

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

28 septembre 2021

PROPOSITION DE LOI

**interdisant l'importation
de trophées de chasse
de certaines espèces animales menacées**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 69.659/1 DU 22 SEPTEMBRE 2021**

Voir:

Doc 55 **1608/ (2020/2021):**

001: Proposition de loi de M. Verduyckt et
Mmes Depraetere et Hanus.

002: Amendement.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

28 september 2021

WETSVOORSTEL

**tot een verbod op de import
van jachttrofeeën
van bepaalde bedreigde diersoorten**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 69.659/1 VAN 22 SEPTEMBER 2021**

Zie:

Doc 55 **1608/ (2020/2021):**

001: Wetsvoorstel van de heer Verduyckt en
de dames Depraetere en Hanus.

002: Amendement.

05305

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de numering van de publicaties:</i>	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Le 18 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours¹, sur une proposition de loi 'interdisant l'importation de trophées de chasse de certaines espèces animales menacées' (*Doc.parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1608/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 16 septembre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge Vos, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 septembre 2021.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique² et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'interdire l'importation en Belgique, l'exportation et la réexportation de trophées de chasse de spécimens de toutes les espèces figurant à l'annexe A du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 'relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce' et de spécimens des espèces suivantes inscrites à l'annexe B de ce même règlement: "*Ceratotherium simum simum*, *Hippopotamus amphibius*, *Loxodonta africana*, *Ovis ammon*, *Panthera leo* en *Ursus Maritimus*" (article 3 de la proposition de loi).

Le service CITES du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement ne peut

¹ Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

² S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

Op 18 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijftienveertig dagen¹, een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot een verbod op de import van jachttrofeeën van bepaalde bedreigde diersoorten' (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1608/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 16 september 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge Vos, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 september 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond², alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe de invoer in België, de uitvoer en wederuitvoer te verbieden van jachttrofeeën van specimen van alle soorten opgenomen in bijlage A van de Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 'inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer' en van specimen van de volgende soorten opgenomen in bijlage B van diezelfde verordening: "*Ceratotherium simum simum*, *Hippopotamus amphibius*, *Loxodonta africana*, *Ovis ammon*, *Panthera leo* en *Ursus Maritimus*" (artikel 3 van het wetsvoorstel).

De CITES-dienst van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu

¹ Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijftienveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

² Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

pas délivrer de permis d'importation et d'exportation ni de certificats de réexportation, visés à l'article 2 du règlement de la Commission³, pour le transport des trophées de chasse mentionnés à l'article 3 (article 4 de la proposition de loi).

Un trophée de chasse est défini comme: "un animal entier ou une partie d'un animal facilement reconnaissable, brut, traité ou manufacturé, qui a été obtenu légalement par le chasseur dans le cadre d'une chasse, pour son usage personnel et qui est importé, exporté ou réexporté par le chasseur ou en son nom". Conformément à l'article 2, 1°, dernier membre de phrase, de la proposition de loi, un trophée de chasse ne peut être vendu.

COMPÉTENCE

3. En principe, la compétence de l'autorité fédérale d'élaborer les règles proposées peut s'inscrire dans l'article 6, § 1^{er}, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (LSRI) qui prévoit que les régions sont compétentes pour la protection et la conservation de la nature, à l'exception toutefois 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.

En ce qui concerne la protection et la conservation de la nature, l'autorité fédérale est par conséquent restée compétente pour interdire l'importation, l'exportation ou la réexportation des trophées de chasse précités.

L'autorité fédérale n'est toutefois pas compétente pour instaurer, en vue de la protection et de la conservation de la nature, une restriction de propriété comme le prévoit l'article 2, 1°, dernier membre de phrase, de la proposition de loi qui dispose d'une manière générale qu'un trophée de chasse ne peut être vendu. Par ailleurs, cette restriction de propriété ne se limite pas non plus aux dépouilles d'espèces animales non indigènes.

Cette disposition ne saurait donc se concrétiser.

CONFORMITÉ AVEC LE DROIT EUROPÉEN

4.1. Comme le font remarquer à juste titre les auteurs de la proposition, les trophées de chasse doivent être qualifiés de biens auxquels s'applique, dans l'Union européenne, le principe de la libre circulation des biens.

