

KONINKRIJK BELGIE.

-----

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 29 maart 1991 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van "jachtdecreet" (St. Vl. R., 481 (1990-1991) -nr. 1), heeft op 14 juni 1991 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Met het voorstel van decreet (1) blijkt in essentie bedoeld te zijn de voor het Vlaamse Gewest geldende bepalingen inzake de jacht, welke thans opgenomen zijn in de jachtwet van 28 februari 1882, eensdeels, en in het decreet van 23 mei 1990 betreffende de afgifte van jachtverloven en jachtvergunningen, anderdeels, samen te brengen in één decreet.

Zoals blijkt uit de bij het voorstel gevoegde "concordantietabel" bestaat de voorgestelde tekst immers grotendeels uit bepalingen die - in een al dan niet gewijzigde redactie - werden overgenomen uit de jachtwet en het voornoemde decreet van 23 mei 1990 : in de concordantietabel worden slechts 16 van de 55 artikelen van het voorstel als "nieuw" aangemerkt en een aantal van die "nieuwe" artikelen blijken dan nog opheffingsbepalingen te zijn.

Omdat de voorgestelde regeling aldus in aanzienlijke mate bestaande wettelijke en decretale bepalingen overneemt, hebben de indieners van het voorstel het wellicht overbodig geacht bij de voorgestelde tekst een andere "toelichting" te voegen dan de reeds vermelde concordantietabel. Zoals onder meer blijkt uit de hiernavolgende artikelsgewijze bespreking van het voorstel (2), zou zulke toelichting nochtans nuttige gegevens kunnen verstrekken voor de interpretatie van

---

(1)St. Vl. R., 481 (1990-1991) - nr. 1.

(2)Zie inzonderheid de opmerkingen bij de artikelen 3 en 6, vierde lid.

inzonderheid de artikelen die echt "nieuw" zijn of die meer dan louter formele wijzigingen inhouden van de thans geldende bepalingen.

2.1. De bevoegdheid om regelingen inzake de jacht vast te stellen vindt de gewestwetgever in artikel 6, § 1, III, 5E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, luidens welke bepaling immers tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort "de jacht, met uitzondering van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens, en de vogelvangst".

2.2. Hoewel het voorstel van decreet derhalve, wat de erin geregelde aangelegenheid betreft, geen principiële bevoegdheidsbezwaren oproept, moeten evenwel de - zeer talrijke - toezichts- en strafbepalingen die in het voorstel zijn opgenomen - ongeacht of ze al dan niet uit de jachtwet zijn overgenomen -, op het vlak van de bevoegdheid, worden getoetst aan de artikelen 7, 9 en 10 van de Grondwet en aan de ter zake relevante bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, met name in hoofddorde artikel 11 en in subsidiaire orde de artikelen 10 en 19, § 1.

2.2.1. Met betrekking tot de algemene draagwijdte van de genoemde bepalingen van de Grondwet en van de bijzondere wet heeft het Arbitragehof, onder meer in de arresten nrs. 44 van 23 december 1987 (consideransen B.4. en B.5.) en 11/89 van 11 mei 1989 (consideransen B.2. en B.3.), overwogen wat volgt :

.../...

"Ten aanzien van de door de Grondwet aan de wet voorbehouden aangelegenheden.

De artikelen 3ter, 59bis en 107quater van de Grondwet en de artikelen 4 tot 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 hebben aan de decreetgever de bevoegdheid verleend om bij decreet een aantal aangelegenheden te regelen.

Artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt evenwel : "Het decreet regelt de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 11, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden".

Daaruit vloeit voort dat, behoudens de gevallen waarin een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven door de bijzondere of de gewone wet tot hervorming der instellingen, een decreetgever de hem toegewezen aangelegenheden slechts kan regelen mits hij op generlei wijze inbreuk maakt op bij de Grondwet voor de wet gereserveerde bevoegdheden.

De mogelijkheid die de Raden krachtens artikel 10 van de bijzondere wet hebben om in de decreten rechtsbepalingen op te nemen met betrekking tot aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, kan geen toepassing vinden op bevoegdheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt.

Ten aanzien van de bevoegdheid in strafzaken.

Artikel 7 van de Grondwet behoudt de nationale wetgever de zorg voor tot het bepalen van de gevallen waarin vervolging kan plaatshebben en tot het regelen van de vorm van die vervolging.

Artikel 9 van de Grondwet bepaalt : "Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet".

