ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 24 juillet 1964, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "concernant les oiseaux insectivores et les tenderies", a donné le 5 août 1964 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 24e juli 1964 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de insektenetende vogels en de vogelvangst", heeft de 5e augustus 1964 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

L'arrêté en projet qui renouvelle la réglementation sur la protection des oiseaux insectivores maintient la possibilité d'utiliser des lacets et des filets pour la capture ou la destruction des oiseaux.

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà observé dans son avis n° 8637, relatif à un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 12 septembre 1956 concernant les oiseaux insectivores et les tenderies, la convention internationale pour la protection des oiseaux, signée à Paris le 18 octobre 1950 et publiée au Moniteur belge le 30 octobre 1955, est entrée en vigueur le 17 janvier 1963, aux termes d'une communication insérée au Moniteur belge du 29 décembre 1962. D'après l'article 5 de cette convention, les Hautes Parties contractantes s'engagent à protéger les oiseaux vivant à l'état sauvage et à interdire notamment l'emploi de filets, de lacs, de canardières, etc... qui sont susceptibles d'entraîner la destruction ou la capture massive d'oiseaux ou d'infliger à ceux-ci des souffrances inutiles. Toutefois, dans les pays où pareils procédés sont actuellement légalement autorisés, les Hautes Parties contractantes s'engagent à introduire progressivement dans leur législation les mesures propres à en interdire ou à en restreindre l'usage.

En ce qui concerne les cages, le projet en limite les dimensions à "cinquante centimètres dans tous les sens" et en restreint l'utilisation en décidant que les cages ne peuvent être utilisées que sur les terres appartenant au propriétaire de la cage ou sur les terres occupées par ce dernier et attenantes à sa maison.

.../...

Quant aux filets, le Conseil d'Etat observe qu'il a été saisi, le 29 novembre 1963, d'un projet d'arrêté royal qui limitait la longueur des filets à dix mètres. Le projet ne reprend pas cette disposition et maintient la longueur des filets à vingt mètres.

Le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité, sous peine de violation du traité, de s'engager dans la voie de l'abolition progressive de la tenderie. Il n'apparaît pas que le projet réponde à cette exigence.

L'article 1er de l'arrêté royal du 31 août 1962, qui n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, dispose :

"Il est défendu, en tout temps et en tous lieux, de capturer, de tuer ou de détruire, de détenir, d'exposer en vente, de vendre, d'acheter et de transporter, même en transit, les oiseaux suivants, ainsi que leurs oeufs et couvées ... ".

Le projet reproduit cette disposition en y ajoutant l'interdiction d'importer ou d'exporter les oiseaux insectivores et en étendant aux oiseaux morts toutes les interdictions prévues par la disposition.

D'autre part, alors que l'arrêté royal du 31 août 1962 précisait que la détention à l'état naturalisé des oiseaux protégés n'était pas interdite, le projet interdit le transport, le trafic et la détention des oiseaux insectivores naturalisés.

L'interdiction de détenir des oiseaux insectivores vivants ou morts est absolue. Elle concerne aussi bien les particuliers que des institutions comme les

.../...

jardins zoologiques qui pourraient , tout au plus, bénéficier d'une dérogation temporaire délivrée par le Ministre de l'Agriculture sur la base de l'article 13 du projet.

L'interdiction relative au transport, au trafic et à la détention à l'état naturalisé des oiseaux insectivores ou de conserver ceux qu'on possède jusqu'ici régulièrement à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté, sans inventaire et déclaration, est également absolue. Il sera désormais interdit de détenir l'un de ces oiseaux à l'état naturalisé, même s'il est acquis à l'étranger. L'interdiction, toutefois, ne vise pas les établissements d'enseignement, ni les organismes de recherche officiels, ni les organismes de recherche agréés, ni les empailleurs agréés.

L'arrêté royal du 31 août 1962 rendait déjà plus sévères les mesures de protection des oiseaux insectivores, notamment en interdisant la détention d'oiseaux insectivores vivants. Les nouvelles dispositions de l'article 1er du projet renforcent cette protection d'une manière très sensible.

