RAAD VAN STATE - WETGEVING
19-01-1984
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 23e november 1982 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de stoffen met hormonale werking en de stoffen met antihormonale werking voor diergeneeskundig gebruik", heeft de 24e november 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement, le 23 novembre 1982, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif aux substances à effet hormonal et aux substances à effet antihormonal à usage vétérinaire", a donné le 24 novembre 1983 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN BIJ DE STREKKING VAN HET VOORONTWERP.

1. Het voorwerp van het voorontwerp van wet wordt in artikel 1 als volgt omschreven : "... het voortbrengen, verhandelen, toedienen en het voorschrijven van stoffen met hormonale werking en van stoffen met antihormonale werking met het oog op het gebruik bij dieren". Het voorontwerp verbiedt op een absolute wijze deze diverse handelingen ten aanzien van bepaalde stoffen (artikel 3). Voor de overige stoffen machtigt het de Koning verordenend op te treden (artikel 4). Voor het overige bevat het controleregelen (de artikelen 5 tot 7, 9, eerste lid, en 11), strafbepalingen (de artikelen 8 en 10), een administratieve veiligheidsmaatregel (artikel 9, tweede lid) en een delegatie aan de Koning voor de uitvoering van verdragen (artikel 12).

2. Naar in de memorie van toelichting en door de gemachtigde ambtenaar wordt erkend, vertoont het voorontwerp raakpunten met velerlei wetten.

2.1. In zoverre de stoffen bedoeld in artikel 1 bestemd zijn om als geneesmiddel gebruikt te worden, vallen ze onder het begrip geneesmiddel, zoals het is gedefinieerd in de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen (zie artikel 1 van deze wet, zoals gewijzigd bij de wet van 21 juni 1983).

.../...

Bovendien, in artikel 6 van deze wet wordt de Koning ertoe gemachtigd in het belang van de volksgezondheid regelen te stellen en toezicht uit te oefenen op een reeks verrichtingen in verband met geneesmiddelen, waar zeker twee van de vier in artikel 1 van het voorontwerp opgesomde verrichtingen toe behoren, te weten het voortbrengen en het verhandelen, zoals deze beide verrichtingen zijn gedefinieerd in artikel 2 van het voorontwerp.

2.2. In zoverre dezelfde stoffen niet bestemd zijn om als geneesmiddel te worden aangewend - met name indien zij voor het vetmesten worden aangewend - is, naar zowel de memorie van toelichting als de gemachtigde ambtenaar getuigen, de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en anticeptica er toepasbaar op. Zo kan de Koning, met toepassing van artikel 1 van deze wet, het voortbrengen en het verhandelen - dezelfde verrichtingen dus als die welke krachtens de geneesmiddelenwet onder zijn bevoegdheid vallen - van de bewuste stoffen regelen, op zijn minst voor het grootste gedeelte (1).

2.2.1. Op grond van beide voornoemde wetten werden trouwens reeds maatregelen getroffen met betrekking tot in het voorontwerp bedoelde stoffen.

Het koninklijk besluit van 12 april 1974 betreffende sommige verrichtingen in verband met stoffen met hormonale, anti-hormonale of antibiotische werking - dat een vergunningssysteem invoert voor een reeks verrichtingen die gedekt worden door de in het voorontwerp gegeven definities van "voortbrengen" en "verhandelen" - werd genomen onder aanhefverwijzing

.../...

---

(1) Dit voorbehoud wordt gemaakt omdat niet alle handelingen die in het voorontwerp onder de begrippen "voortbrengen" en "verhandelen" zijn ondergebracht, nominatim in artikel 1 van de wet van 24 februari 1921 zijn vermeld.

naar eensdeels de giftstoffenwet van 24 februari 1921, met name artikel 1, anderdeels de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt, met name artikel 6.

Het ministerieel besluit van 12 november 1981 waarbij de aflevering wordt geschorst van sommige geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik die een of meerdere stoffen met hormonale of thyreostatische werking bezitten, werd genomen op basis van de geneesmiddelenwet van 25 maart 1964, bepaaldelijk van artikel 8.

