KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 15 september 1987 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de samenstelling en de werking van de Raad voor dierenwelzijn", heeft op 9 december 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 15 septembre 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglant la composition et le fonctionnement du Conseil pour le bien-être des animaux", a donné le 9 décembre 1987 l'avis suivant :

1. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

2. Het ontwerp vindt zijn rechtsgrond in artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, welke wet, overeenkomstig haar artikel 46, is in werking getreden op 1 december 1987.

Luidens het voornoemde artikel 31 wordt bij het Ministerie van Landbouw een Raad voor dierenwelzijn opgericht (hierna gemakshalve "de Raad" genoemd), waarvan de Koning de samenstelling en de werking bepaalt en waarvan onder meer deel zullen uitmaken :

- afgevaardigden van de nationale of regionale verenigingen voor dierenbescherming;
- afgevaardigden van het wetenschappelijk en medisch onderzoek;
- en afgevaardigden van de kwekers.

Wat inzonderheid de samenstelling van de Raad betreft, beperkt het ontwerp zich ertoe - in zijn artikel 2 - het aantal afgevaardigden van ieder van de in de wet bedoelde categorieën vast te stellen en - in zijn artikelen 3 en 4 - te bepalen dat de Minister van Landbouw de leden van de Raad en de voorzitter en de ondervoorzitter ervan zal benoemen.

Het ontwerp stelt onder meer niet de nadere regelen vast welke de Minister van Landbouw bij de uitoefening van zijn benoemingsbevoegdheid zal moeten in acht nemen; het laat in het ongewisse hoe de hoedanigheid van "afgevaardigde" hetzij van de bedoelde verenigingen voor dierenbescherming, hetzij van "het wetenschappelijk en medisch onderzoek", hetzij van de kwekers kan worden verkregen en, meer bepaald, of de Minister slechts op voordracht van de betrokken verenigingen, organisaties of instellingen een "afgevaardigde" kan benoemen; het geeft niet de criteria aan op grond waarvan die verenigingen, organisaties, enz. ... representatief kunnen worden geacht (1), noch die aan de hand waarvan tussen de representatieve organisaties in voorkomend geval een keuze zal worden gemaakt. Uit artikel 2, 1°, kan bovendien niet worden opgemaakt hoeveel afgevaardigden van de nationale verenigingen kunnen worden benoemd en hoeveel van de regionale, net zomin als artikel 2, 2°, toelaat uit te maken of één afgevaardigde van het "wetenschappelijk onderzoek" en één afgevaardigde van het "medisch onderzoek" moet worden benoemd, dan wel of beide afgevaardigden uit één van die sectoren mogen worden gekozen.

.../...

---

(1) Wat de nationale of regionale verenigingen voor dierenbescherming betreft, zullen allicht alleen in aanmerking worden genomen de verenigingen die met toepassing van artikel 33, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 werden "erkend".

Er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat met de uiterst summiere regeling van de artikelen 2, 3 en 4 van het ontwerp - die het aan de Minister van Landbouw lijkt over te laten om discretionair, bij particuliere beschikkingen, de leden van de Raad aan te wijzen - uitvoering is gegeven aan het voorschrift van de wet van 14 augustus 1986 waarbij aan de Koning de opdracht wordt gegeven de samenstelling van de Raad te bepalen.

Krachtens artikel 44, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 kan de Koning weliswaar bepaalde van de machten welke hem door die wet werden verleend, aan de Minister van Landbouw opdragen, maar wanneer de Regering in onderhavig geval van die mogelijkheid tot delegatie van bevoegdheid gebruik zou willen maken, zou zulks alleen kunnen inhouden dat de Minister bij algemene, verordenende maatregel de samenstelling van de Raad kan regelen en niet dat hem een ruime discretionaire bevoegdheid wordt verleend om bij particuliere benoemingsbeslissingen de Raad samen te stellen.

Het ontwerp zal derhalve hoe dan ook moeten worden aangevuld hetzij met de hiervoren bedoelde nadere regelen i.v.m. de wijze waarop de Raad moet worden samengesteld, hetzij met een uitdrukkelijke bepaling waarbij aan de Minister wordt opgedragen om, bij reglementair besluit, die nadere regelen vast te stellen.

3. Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar zou het ontwerp geen nieuwe uitgaven ten laste van de begroting van het Ministerie van Landbouw doen ontstaan.

De ontworpen regeling zal alleen dan geen budgettaire weerslag hebben, wanneer aan de leden van de Raad en aan de ambtenaren die de vergaderingen bijwonen (artikel 7 van het ontwerp) geen presentiegelden en vergoedingen voor reis- en verblijfkosten, noch enige andere vergoeding zullen worden uitgekeerd en wanneer ook de deskundigen op wie de Raad een beroep kan doen (artikel 9) zonder enige vergoeding hun medewerking zullen verlenen.