Les mesures qui, dans l'intention du Gouvernement, sont destinées à protéger les oiseaux insectivores, sont prises sur la base de l'article 31 de la loi du 28 février 1882 sur la chasse.

Cet article dispose :

"Le Gouvernement est autorisé à prévenir, par un règlement d'administration générale, la destruction, la chasse, l'exposition, la vente, l'achat, le transport et le colportage des oiseaux insectivores, de leurs oeufs ou de leurs couvées ... ".

Il est manifeste que des mesures comme l'interdiction de détenir un oiseau vivant, mort ou naturalisé ne rentrent pas dans l'énumération des mesures que le Gouvernement est autorisé à prendre.

Il ne résulte, d'autre part, d'aucune manière, des travaux préparatoires de la loi du 28 février 1882 que de telles mesures aient été envisagées par le législateur.

Les nouvelles mesures prévues par le projet ne trouveront, dès lors, de fondement légal dans l'article 31 précité que s'il est établi qu'il existe une relation directe entre la détention d'un oiseau vivant, mort ou naturalisé, que le projet interdit et la destruction des oiseaux insectivores.

A défaut de cette relation directe, il serait indispensable que le Gouvernement trouve dans un autre texte légal le fondement des mesures qu'il envisage de prendre.

En ce qui concerne plus particulièrement la naturalisation des oiseaux insectivores, il est, pour le moins, douteux que l'article 31 de la loi du 28 février 1882 donne une base légale suffisante à des dispositions relatives à l'empaillage des oiseaux allant jusqu'à l'agréation de certains organismes autorisés à les détenir, à l'agréation des empailleurs et à la réglementation de la détention par les particuliers des oiseaux naturalisés.

En conséquence, le Conseil d'Etat émet des réserves sur la légalité des dispositions du projet qui semblent excéder les limites des pouvoirs que l'article 31 de la loi du 28 février 1882 a confiés au Gouvernement en vue de prévenir la destruction des oiseaux insectivores.

EXAMEN DES ARTICLES.

Article 1er.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a observé dans son avis n° 8637, la mention du pigeon ramier parmi les oiseaux énumérés à l'article 1er ne trouve pas de base légale dans l'article 31 de la loi du 28 février 1882 et n'a que la valeur d'un rappel des dispositions des articles 3 et 4 de la loi du 20 juin 1963, qui considèrent le pigeon ramier comme un oiseau nuisible.

Il conviendrait d'omettre les pigeons ramiers dans l'énumération de l'article 1er du projet.

Article 2.

Les espèces qui sont mentionnées dans la liste des oiseaux reprise à l'alinéa 2 du § 1er, ne peuvent faire l'objet de mesures de protection que si le caractère insectivore des oiseaux est certain.

Si le Gouvernement a l'intention d'organiser la protection des oiseaux dont le caractère insectivore n'est pas certain, notamment dans le but de se conformer aux obligations qui découlent pour lui de la Convention internationale pour la protection des oiseaux, il sera nécessaire d'obtenir des Chambres législatives à cet effet, une habilitation plus large que celle de l'article 31 de la loi du 22 février 1882.

Article 4.

Au § 2, dernier alinéa, les mots "en outre" sont inutiles et doivent être omis.

Article 6.

Au § ler, le texte néerlandais serait mieux rédigé comme suit :

"Het is verboden de in artikel 4 bedoelde vogels te doden en deze dood te vervoeren en te verhandelen, behoudens de volgende afwijkingen".

Article 17.

L'arrêté royal du 23 janvier 1962 a été abrogé par l'arrêté royal du 31 août 1962. La référence à l'arrêté royal du 23 janvier 1962 doit donc être omise.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het ontwerp-besluit, dat de reglementering op de bescherming van insektenetende vogels vernieuwt, laat nog steeds de mogelijkheid bestaan strikken en netten te gebruiken om vogels te vangen of te vernielen.