2.2.2. Het nauwe verband met beide voornoemde wetten treedt ook aan het licht wanneer, om aan te tonen dat het begrip "voortbrengen ... met het oog op het gebruik bij dieren" uit artikel 1 van het voorontwerp bruikbaar is, de gemachtigde ambtenaar, terecht, een beroep doet op enerzijds het koninklijk besluit van 6 juni 1960 betreffende de fabricage, de bereiding en distributie in het groot en de terhandstelling van geneesmiddelen, anderzijds het evengenoemde koninklijk besluit van 12 april 1974.

2.3. Worden hormonale of antihormonale stoffen als geneesmiddel voor dieren aangewend, dan kan men er de geneesmiddelenwet van 25 maart 1964 op toepassen (boven 2.1.); worden ze als voedingsmiddel voor dieren aangewend, dan kan men er de giftstoffenwet van 24 februari 1921 op toepassen (boven 2.2.).

Sinds korte tijd bestaat er een wet die tegelijkertijd op de geneesmiddelen en op de voedingsmiddelen voor dieren betrekking heeft : de wet van 21 juni 1983 met het sprekende opschrift : "wet betreffende gemedicineerde diervoeders".

.../...

Nu heeft de gemachtigde ambtenaar wel voorspeld dat "men in medicinale veevoeders nooit stoffen met hormonale of antihormonale werking zal toelaten", de toekomst is toch eigenlijk onvoorzienbaar. En weliswaar heeft de bevoegde Staatssecretaris gedurende de voorbereiding van de wet van 21 juni 1983 bevestigd : "De hormoonpreparaten voor dieren vallen buiten het toepassingsgebied van dit wetsontwerp. Ze zullen geregeld worden door een ander wetsontwerp dat thans wordt voorbereid" (1). Maar de tekst van de wet verzet zich geenszins tegen de toepassing van haar bepalingen op de hormonale en antihormonale stoffen, was het maar van die bepalingen welke betrekking hebben op punten die niet in het nu besproken voorontwerp van wet geregeld zijn, zoals bv. de reclame (artikel 9 van de wet).

2.4. Het voorontwerp vertoont ook nog raakpunten met de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel en de wet van 15 april 1965 betreffende de keuring van en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild. Dat blijkt alleen reeds hieruit dat in de memorie van toelichting (p. 3) het voorontwerp wordt voorgesteld als een aanvulling van deze beide wetten in de mate dat het de mogelijkheid creëert om een controle op levende dieren in te voeren. Tevens blijkt dat uit het feit dat, naar de gemachtigde ambtenaar getuigt, op grond van deze wetten voldaan kan worden

.../...

---

(1) Parl. doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 359 (1981-1982), nr 3, p. 3; zie ook zelfde stuk p. 4. Het "ander wetsontwerp" is het hier besprokene (Parl. doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1982-1983, vergadering van 9 december 1982, p. 679, 1e kolom).

aan artikel 2, c) en d), van de richtlijn 81/602/EEG van 31 juli 1981 betreffende het verbod van bepaalde stoffen met hormonale werking en van stoffen met thyreostatische werking (1); aan de overige bepalingen van deze richtlijn wil juist het voorontwerp voldoen. Dat blijkt ten slotte hieruit dat, met instemming van de afdeling wetgeving van de Raad van State, deze wetten als rechtsgrond werden aangewend, eerst voor het koninklijk besluit van 3 september 1973 waarbij vlees, vet en slachtafval, alsook vlees van gevogelte en eetbare slachtafval van gevogelte die afkomstig zijn van dieren, waaraan stoffen met hormonale of antihormonale werking zijn toegediend, schadelijk worden verklaard, daarna voor het het zoëven genoemde koninklijk besluit opheffend koninklijk besluit van 30 november 1982 waarbij vlees en eetbare slachtafval afkomstig van dieren waaraan stoffen met hormonale of antihormonale werking zijn toegediend, schadelijk worden verklaard (2).

.../...

