KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 15e april 1970 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 maart 1956 betreffende de afgifte van jachtverloven, jachtvergunningen en verloven voor vogelvangst", heeft de 30e april 1970 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 15 avril 1970, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 1er mars 1956 relatif à la délivrance de permis de chasse, de licences de chasse et de permis de tenderie aux oiseaux", a donné le 30 avril 1970 l'avis suivant :

Krachtens artikel 14 van de jachtwet, naar luid waarvan een koninklijk besluit de wijze, de vorm en de voorwaarden der aflevering van jachtverloven regelt, heeft de Regering het koninklijk besluit van 1 maart 1956 betreffende de afgifte van jachtverloven, jachtvergunningen en verloven voor vogelvangst genomen.

Naar luid van artikel 5, 1°, van eerdervermeld koninklijk besluit kunnen de brigadechefs en technische beambten van waters en bossen, de brigadiers-veldwachters, de veldwachters en de door de gemeenten bezoldigde bos- en visserijwachters niet een verlof bekomen.

Deze regel neemt een zeer oude, van vóór 's lands onafhankelijkheid dagtekenende rechtsregel over. Hij steunt op de overweging dat het geen aanbeveling verdient dat hij die moet toezien dat de wet wordt nagekomen en belast is met het opsporen en vaststellen van de misdrijven, tegelijkertijd de hoedanigheid van gecontroleerde zou hebben.

Opmerkelijk is trouwens dat, ter zake van bestraffing, artikel 16 van de jachtwet bepaalt dat de straffen worden verdubbeld ten aanzien van douanebeambten, veld- of boswachters, Rijkswachters of bijzondere wachters, die zich schuldig maken aan één van de misdrijven bij de wet omschreven.

Door aan artikel 5, 1°, van het koninklijk besluit van 1 maart 1956 een nieuw lid toe te voegen luidens hetwelk de Minister van Landbouw, na gunstig advies van de overheid waarvan deze personen afhangen, de aflevering van een verlof kan toestaan en de voorwaarden bepaalt waaronder dit verlof wordt afgeleverd evenals de voorwaarden waarin het mag worden gebruikt, strekt het ontwerp-besluit ertoe eerdervermeld verbod in ruime mate te niet te doen.

.../...

Hoewel, volgens de formele verklaring van de gemachtigde ambtenaar, de bedoeling is dat de Minister onder bepaalde beperkende voorwaarden die hij vooraf heeft vastgesteld, enkel opheffing van het verbod verleent ten behoeve van alle personeelsleden, welke van een bepaalde overheid afhangen, en op voorwaarde dat die overheid vooraf daartoe een gunstig advies heeft uitgebracht, zodat ook hier het jachtverlof door de arrondissementscommissaris wordt afgeleverd onder de voorwaarden, op de wijze en in de vorm zoals door het koninklijk besluit van 1 maart 1956 is bepaald, is de redactie van de nieuwe bepaling, welke het ontwerpbesluit als tweede lid van artikel 5, 1°, in eerdervermeld koninklijk besluit wil invoegen, voor een andere uitleg vatbaar. Volgens deze uitleg zou de Minister zelf aan de aldaar vermelde personeelsleden een jachtverlof toestaan.

Deze laatste interpretatie vindt trouwens steun in het feit dat door de nieuwe bepaling welke het ontwerpbesluit als artikel 10, § 1, tweede lid, in het koninklijk besluit van 1 maart 1956 wil invoegen, de Minister van Landbouw insgelijks gemachtigd wordt het jachtverlof in te trekken wanneer een der personen vermeld in artikel 5, 1°, de voorwaarden gesteld voor het bekomen of het gebruiken van een jachtverlof niet naleeft.

De nieuwe bepaling is ook onduidelijk waar zij de Minister machtigt de voorwaarden waaronder dit verlof wordt afgeleverd, evenals de voorwaarden waarin het mag worden gebruikt te bepalen. Zij houdt een dubbele subdelegatie in.

.../...

Door het toestaan van het verlof te binden aan het gunstig advies van de overheid waarvan de in artikel 5, 1°, bedoelde personen afhangen, wordt de macht, welke aldus aan de Minister van Landbouw wordt toegekend, bovendien afhankelijk gesteld van het advies van een hiërarchisch ondergeschikt bestuur, hetgeen onaanvaardbaar is.

Afgezien van die verschillende bezwaren is het strijdig met de beginselen betreffende de toewijzing der verordenende bevoegdheid, de machten welke door de wet aan de Koning zijn toegekend op zodanige wijze aan de Minister over te dragen dat hij, voor de betrokken personen, de regeling omvat in het koninklijk besluit van 1 maart 1956, op vergaande wijze zou kunnen uithollen.

Wil men, spijts de redenen welke pleiten voor zijn behoud, het absoluut verbod een jachtverlof toe te staan aan personen welke met het toezicht op de jacht zijn belast, milderen, dan is het de taak van de Koning zelf de voorwaarden te bepalen waarin van het verbod kan worden afgeweken.

Artikel 10, § 1, tweede lid, en artikel 10, § 2, derde lid, tweede zin, waarvan het ontwerp-besluit de invoeging in het koninklijk besluit van 1 maart 1956 in uitzicht stelt, kunnen slechts behouden blijven voor zover de voorgenomen mildering van het verbod, gesteld in artikel 5, 1°, wordt doorgevoerd.