In zijn advies nr 8637, over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 september 1956 betreffende de insektenetende vogels en de vogelvangst, heeft de Raad van State erop gewezen, dat het internationaal verdrag tot bescherming van vogels, ondertekend te Parijs op 18 oktober 1950 en in het Belgisch Staatsblad van 30 oktober 1955 bekendgemaakt, luidens een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van 29 december 1962 in werking is getreden op 17 januari 1963. Volgens artikel 5 van dit verdrag verplichten de Hoge Verdragsluitende Partijen zich, de in het wild levende vogels te beschermen en onder meer het gebruik te verbieden van netten, strikken, eendekooien en zo meer die tot massale vernieling of vangst van vogels kunnen leiden of hun onnodig lijden kunnen toebrengen. Wat evenwel die landen betreft, waar dergelijke middelen op het ogenblik wettelijk zijn toegelaten, verbinden de Hoge Verdragsluitende Partijen zich in hun wetgeving van lieverlede die maatregelen in te voeren welke het gebruik ervan verbieden of beperken.

Op kooien legt het ontwerp de beperking, dat ze niet meer dan "50 centimeter in elke richting" mogen meten en dat ze "slechts gebruikt mogen worden op gronden die eigendom zijn van de eigenaar der kooi of op gronden die deze laatste in gebruik heeft en die aan zijn woning grenzen".

.../...

In verband met de netten merkt de Raad van State op, dat hem op 29 november 1963 een ontwerp van koninklijk besluit is voorgelegd, dat de lengte ervan tot 10 meter beperkt. Het onderhavige ontwerp bevat geen zodanige bepaling en behoudt 20 meter als lengte voor netten.

De Raad van State moge de Regering erop wijzen dat het noodzakelijk is, wil het verdrag niet geschonden worden, geleidelijk tot afschaffing van het gebruik van netten voor vogelvangst te komen. Het ziet er niet naar uit dat het ontwerp die weg opgaat.

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 31 augustus 1962, waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State nooit om advies is verzocht, bepaalt :

"Het is te allen tijde en om het even waar verboden te vangen, te doden of te verdelgen, in bezit te houden, te koop te stellen, te verkopen en te kopen, te vervoeren, zelfs in doorvoer, de volgende vogels, alsmede hun eieren en jongen ...".

Die tekst komt in het ontwerp terug, maar onder toevoeging dat ook in- en uitvoer van insektenetende vogels verboden zijn en dat de gehele verbodsbepaling mede voor dode vogels geldt.

Voorts stelde het koninklijk besluit van 31 augustus 1962, dat het in bezit houden van de beschermde vogels, opgezet, niet verboden was; het ontwerp van zijn kant verbiedt het vervoeren, verhandelen en in bezit houden van insektenetende vogels ook als zij opgezet zijn.

Er is dus volkomen verbod, levende of dode insektenetende vogels in bezit te houden. Dat verbod geldt én voor particulieren én voor instellingen als dierentuinen. Deze zouden ten hoogste een tijdelijke afwijking kunnen verkrijgen van de Minister van Landbouw, dit op grond van artikel 13 van het ontwerp.

Volkomen is ook het verbod om opgezette insektenetende vogels te vervoeren, te verhandelen of in bezit te houden, of om die welke men op de dag van de inwerkingtreding van het besluit regelmatig bezit, zonder inventaris en aangifte te behouden. Voortaan zal het verboden zijn zulk een opgezette vogel te bezitten, zelfs al komt hij uit het buitenland. Buiten het verbod vallen echter "onderwijsinstellingen, de openbare of erkende onderzoeksorganismen en erkende opzetters".

Het koninklijk besluit van 31 augustus 1962 had de maatregelen tot bescherming van insektenetende vogels al strenger gemaakt, onder meer door het verbod, er levende in bezit te houden. Door de nieuwe bepalingen uit artikel 1 van het ontwerp wordt die bescherming nog aanzienlijk versterkt.

De maatregelen waarmede de bedoeling van de Regering is, dat zij tot bescherming van insektenetende vogels zullen dienen, worden vastgesteld op grond van artikel 31 van de jachtwet van 28 februari 1882.