De Gemeenschappen en de Gewesten mogen in die voorbehouden aangelegenheden slechts optreden mits zij daartoe gemachtigd zijn zoals aangeduid onder B.4.

Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behelst een dergelijke machtiging : het biedt de decreetgever de mogelijkheid de gevallen te bepalen waarin

.../...

vervolgning mag plaatshebben en de strafmaatregelen te bepalen binnen de grenzen die het stelt. Het biedt de decreetgever echter niet de mogelijkheid de vorm van de vervolging te regelen.

Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

"Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen overeenkomstig Boek I van het Strafwetboek, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in artikel 7 van dat Wetboek".

Artikel 11 staat de decreetgever evenwel niet toe af te wijken van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek.

De Gemeenschappen en de Gewesten kunnen derhalve geen beroep doen op artikel 100 van het Strafwetboek, ook al is die bepaling ondergebracht in Boek I ervan. De bijzondere wetgever heeft de in Boek I vervatte regels uniform willen houden en heeft gewild dat de Gemeenschappen en Gewesten er niet van afwijken.

Hij heeft dan ook uitdrukkelijk gesteld dat het geheel van de aangelegenheden vervat in Boek I van het Strafwetboek tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort. Het staat niet aan de decreetgever die aangelegenheden te regelen".

2.2.2. Zich steunend op de hiervoren overgeschreven overwegingen heeft het Arbitragehof, in de voormelde arresten nrs. 44 en 11/89 - die beide betrekking hebben op het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen -, de gewestwetgever onder meer onbevoegd verklaard :

.../...

- om te voorzien in een beslagname als dwangmaatregel die enkel in het kader van een gerechtelijk onderzoek kan worden bevolen (arrest nr. 44, considerans B.7.c., a contrario);
- om als straf in een andere verbeurdverklaring te voorzien dan die welke in Boek I van het Strafwetboek is geregeld (arrest nr. 44, considerans B.10.);
- om de gevallen te bepalen waarin huiszoekingen - in de zin van artikel 10 van de Grondwet - gelast kunnen worden en de vorm te regelen waarin ze kunnen geschieden (arrest nr. 44, considerans B.7.a.);
- om de vervolging te regelen, welke aangelegenheid immers door artikel 7 van de Grondwet aan de nationale wetgever is voorbehouden (arrest nr. 44, considerans B.7.f.);
- om de strafmaat vast te stellen in de gevallen van herhaling, welke aangelegenheid wordt geregeld in Boek I van het Strafwetboek (artikelen 54 en volgende) (arrest nr. 44, considerans B.9.);
- en, in het algemeen, om de in Boek I van het Strafwetboek opgenomen bepalingen toepasselijk te verklaren, te bevestigen of ervan af te wijken (arrest nr. 44, considerans B.15.).

Overeenkomstig die rechtspraak van het Arbitragehof, moeten volgende bepalingen van het voorstel worden geacht de bevoegdheid van de decreetgever te buiten te gaan :

.../...

- artikel 20, laatste lid, doordat het de inbeslagneming en de verbeurdverklaring regelt (vergelijk artikel 43 van het Strafwetboek);
- artikel 30, in zoverre, eensdeels, de in het eerste en het tweede lid bedoelde plaatsen een woning zouden uitmaken in de zin van artikel 10 van de Grondwet, en in zoverre, anderdeels, in het derde lid een inbeslagneming en een verbeurdverklaring wordt geregeld die niet het karakter heeft van een beveiligingsmaatregel doch eerder van een straf;
- artikel 33, in zoverre het de huiszoeking regelt in plaatsen die tot woning dienen;
- artikel 34, in zoverre het de bevoegdheid van de "bijzondere wachters" inzake opsporing en vervolging territoriaal uitbreidt;
- artikel 35, laatste lid, doordat het de vervolging regelt;
- artikel 37, in zoverre het, eensdeels, betrekking heeft op de verbeurdverklaring (tweede lid) en, anderdeels, een regeling invoert inzake de bestraffing in geval van recidive (derde lid);
- artikel 42, doordat het de vervolging regelt;
- artikel 43, in zoverre het de in de artikelen 40 en 41 van het Strafwetboek vastgestelde regeling inzake de vervangende gevangenisstraf toepasselijk verklaart;

.../...

-artikel 45, doordat het de bevoegdheid van de strafrechter en de strafvordering regelt.

