de la Convention, un ou plusieurs organes de gestion compétents pour délivrer les permis et les certificats au nom de cet Etat.

2. Selon l'article XIV, les dispositions de la Convention ne restreignent aucunement le droit des Parties contractantes de prendre les mesures suivantes :

.../...

a) des mesures internes plus strictes en ce qui concerne les conditions auxquelles le commerce, la capture ou la récolte, la détention ou le transport de spécimens d'espèces inscrites aux annexes I, II et III sont soumis, mesures qui peuvent aller jusqu'à leur interdiction complète;

b) des mesures internes limitant ou interdisant le commerce, la capture ou la récolte, la détention ou le transport d'espèces qui ne sont pas inscrites aux annexes I, II ou III.

3. Le Règlement (CEE) n° 3626/82 du Conseil des Communautés européennes du 3 décembre 1982 rend la Convention précitée applicable dans la Communauté aux conditions qu'il prévoit; il énonce que lors de son application, les objectifs et les principes de la Convention devront être respectés (article ler).

L'article 3 du Règlement fait usage de la faculté prévue par l'article XIV de la Convention de prendre des mesures plus strictes :

- les spécimens des espèces figurant à l'annexe C, partie 1, sont considérés comme des spécimens des espèces mentionnées à l'annexe I de la Convention;

- l'introduction dans la Communauté de spécimens des espèces mentionnées à l'annexe C, partie 2, nécessite un permis d'importation conformément à l'article 10, paragraphe 1, sous b).

.../...

4. De son côté aussi, la loi du 28 juillet 1981 (Moniteur belge du 30 décembre 1983) a donné à la Convention et à sa modification plein et entier effet dans l'ordre juridique interne de notre pays.

En énonçant à l'article 4 que, sauf dérogation accordée par le Roi, il est interdit 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, le législateur a pris des mesures plus strictes que celles qui avaient été prévues respectivement par la Convention et par le Règlement (CEE) n° 3626/82 du Conseil du 3 décembre 1982; la Convention - suivie en cela par le Règlement - dispose uniquement, en effet, que le commerce (c'est-à-dire l'exportation, la réexportation, l'importation et l'introduction d'animaux et de plante en provenance de la mer) de spécimens d'une espèce inscrite à l'annexe I doit être conforme aux dispositions de l'article III, dispositions qui se veulent "particulièrement strictes".

Le même article 4 de la loi habilite le Roi à accorder des dérogations à l'interdiction susvisée.

5. Bien que l'article 2 de la loi dispose que le Roi prend les mesures que requiert l'exécution de la Convention et de ses annexes ainsi que des modifications apportées aux annexes, le but essentiel de l'arrêté en projet est de mettre en oeuvre l'habilitation donnée au Roi à l'article 4. C'est dès lors ce dernier article qui constitue le principal fondement légal du projet.

.../...

La plupart des mesures d'exécution de la loi ont déjà été édictées par l'arrêté royal du 20 décembre 1983 (Moniteur belge du 30 décembre 1983); c'est le cas notamment des règles relatives :

- à la détention de spécimens (chapitre I), selon qu'ils ont été acquis avant (section I) ou après (section II) l'entrée en vigueur de l'arrêté;
- au transport et au commerce des spécimens visés (chapitre II);
- à l'introduction dans la Communauté, à l'exportation, à la réexportation et au transit (chapitre III).

II. OBSERVATIONS.

Intitulé.

Dans le texte français de l'intitulé, il faut écrire "portant octroi de dérogations" et "loi du 28 juillet 1981".

Dans le but, plus particulièrement, de faciliter les références ultérieures à l'arrêté en projet, il conviendrait par ailleurs d'éviter que l'intitulé ne soit trop long. L'on pourrait par exemple supprimer les mots "faites à ... 1979".

.../...

Préambule.

Dans le premier référant du préambule, il convient de placer une virgule après le mot "Annexes", que l'on écrira donc avec une majuscule, comme dans l'intitulé officiel de la loi.

Comme le projet ne trouve son fondement légal que dans la loi du 28 juillet 1981, l'on supprimera la référence à l'arrêté royal du 20 décembre 1983.

Il convient cependant d'observer que le préambule doit être complété par la formule de proposition.

Dispositif.

Le projet d'arrêté royal vise à établir un certain nombre de dispositions générales dont l'applicabilité est fonction d'une série de décisions individuelles qui figurent dans le même arrêté (voir par exemple l'article 2, §§ 1er, 2 et 3,et l'annexe A).

Ce mélange, dans un même arrêté, de dispositions réglementaires et de décisions individuelles ne témoigne pas d'une bonne technique législative.

Eu égard à l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'examen du présent projet sera évidemment limité aux dispositions qui peuvent être considérées comme revêtant un caractère réglementaire.

.../...

Article 2.

Au paragraphe ler, il y a lieu d'écrire "sur la liste qui fait l'objet de l'annexe A du présent arrêté". La même observation s'applique, mutatis mutandis, à toutes les références que le projet fait aux diverses annexes.

Dans le texte français du paragraphe sous revue et dans toutes les autres dispositions où ils figurent, les mots "en dérogation à" doivent être remplacés par les mots "par dérogation à"

Au paragraphe 2 et dans toutes les autres dispositions du projet, il convient d'écrire "visé(es) au § ler" au lieu de "visé(es) par le § 1".

Au paragraphe 4, alinéa ler, il y a lieu d'écrire "Par dérogation au § 3" au lieu de "En dérogation au paragraphe précédent".

Au paragraphe 4, alinéa 2, il convient d'écrire " ... l'article 9, § ler, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 décembre 1983 n'est pas requise". L'article 5, alinéa 2, appelle une observation analogue.

Article 3.

Au moins sur le plan formel - mais peut-être pas du point de vue du contenu - la disposition sous revue revient à écarter implicitement l'article 6 de l'arrêté royal du 20 décembre 1983, puisque selon cet article la dérogation visée à l'article 4 de la loi du 28 juillet 1981 est accordée en fonction de critères fixés par le Ministre, alors que le présent projet

/...

accorde la dérogation, purement et simplement, à une série de personnes morales mentionnées nommément.

Article 6.

Afin de prévenir toute confusion et pour serrer de plus près les définitions de l'article 1er, l'on écrira "spécimens de l'annexe C1" au lieu de "espèces de l'annexe C1".

Article 7.

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, cet article a uniquement pour but d'attirer l'attention des intéressés sur le fait que les dérogations accordées par l'arrêté en projet ne les soustraient pas à l'application d'autres restrictions ou interdictions légales ou réglementaires.

Semblable disposition n'a pas de valeur normative et doit dès lors être omise.

Annexes.

Les annexes jointes à l'arrêté doivent, toutes les trois, porter la formule "Vu pour être annexé à Notre arrêté du ..." et être revêtues des mêmes signatures que l'arrêté proprement dit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, assessoren van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : S. VAN AELST, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. BAETEMAN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, eerste auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, premier auditeur.

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

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.