Dat artikel bepaalt :

"De Regering is gemachtigd, door ene verordening van algemeen bestuur, de vernieling, de jacht, de tentoonstelling, de verkoop, de aankoop, het vervoer en de

.../...

rondleuring te voorkomen der insectenvretende vogels, van hunne eieren of hunne jongen ...".

Van maatregelen als het verbod levende, dode of opgezette vogels in bezit te houden, is er kennelijk geen spraak in de opsomming van de maatregelen, die de Regering vermag te nemen.

Uit de parlementaire voorbereiding van de jachtwet blijkt voorts hoegenaamd niet, dat de wetgever zulke maatregelen overwogen zouden hebben.

De nieuw ontworpen maatregelen kunnen dus in artikel 31 van die wet geen rechtsgrond vinden tenzij is aangetoond, dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen het, door het ontwerp verboden, in bezit houden van levende, dode of opgezette vogels en het verdelgen van insektenetende vogels.

Bestaat dat rechtstreeks verband niet, dan is het volstrekt noodzakelijk dat de Regering in een andere wettekst de rechtsgrond vindt voor de maatregelen die zij op het oog heeft.

Meer in 't bijzonder met betrekking tot het opzetten van insektenetende vogels moet het op zijn minst twijfelachtig heten, of artikel 31 van de wet van 28 februari 1882 een toereikende rechtsgrond verschaft voor desbetreffende bepalingen, die zouden gaan tot het erkennen van bepaalde instellingen met vergunning om die vogels in bezit te houden, tot het erkennen van opzetters en tot een reglementering inzake bezit van opgezette vogels door particulieren.

.../...

De Raad van State maakt dus voorbehoud over de wettigheid van de ontwerp-bepalingen die buiten de bevoegdheid lijken te liggen welke artikel 31 van de wet van 28 februari 1882 aan de Regering heeft toegekend om het verdelgen van insektenetende vogels te voorkomen.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikel 1.

De Raad van State heeft in zijn advies nr 8637 reeds opgemerkt, dat de vermelding van de houtduif onder de in artikel 1 opgesomde vogels geen rechtsgrond vindt in artikel 31 van de wet van 28 februari 1882, en dat ze slechts de bepalingen in herinnering brengt van de artikelen 3 en 4 van de wet van 20 juni 1963 waarbij de houtduif als schadelijke vogel wordt beschouwd.

In de opsomming onder artikel 1 van het ontwerp blijve de houtduif dus achterwege.

Artikel 2.

De vogels waarvan in het tweede lid van § 1 een lijst wordt gegeven, kunnen alleen onder beschermingsmaatregelen gebracht worden als vaststaat dat ze insekteneters zijn.

.../...

Mocht de Regering het nodig achten, voorzieningen te treffen voor het beschermen van vogels waarvan niet vaststaat dat ze insekteneters zijn, met name ter inachtneming van de verplichtingen welke het internationaal verdrag tot bescherming van vogels voor haar medebrengt, dan zal zij daartoe van de Wetgevende Kamers een ruimere machtiging moeten verkrijgen dan zij in artikel 31 van de wet van 22 februari 1882 kan vinden.

Artikel 4.

Onder § 2, laatste lid, moet het woord "bovendien" als overbodig vervallen.

Artikel 6.

Paragraaf 1 kan beter als volgt worden gelezen :

"Het is verboden de in artikel 4 bedoelde vogels te doden en deze dood te vervoeren en te verhandelen, behoudens de volgende afwijkingen".

Artikel 17.

Het koninklijk besluit van 23 januari 1962 is opgeheven door het koninklijk besluit van 31 augustus 1962, en dient dus niet meer te worden vermeld.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : de Heren :	F. LEPAGE,	conseiller d'Etat, raadsheer van State,	président, voorzitter,
	K. MEES,	conseillers d'Etat,	
Madame : Mevrouw :	G. CISELET,	raadsheren van State,	
Messieurs : de Heren :	G. VAN HECKE,	assesseurs de la section de législation,	
	J. LIMPENS,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G. DE LEUZE,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. COOLEN, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. K. MEES.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. COOLEN, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) G. DE LEUZE.

(s) F. LEPAGE.