2.3. Artikel 27 van het voorstel voorziet in een bijzondere regeling met betrekking tot het aanhangig maken bij de rechtbank van de vordering tot vergoeding van wildschade; het regelt de bevoegdheid van de rechtbank en de gerechtelijke procedure. In artikel 28, tweede en derde lid, wordt naar die regeling van artikel 27 verwezen.

Door aldus de gerechtelijke procedure en de bevoegdheid van de rechtbanken te regelen, betreedt het decreet een bevoegdheid die door artikel 94 van de Grondwet aan de nationale wetgever is voorbehouden (zie arrest nr. 66 van 30 juni 1988 van het Arbitragehof, considerans 7.B.).

2.4. Luidens artikel 12, eerste lid, van het voorstel "(is) het jagen op de domeinen van de Staat, het militair domein inbegrepen, het Gewest, de provincies, de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ... alleen geoorloofd ingevolge een openbare aanbesteding van het jachtrecht".

Die bepaling blijkt veeleer te moeten worden aangemerkt als betrekking hebbende op het beheer van de domeingoederen van de vermelde publiekrechtelijke personen, dan als een regeling van de jacht.

Behalve wat de goederen van het Gewest betreft, moet de decreetgever derhalve onbevoegd worden geacht om een dergelijke regeling vast te stellen.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Artikel 2.

De in deze "nieuwe" bepaling opgenomen definitie van "de jacht" stemt overeen met de omschrijving die van dat begrip wordt gegeven door het Hof van Cassatie (zie onder meer Cass., 9 november 1953, Pas., 1954, I, 171).

Artikel 3.

De in het tweede lid, littera d), opgenomen opsomming van "overig wild" verschilt van die welke bij besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987 tot wijziging van de jachtwet van 28 februari 1882, voor het Vlaamse Gewest, werd vastgesteld (artikel 1bis van de jachtwet); meer bepaald werden volgende diersoorten niet overgenomen : wilde katten (*Felis sylvestris*), bunzings (*Putorius putorius*), hermelijnen (*Mustela erminea*), wezels (*Mustela nivalis*), eekhoorns (*Sciurus vulgaris*), boom- en steenmarters (*Martes martes* en *Martes foina*) en dassen (*Meles meles*).

Bij ontstentenis van een bij het voorstel gevoegde toelichting, is het de Raad van State niet mogelijk uit te maken of die beperking van de bejaagbare diersoorten overeenstemt met de bedoeling van de indieners van het voorstel, dan wel of het om een materiële vergissing gaat.

.../...

Artikel 4.

Aangezien het Vlaamse Gewest gebonden is door de internationale verdragen die België heeft gesloten en de gewestwetgever de Executieve er niet kan van ontslaan die verdragen na te leven, dient de bepaling luidens welke de Vlaamse Executieve bij de vaststelling van de data van de opening en van de sluiting van de jacht "rekening (moet) houden" met het E.E.G.-Verdrag, het Benelux-Verdrag, enz. ..., te worden weggelaten.

Men redigere derhalve het eerste lid van dit artikel als volgt :

"De Vlaamse Executieve bepaalt elk jaar, voor elke provincie of gedeelte van een provincie, ... (verder zoals in het voorstel)".

Artikel 6.

Luidens het eerste lid is het verboden, op straffe van een geldboete van honderd frank, te jagen tussen "de officiële" zonsondergang en "de officiële" zonsopgang.

Er is de Raad van State geen wets- of verordeningbepaling bekend waarbij een "officiële" zonsondergang of zonsopgang zou zijn vastgesteld. Het tijdstip waarop de zon ondergaat of opgaat is een feitelijke aangelegenheid die aan de appreciatie van de feitenrechter moet worden overgelaten.

.../...

Men schrijve derhalve - zoals overigens in artikel 2, eerste lid, van de jachtwet, vooraleer die bepaling, voor het Vlaamse Gewest, werd gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987 - : "Het is verboden ... te jagen tussen zonsondergang en zonsopgang".

Dezelfde opmerking geldt voor het bepaalde in artikel 23, tweede lid, derde streepje.

\*

Om de reden vermeld in de opmerking bij artikel 4, behoren in het derde lid de woorden "buiten de gebieden die, op grond van de internationale verdragen ... werden aangewezen" te worden weggelaten.

\*

Luidens het vierde lid "(bepaalt) de Vlaamse Executieve dat de jacht op door haar bepaalde eendesorten slechts is toegelaten voor bepaalde tijden en onder bepaalde voorwaarden".