Aux termes de l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après: TFUE), les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres. Selon

³ Règlement d'exécution (UE) n° 792/2012 de la Commission du 23 août 2012 'établissant les règles relatives à la forme des permis, des certificats et autres documents prévus au règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, et modifiant le règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission'.

mag geen invoer- of uitvoervergunningen en wederuitvoercertificaten bedoeld in artikel 2 van de Commissieverordening³ uitreiken voor het vervoer van de in artikel 3 vermelde jachttrofeeën (artikel 4 van het wetsvoorstel).

Een jachttrofee wordt gedefinieerd als: "een volledig dier, of een gemakkelijk herkenbaar deel van een dier, dat onbewerkt, verwerkt of bewerkt is, door de jager legaal door jacht verworven voor persoonlijk gebruik door de jager en wordt ingevoerd, uitgevoerd of weder uitgevoerd door of namens de jager". Overeenkomstig artikel 2, 1°, laatste zinsdeel, van het wetsvoorstel mag een jachttrofee niet verder worden verkocht.

BEVOEGDHEID

3. De bevoegdheid van de federale overheid om de voorgestelde regeling tot stand te brengen kan in beginsel worden ingepast in artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (BWVI) dat bepaalt dat de gewesten bevoegd zijn voor de natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering evenwel van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten, evenals van uitheemse diersoorten en hun kregeng.

Wat betreft de natuurbescherming en het natuurbehoud is de federale overheid bijgevolg bevoegd gebleven om een invoer, uitvoer of wederuitvoerverbod in te stellen voor de voormelde jachttrofeeën.

De federale overheid is evenwel niet bevoegd om met het oog op de natuurbescherming en het natuurbehoud een eigendomsbeperking in te stellen zoals voorzien in artikel 2, 1°, laatste zinsdeel, van het wetsvoorstel, waarbij op algemene wijze wordt bepaald dat een jachttrofee niet verder mag worden verkocht. Deze eigendomsbeperking is overigens ook niet beperkt tot kregeng van uitheemse diersoorten.

Deze bepaling kan dan ook geen doorgang vinden.

OVEREENSTEMMING MET HET EUROPEES RECHT

4.1. Zoals de indieners van het voorstel terecht opmerken dienen jachttrofeeën te worden gekwalificeerd als goederen, waarvoor binnen de Europese Unie het beginsel van het vrij verkeer van goederen geldt.

Luidens artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) zijn kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden. Luidens artikel 35 VWEU zijn

³ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 792/2012 van de Commissie van 23 augustus 2012 'tot vaststelling van voorschriften voor het ontwerp van de vergunningen, certificaten en andere documenten waarin Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer voorziet, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie'.

l'article 35 TFUE, les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres. Selon l'article 36 du TFUE, les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons, notamment, de protection 'de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux'. Les auteurs de la proposition se prévalent de ce motif de justification.

4.2. Il ressort toutefois tant du texte que des développements de la proposition de loi que cette dernière vise en premier lieu l'importation en provenance d'États tiers. La mesure visée par les auteurs de la proposition a une incidence sur la politique commerciale commune de l'Union européenne dans le domaine des biens à l'égard des États tiers. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, e), du TFUE, la politique commerciale commune relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. Dans une matière qui appartient à cette compétence exclusive, les États membres peuvent encore uniquement intervenir après l'habilitation par l'Union ou en exécution des actes adoptés par l'Union⁴.

4.3. Comme le constatent les auteurs de la proposition, la matière actuellement à l'examen est réglée au niveau européen par le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 'relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce'.

L'importation de spécimens des espèces visées est réglée par l'article 4 du règlement (CE) n° 338/97, l'exportation et la réexportation par l'article 5 du règlement (CE) n° 338/97 et les restrictions supplémentaires à l'importation dans la Communauté des trophées de chasse des espèces inscrites à l'annexe B du règlement (CE) n° 338/97, –visées à l'article 3 de la proposition, par l'article 57, § 3bis du règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission du 4 mai 2006 'portant modalités d'application du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce'. Le règlement (CE) n° 338/97 soumet les opérations susmentionnées à des conditions strictes et détermine la procédure de même que l'autorité disposant du pouvoir de décision en la matière⁵. En outre, le contrôle du respect de l'exécution et les enquêtes en cas d'infractions sont réglés par l'article 14 du règlement (CE) n° 338/97.