Ligt het in de bedoeling toch bepaalde vergoedingen toe te kennen, dan dient het ontwerp, overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, te worden onderworpen aan het advies van de Inspectie van Financiën (artikel 13) en voor akkoord te worden voorgelegd aan de Minister van Financiën (thans Begroting) (artikel 6, 2°).

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Ter wille van de terminologische overeenstemming met de wet van 14 augustus 1986, schrijve men in de Franse tekst "Conseil du bien-être des animaux" in plaats van "Conseil pour le bien-être des animaux".

Aanhef.

Aangezien alleen artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986 de rechtsgrond vormt voor het ontwerp, schrappe men in het eerste lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 32 van die wet.

.../...

Artikel 1.

De bedoeling van dit artikel is te bepalen dat de Raad wordt gehecht aan het Bestuur Veeteelt en Diergeneeskundige Dienst van het departement van Landbouw - niet dat hij wordt opgericht bij het Ministerie van Landbouw, want dat blijkt al uit de wet van 14 augustus 1986.

Men schrijve dus in fine van artikel 1 : "... heeft zijn zetel bij het Bestuur Veeteelt en Diergeneeskundige Dienst van het Ministerie van Landbouw ".

Artikel 2.

Dit artikel zal volledig moeten worden omgewerkt, rekening houdend met de tweede algemene opmerking.

+

De bepaling van het 4° (niet : 4.) zou beter als volgt kunnen worden gesteld : "zes (niet : 6) deskundigen op het gebied van het dierenwelzijn".

Artikel 3.

Luidens de tweede volzin, eindigt het mandaat "van rechtswege bij het vervallen van de hoedanigheid op grond waarvan de leden werden benoemd".

.../...

Met het "vervallen van de hoedanigheid" wordt wellicht de hypothese beoogd dat de in artikel 2, 1° tot 3°, bedoelde afgevaardigden (1) niet langer het vertrouwen genieten van de organisatie die hen heeft voorgedragen. Het is de Raad van State niet duidelijk hoe in voorkomend geval aan het mandaat van de betrokkene "van rechtswege" een einde komt - d.i. zonder tussenkomst van de Minister van Landbouw die bevoegd is om de leden van de Raad te benoemen en dus ook om ze te ontslaan.

Die bepaling dient derhalve te worden omgewerkt.

Ze zou bovendien moeten worden aangevuld met een regeling luidens welke, in geval een vacature ontstaat vóór het verstrijken van het mandaat, het nieuw benoemde lid het mandaat van zijn voorganger voleindigt.

Artikel 4.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zullen de voorzitter en de ondervoorzitter worden benoemd "onder de leden van de Raad". Men vulle dit artikel in die zin aan.

Artikel 5.

Luidens het tweede lid vergadert de Raad op verzoek van de Minister van Landbouw of "op eigen initiatief".

.../...

---

(1) Men ziet niet in hoe de in artikel 2, 4°, bedoelde deskundigen hun "hoedanigheid" zouden verliezen.

Gelet op de bepaling van het eerste lid luidens welke de voorzitter de Raad bijeenroept, zou moeten worden verduidelijkt of met "op eigen initiatief" wordt bedoeld "op initiatief van de voorzitter", dan wel of wordt bedoeld dat de voorzitter, op verzoek van een bepaald aantal leden of na een beslissing van de Raad in een vorige vergadering, ertoe gehouden is de Raad bijeen te roepen.

Artikel 6.

Voorgesteld wordt dit artikel als volgt te redigeren :

"De Raad beraadslaagt op geldige wijze als de meerderheid van zijn leden aanwezig is. Is die meerderheid niet aanwezig dan kan de Raad na een nieuwe bijeenroeping op geldige wijze over hetzelfde onderwerp beraadslagen, ongeacht het aantal aanwezige leden".

Artikel 7.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zullen zowel de Minister van Landbouw als de Minister van Justitie, ieder afzonderlijk, ambtenaren kunnen aanwijzen en ligt het niet in de bedoeling dat die aanwijzingen in onderlinge overeenstemming moeten gebeuren.

De tekst zou dat duidelijker moeten tot uitdrukking brengen. Het verdient wellicht ook aanbeveling te vermelden hoeveel ambtenaren aldus kunnen worden aangewezen.

.../...

Artikel 8.

Voorgesteld wordt dit artikel als volgt te redigeren :

"De beslissingen worden genomen bij eenvoudige meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Bij staking van stemmen beslist de stem van de voorzitter of die van de ondervoorzitter, indien deze het voorzitterschap waarneemt".

Artikel 9.