Het is de Raad van State niet duidelijk in hoeverre die bepaling iets toevoegt aan de bevoegdheid welke de Executieve ontleent aan artikel 4, eerste lid, van het voorstel.

.../...

Artikel 7.

Luidens het eerste lid van dit artikel is het verboden op andermans grond te jagen zonder uitdrukkelijke toestemming van de eigenaar of zijn rechthebbende "of, zo de eigenaar dit wenst, zonder een geschreven overeenkomst".

Om betwistingen te vermijden in verband met het al dan niet verkregen zijn van de "uitdrukkelijke toestemming" of in verband met de vraag of de eigenaar al dan niet een geschreven overeenkomst wenst, ware het wellicht beter te bepalen dat steeds een "schriftelijke toestemming" van de eigenaar vereist is.

\*

In het vijfde lid vervange men duidelijkheidshalve de woorden "de in het derde lid aangewezen ambtenaar" door "de arrondissementscommissaris".

Artikel 8.

Zoals hiervoren (algemene opmerking 2.2.2.) werd uiteengezet, gaat het regelen van het opsporen, vaststellen en vervolgen van misdrijven de bevoegdheid van de decreetgever te buiten. In paragraaf 3 van dit artikel kan dus uitsluitend de regeling inzake de bestraffing worden behouden, met dien verstande dan nog dat niet mag worden verwezen naar artikelen die, overeenkomstig de voornoemde algemene opmerking, door

.../...

bevoegdheidsoverschrijding zijn aangetast (inzonderheid artikel 43).

De redactie van de bedoelde bepaling kan dan ook gevoelig worden vereenvoudigd en de leesbaarheid ervan derhalve aanzienlijk worden verbeterd door de verwijzing naar de in artikel 20, eerste lid, bedoelde straffen te vervangen door een directe bepaling van de strafmaat, door de - overbodige - verwijzing naar artikel 41 te laten wegvallen en door in artikel 44 van het voorstel een verwijzing naar artikel 8, §§ 1 en 2, op te nemen in plaats van in artikel 8, § 3, te verwijzen naar artikel 44.

\*

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 46 van het voorstel.

#### Artikel 10.

In het tweede lid dienen de woorden "noch van het vorige artikel" te worden vervangen door "noch van artikel 7".

#### Artikel 11.

Men vervange de voegwoordcombinatie "en/of" door "of".

.../...

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 23, eerste en tweede lid.

Artikel 17.

Men vervange de jaartallen "1990-1991" door "1991-1992".

Artikel 32.

Aan het eerste lid voege men in fine duidelijkheidshalve de woorden "op dit wild" toe.

Artikel 44.

Zoals voorgesteld met betrekking tot artikel 8 van het voorstel (en meteen ook met betrekking tot artikel 46), verdient het de voorkeur in artikel 44 een verwijzing op te nemen naar de artikelen 8 en 46, veeleer dan in die artikelen te verwijzen naar artikel 44.

Artikel 46.

Met betrekking tot dit artikel wordt verwezen naar de opmerking betreffende artikel 8, § 3.

Artikel 51.

Paragraaf 2 van dit artikel strekt ertoe de wet van 30 juli 1922 (waarbij het zegelrecht gesteld op de verlofbrieven voor het dragen van jachtwapens en voor het jagen met de hazewind verhoogd wordt en waarbij een verlofbrief voor het vogelvangen met netten en een taxe op de inrichtingen van eendekooien ingevoerd wordt), op te heffen wat het Vlaamse Gewest betreft.

Aangezien de voornoemde wet evenwel werd opgeheven bij artikel 8, § 2, van het eerderevermelde decreet van 23 mei 1990, dient die paragraaf 2 te worden weggelaten.

Artikel 54.

Dit artikel, luidens hetwelk "elk beding strijdig met een bepaling van dit decreet ... nietig (is)", kan zonder bezwaar worden weggelaten.

De voorgestelde regeling is immers in essentie een politieregeling, waarvan bij bepaling niet contractueel kan worden afgeweken.

.../...

De kamer was samengesteld uit

|            |                  |                     |
|------------|------------------|---------------------|
| de Heren : | J. NIMMEGEERS,   | kamervoorzitter,    |
|            | W. DEROOVER,     | staatsraden,        |
|            | D. VERBIEST,     |                     |
|            | F. DE KEMPENEER, | assessoren van de   |
|            | J. GIJSSELS,     | afdeling wetgeving, |
| Mevrouw :  | F. LIEVENS,      | griffier.           |

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.