Si le règlement (CE) n° 338/97 accorde aux États membres une marge discrétionnaire pour régler l'importation, l'exportation et le transit des trophées de chasse en provenance

⁴ Avis C.E. 67.713/1/V du 14 août 2020 sur une proposition de loi 'interdisant l'exploitation des kangourous à des fins de commercialisation, de production commerciale et de fabrication', *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1025/002, p. 5, observation 5; K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Anvers, Intersentia, 2011, p. 88, n° 111.

⁵ Ainsi, conformément aux articles 4 et 5 du règlement (CE) n° 338/97, il revient à l'autorité administrative nationale, désignée conformément à l'article 13, paragraphe 1, a), du règlement, de délivrer, ou non, les permis d'importation et d'exportation et les certificats de réexportation.

kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen lidstaten verboden. Volgens artikel 36 VWEU vormen de bepalingen van de artikelen 34 en 35 geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van, onder meer, "de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten". De indieners van het voorstel beroepen zich op deze rechtvaardigingsgrond.

4.2. Zowel uit de tekst als uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt evenwel dat het voorstel in de eerste plaats de invoer uit derde staten beoogt. De door de indieners van het voorstel bedoelde maatregel heeft een impact op de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Europese Unie op het gebied van goederen ten overstaan van derde staten. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, e), van het VWEU behoort de gemeenschappelijke handelspolitiek tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie. De lidstaten kunnen in een materie die tot deze exclusieve bevoegdheid behoort enkel nog optreden na machtiging door de Unie of ter uitvoering van de door de Unie vastgestelde handelingen.⁴

4.3. Met de indieners van het voorstel wordt vastgesteld dat de thans voorliggende materie op Europees niveau wordt geregeld door Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 'inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer'.

De invoer van de specimen van de beoogde soorten wordt geregeld door artikel 4 van Verordening (EG) nr. 338/97, de uitvoer en de wederuitvoer door artikel 5 van Verordening (EG) nr. 338/97, en de bijkomende beperkingen voor de invoer in de Gemeenschap van de jachttrofeeën van de in artikel 3 van het voorstel beoogde soorten van bijlage B van de Verordening (EG) nr. 338/97 door artikel 57, § 3bis van Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie van 4 mei 2006 'houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer'. De Verordening (EG) nr. 338/97 verbindt hier strikte voorwaarden aan en bepaalt de procedure, evenals wie⁵ hierover beslist. Verder worden ook de controle op de uitvoering en het onderzoek naar inbreuken geregeld in artikel 14 van Verordening (EG) nr. 338/97.

Verordening (EG) nr. 338/97 verleent de lidstaten wel een discretionaire marge om de invoer, uitvoer en doorvoer van de in artikel 3 van het voorstel beoogde jachttrofeeën uit derde

⁴ Adv.RvS 67.713/1/V van 14 augustus 2020 over een wetsvoorstel 'tot instelling van een verbod op het gebruik van kangoeroes voor commercialisering, commerciële productie en fabricage', *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1025/002, 5, opmerking 5; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, p. 88, nr. 111.

⁵ Zo komt de al dan niet afgifte van in- en uitvoervergunningen en wederuitvoercertificaten overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van Verordening (EG) nr. 338/97 toe aan de nationale administratieve instantie die wordt aangewezen overeenkomstig artikel 13, lid 1, onder a), van de Verordening.

de pays tiers, visés à l'article 3 de la proposition, ces opérations doivent toutefois se dérouler selon les conditions, la procédure et les autorités prévues aux articles 4 et 5 du règlement (CE) n° 338/97. Ces dispositions ne laissent au législateur pas de marge lui permettant d'adopter les mesures inscrites dans la proposition de loi.

4.4. En conclusion, la proposition de loi ne peut pas se concrétiser.

Le greffier,

Wim GEURTS

Le président,

Marnix VAN DAMME

landen te regelen, maar dit dient dan wel te gebeuren volgens de voorwaarden, de procedure en de instanties waarin de artikelen 4 en 5 van Verordening (EG) nr. 338/97 voorzien. Deze bepalingen laten niet de ruimte aan de wetgever om de in het wetsvoorstel vervatte maatregelen te nemen.

4.4. De conclusie is dat het wetsvoorstel geen doorgang kan vinden.

De griffier,

Wim GEURTS

De voorzitter,

Marnix VAN DAMME