Gelet op het bepaalde in artikel 2, 4°, zou dit artikel beter als volgt worden gesteld :

"De Raad kan deskundigen, die geen lid zijn, horen. Ze zijn niet stemgerechtigd".

Wanneer het de bedoeling zou zijn om aan de Raad de mogelijkheid te bieden niet alleen deskundigen te "horen", maar hen bovendien schriftelijk te raadplegen, zou het artikel in die zin moeten worden aangevuld.

Artikel 12.

Deze bepaling, luidens welke het besluit in werking treedt op de datum van inwerkingtreding van de wet van 14 augustus 1986 (nl. op 1 december 1987), kan zonder meer worden weggelaten.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

2. Le projet trouve son fondement légal dans l'article 31 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, loi qui, conformément à son article 46, est entrée en vigueur le 1er décembre 1987.

Aux termes de l'article 31 susvisé, il est institué auprès du Ministère de l'Agriculture, un Conseil du bien-être des animaux (dénommé ci-après pour plus de commodité "le Conseil"), dont le Roi détermine la composition et le fonctionnement et dont feront partie entre autres :

- des représentants des associations nationales ou régionales de protection animale;
- des représentants de la recherche scientifique et médicale;
- et des représentants des éleveurs.

.../...

En ce qui concerne plus spécialement la composition du Conseil, le projet se borne à fixer, en son article 2, le nombre de représentants de chacune des catégories visées dans la loi, et à disposer, en ses articles 3 et 4, que le Ministre de l'Agriculture nommera les membres, le président et le vice-président du Conseil.

Le projet ne fixe notamment pas les modalités que le Ministre de l'Agriculture devra respecter pour exercer son pouvoir de nomination; il est muet sur la manière dont peut être acquise la qualité de "représentant" soit des associations de protection animale visées, soit "de la recherche scientifique et médicale", soit des éleveurs, et plus particulièrement, sur le point de savoir si le Ministre ne peut nommer de "représentant" que sur la proposition des associations, organisations ou organismes concernés; il n'indique pas les critères en fonction desquels ces associations, organisations, etc. ... peuvent être réputées représentatives (1), ni les critères qui permettront éventuellement de faire un choix entre les organisations représentatives. Par ailleurs, l'article 2, 1°, ne permet pas de déterminer le nombre de représentants des associations nationales ni le nombre de représentants des associations régionales qui peuvent être nommés, pas plus que l'article 2, 2°, ne permet d'établir s'il faut nommer à la fois un représentant de la "recherche scientifique" et un représentant de la "recherche médicale" ou si les deux représentants peuvent être choisis dans un seul de ces secteurs.

.../...

---

(1) En ce qui concerne les associations nationales ou régionales de protection animale, ne seront sans doute prises en considération que les associations qui ont été "agréées" en application de l'article 33, § 1er, de la loi du 14 août 1986.

On peut difficilement admettre que les règles extrêmement sommaires des articles 2, 3 et 4 du projet - qui semblent laisser au Ministre le soin de désigner discrétionnairement les membres du Conseil par des décisions particulières - exécutent bien le prescrit de la loi du 14 août 1986 chargeant le Roi de déterminer la composition du Conseil.

En vertu de l'article 44, alinéa 1er, de la loi du 14 août 1986, le Roi peut, il est vrai, déléguer au Ministre de l'Agriculture certains des pouvoirs qu'elle Lui a conférés. Toutefois, si le Gouvernement entendait faire usage de cette faculté de délégation en l'occurrence, cela pourrait uniquement impliquer que le Ministre peut régler la composition du Conseil par voie de mesure réglementaire générale et non pas qu'il lui est attribué un large pouvoir discrétionnaire pour composer le Conseil par des décisions particulières de nomination.

Le projet devra dès lors, en tout état de cause, être complété, soit par les modalités évoquées ci-dessus à propos de la manière dont le Conseil doit être composé, soit par une disposition expresse chargeant le Ministre de fixer ces modalités par arrêté réglementaire.

3. Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, le projet n'entraînerait pas de nouvelles dépenses à charge du budget du Ministère de l'Agriculture.

.../...

La réglementation en projet ne sera sans incidence budgétaire que s'il n'est octroyé ni jetons de présence ni indemnités pour frais de parcours et de séjour, ni quelque autre indemnité aux membres du Conseil et aux fonctionnaires qui assistent aux réunions (article 7 du projet) et si les experts auxquels le Conseil peut faire appel (article 9), prêtent également leur concours sans aucune rémunération.

Si l'intention était d'octroyer néanmoins certaines indemnités, le projet devrait, conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, être soumis pour avis à l'Inspection des Finances (article 13) et pour accord au Ministre des Finances (actuellement du Budget) (article 6, 2°).