In dat geval vervange men in artikel 10, § 1, tweede lid, "de voorwaarden door de Minister van Landbouw gesteld" door "de gestelde voorwaarden" en stelle men artikel 10, § 2, derde lid, tweede zin, als een afzonderlijk vierde lid in die bepaling.

En exécution de l'article 14 de la loi sur la chasse, suivant lequel un arrêté royal règle le mode, la forme et les conditions de délivrance des permis de chasse, le Gouvernement a pris l'arrêté royal du 1er mars 1956 relatif à la délivrance des permis de chasse, des licences de chasse et des permis de tenderie aux oiseaux.

Aux termes de l'article 5, 1°, de cet arrêté royal les chefs de brigade et agents techniques des eaux et forêts, les brigadiers-champêtres, les gardes champêtres, les gardes forestiers et gardes-pêche salariés par les communes ne peuvent obtenir de permis.

Cette disposition reprend une très ancienne règle de droit antérieure à l'indépendance du pays. Elle procède de la considération qu'il ne sied pas que la personne appelée à veiller à l'application de la loi et qui est chargée de la recherche et de la constatation des infractions, ait en même temps la qualité de contrôlé.

Il est à remarquer d'ailleurs, en ce qui concerne la répression, que l'article 16 de la loi sur la chasse dispose que les peines sont portées au double à l'égard des employés des douanes, gardes champêtres ou forestiers, gendarmes ou gardes particuliers qui se rendent coupables de l'une des infractions prévues par la loi.

En ajoutant à l'article 5, 1°, de l'arrêté royal du 1er mars 1956 un alinéa nouveau prévoyant que le Ministre de l'Agriculture, sur avis favorable de l'autorité dont dépendent ces personnes, peut autoriser la délivrance d'un permis et détermine les conditions dans lesquelles ce permis sera délivré ainsi que les conditions dans lesquelles il pourra être utilisé, l'arrêté en projet aboutit à lever dans une large mesure l'interdiction précitée.

.../...

Selon la déclaration formelle du fonctionnaire délégué, le but que le projet poursuit est de charger le Ministre de décider, dans des conditions limitées préalablement fixées par lui, la levée de l'interdiction en faveur de tous les membres du personnel qui dépendent d'une autorité déterminée, pour autant que cette autorité ait émis un avis favorable, le permis de chasse continuant ainsi à être délivré par le commissaire d'arrondissement dans les conditions, dans la forme et suivant les modalités prévues par l'arrêté royal du 1er mars 1956. Cependant, telle qu'elle est rédigée, la disposition nouvelle que l'arrêté en projet entend insérer comme alinéa 2 de l'article 5, 1°, dans l'arrêté royal précité est susceptible d'une autre interprétation : le Ministre délivrerait lui-même un permis de chasse aux membres du personnel visés.

Cette dernière interprétation trouve d'ailleurs un appui dans le fait que la nouvelle disposition que l'arrêté en projet entend insérer comme article 10, § 1er, alinéa 2, dans l'arrêté royal du 1er mars 1956 habilite le Ministre de l'Agriculture à retirer le permis de chasse lorsqu'une des personnes visées à l'article 5, 1°, ne se conforme pas aux conditions d'obtention ou d'utilisation de ce permis.

La nouvelle disposition est, de surcroît, imprécise en ce qu'elle investit le Ministre du pouvoir de fixer les conditions dans lesquelles ce permis est délivré ainsi que les conditions dans lesquelles il peut être utilisé. Elle implique une double subdélégation.

.../...

D'autre part, en subordonnant la délivrance du permis à l'avis favorable de l'autorité dont dépendent les personnes visées à l'article 5, 1°, elle lie le pouvoir ainsi conféré au Ministre de l'Agriculture à l'avis d'une administration hiérarchiquement subordonnée, ce qui n'est pas admissible.

Abstraction faite de ces différentes objections, il est contraire aux principes régissant la matière des attributions de pouvoir réglementaire de déléguer au Ministre les pouvoirs que la loi confère au Roi, de telle manière que le Ministre soit mis en mesure de vider d'une bonne part de sa substance, à l'intention de certains en cause, la réglementation faisant l'objet de l'arrêté royal du 1er mars 1956.

Si, en dépit des raisons qui militent en faveur de son maintien, on choisit d'atténuer l'interdiction absolue de délivrer un permis de chasse aux personnes chargées de la surveillance de la chasse, c'est au Roi lui-même qu'il appartient de fixer les conditions dans lesquelles une dérogation à l'interdiction doit être permise.

L'article 10, § 1er, alinéa 2, et l'article 10, § 2, alinéa 3, deuxième phrase, que le projet d'arrêté vise à insérer dans l'arrêté royal du 1er mars 1956, ne peuvent être maintenus que dans la mesure où l'assouplissement envisagé de l'interdiction prévue à l'article 5, 1°, est traduit dans la réalité.

A l'article 10, § 1er, alinéa 2, il y aurait lieu, dans ce cas, de remplacer les mots "aux conditions imposées par le Ministre de l'Agriculture" par les mots "aux conditions imposées", l'article 10, § 2, alinéa 3, deuxième phrase, devant être rédigé sous la forme d'une alinéa 4 distinct.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

H.BUCH, staatsraden,
H.ADRIAENS, conseillers d'Etat,

J.LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S.FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

La chambre était composée de

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.F.LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H.M.GROMMEN, substituut-auditeur-generaal.

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

Le rapport a été présenté par M.M.GROMMEN, substitut de l'auditeur général.

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

(get.) M.JACQUEMIJN. (get.)F.LEPAGE.