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Par souci de conformité avec la terminologie de la loi du 14 août 1986, il y a lieu de remplacer les mots "Conseil pour le bien-être des animaux" par "Conseil du bien-être des animaux".

Préambule.

Seul l'article 31 de la loi du 14 août 1986 constituant le fondement légal du projet, il y a lieu de supprimer, à l'alinéa 1er du préambule, la référence à l'article 32 de cette loi.

.../...

Article 1er.

L'objet de cet article est de disposer que le Conseil est rattaché à l'Administration de l'Elevage et du Service vétérinaire du département de l'Agriculture - et non pas qu'il est institué auprès du Ministère de l'Agriculture, ce qui ressort déjà de la loi du 14 août 1986.

Il convient donc d'écrire à la fin de l'article 1er : "... est établi auprès de l'Administration de l'Elevage et du Service vétérinaire du Ministère de l'Agriculture".

Article 2.

Il faudra remanier complètement cet article en tenant compte de la deuxième observation générale.

+

La disposition du 4° (pas : 4.) gagnerait à être formulée comme suit : "six (pas : 6) experts dans le domaine du bien-être des animaux".

Article 3.

Aux termes de la deuxième phrase, le mandat prend fin "de plein droit lorsque les membres perdent la qualité en vertu de laquelle ils ont été nommés".

.../...

L'expression "perdent la qualité" vise sans doute l'hypothèse où les représentants dont il est question à l'article 2, 1° à 3° (1), ne jouissent plus de la confiance de l'organisation qui les a présentés. Le Conseil d'Etat ne voit pas comment le mandat de l'intéressé peut, le cas échéant, prendre fin "de plein droit" - c'est-à-dire sans l'intervention du Ministre de l'Agriculture, qui a le pouvoir de nommer les membres du Conseil et, partant, le pouvoir de les démettre.

Cette disposition doit, par conséquent, être remaniée.

Il conviendrait en outre de la compléter par une règle énonçant que, en cas de vacance avant l'expiration du mandat, le nouveau membre nommé achève le mandat de son prédécesseur.

Article 4.

Selon le fonctionnaire délégué, le président et le vice-président seront nommés "parmi les membres du Conseil". Il y aurait lieu de compléter l'article en ce sens.

Article 5.

Aux termes de l'alinéa 2, le Conseil se réunit à la demande du Ministre de l'Agriculture ou "de sa propre initiative".

.../...

(1) On ne voit pas comment les experts visés à l'article 2, 4°, pourraient perdre leur "qualité".

Eu égard à la disposition de l'alinéa 1er, aux termes de laquelle le président convoque le Conseil, il conviendrait de préciser si l'expression "de sa propre initiative" signifie "à l'initiative du président" ou s'il faut entendre par là que le président est tenu de convoquer le Conseil à la requête d'un certain nombre de membres ou après décision du Conseil prise au cours d'une réunion précédente.

Article 6.

Il est proposé de rédiger cet article comme suit :

"Le Conseil délibère valablement si la majorité de ses membres sont présents. A défaut de cette majorité, le Conseil peut, après une nouvelle convocation, délibérer valablement sur le même sujet quel que soit le nombre des membres présents".

Article 7.

Selon le fonctionnaire délégué, tant le Ministre de l'Agriculture que le Ministre de la Justice pourront, chacun en ce qui le concerne, désigner des fonctionnaires, et l'intention n'est pas de prescrire que ces désignations doivent se faire d'un commun accord.

Le texte devrait exprimer cette idée avec plus de clarté. Il pourrait également être utile de mentionner le nombre de fonctionnaires qui peuvent être désignés de la sorte.

.../...

Article 8.

Il est proposé de rédiger cet article comme suit :

"Les décisions sont prises à la majorité simple des voix. En cas de partage des voix, la voix du président ou celle du vice-président, s'il assume la présidence, est prépondérante".

Article 9.

Eu égard à la disposition de l'article 2, 4°, il vaudrait mieux formuler cet article comme suit :

"Le Conseil peut entendre des experts non membres. Ils n'ont pas voix délibérative".

Si l'intention était de permettre au Conseil de ne pas seulement "entendre" des experts, mais aussi de les consulter par écrit, il conviendrait de compléter l'article en ce sens.

Article 12.

Cette disposition, aux termes de laquelle l'arrêté entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du 14 août 1986 (soit le 1er décembre 1987), peut être omise sans inconvénient.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	P. VERMEULEN,	eerste voorzitter,
Messieurs :		premier président,
	J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
	W. DEROOVER,	conseillers d'Etat,
	J. GIJSSELS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	J. HERBOTS,	assesseurs de la section de législation,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier,
Madame :		greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint.

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

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.