---

(1) De gemachtigde ambtenaar bedoelt wellicht in het bijzonder de artikelen 8, 9 en 14 van de eerstgenoemde, artikel 13 van de laatstgenoemde wet. Verderop wordt iets gezegd over de vraag of de gemachtigde ambtenaar wel helemaal gelijk heeft.

(2) Het advies over het eerste koninklijk besluit is het advies L. 11.899/1/V van 9 augustus 1973; het advies over het tweede koninklijk besluit is het advies L. 14.690/1 van 4 juni 1982.

In beide koninklijke besluiten wordt inzonderheid verwezen naar artikel 13 van de wet van 1952 en de artikelen 3 en 4 van de wet van 1965. In het laatste besluit werd bovendien verwezen naar de reeds genoemde richtlijn 81/602/EEG, tot naleving waarvan het hier onderzochte voorontwerp mede strekt.

2.5. De materie der hormonale en antihormonale stoffen kan ook niet volledig vreemd geacht worden aan de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt; zij is er alvast niet volledig vreemd aan geacht bij het nemen van het koninklijk besluit van 12 april 1974 waarover de Raad van State het heeft gehad in 2.2.1.; zoals aldaar aangestipt, zoekt dit besluit mede zijn rechtsgrond in deze wet, met name in artikel 6. Meer dan aan artikel 6, lijkt men overigens te kunnen denken aan artikel 2, § 1, 1°, waar de Koning bevoegd wordt gemaakt om, voor een overvloed aan doeleinden - waarvan zeker het vrijwaren van de belangen der gebruikers samenvalt met, althans volgens de memorie van toelichting (1), een van de oogmerken van het voorontwerp - voorwaarden te bepalen met betrekking tot het voortbrengen en het verhandelen - in de zin van, zij het dan anders omschreven, het voorontwerp - van de grondstoffen voor de landbouw, de tuinbouw, de bosbouw en de veeteelt; de band met het voorwerp van het voorontwerp wordt duidelijk wanneer men weet dat, blijkens artikel 1, eerste lid, 4°, van de wet van 1969 onder grondstoffen onder meer dient te worden verstaan "elke stof bestemd om de dierlijke en visproduktie te verbeteren, te bevorderen of te beschermen, zoals dierenvoeders".

2.6. Onder 2.5. werd reeds aangestipt dat althans, volgens de memorie van toelichting, een van de oogmerken van het voorontwerp de bescherming van de consument is. Het hoofddoel is ongetwijfeld de bescherming van de volksgezondheid. Echter, nadat op dit aspect werd gewezen, wordt in de memorie van toelichting (p. 1) ook overwogen dat "... ander-

.../...

---

(1) Zie daarover meer gedetailleerd sub 2.6.

deels de toediening van thyreostatica aanleiding geeft tot een werkelijk bedrog betreffende de kwaliteit van het vlees". Deze overweging past beter bij de economische bescherming van de consument : niet zijn recht op vlees dat zijn gezondheid niet schaadt, wordt hier gevrijwaard, wel zijn recht op vlees dat de ervoor betaalde prijs waard is. Genoemde overweging doet dan ook onmiddellijk denken aan de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserij-produkten, die immers onder meer tot doel heeft (artikel 2, 1°) "de belangen te vrijwaren van ... de gebruikers en de verbruikers, door middel van maatregelen die ertoe strekken bedrog en vervalsing te voorkomen ...". En niet zonder reden blijken de gedachten naar deze wet uit te gaan (1), want artikel 3, § 1, ervan verleent ten aanzien van de in de wet bedoelde produkten - waar de voortbrengselen van de zeevisserij en de produkten van de veeteelt toe behoren (artikel 1) - aan de Koning de bevoegdheid om de voorwaarden te bepalen inzake een reeks verrichtingen, waaronder het verhandelen van landbouwdieren. Deze verrichting nu wordt in het voorontwerp (artikel 8, § 1, 3°, a) en c)) in een bepaald geval strafbaar gesteld, te weten wanneer zij plaatsvindt met voorkennis van het feit dat aan de dieren verboden stoffen werden toegediend.

2.7. In 2.5. en 2.6. werd vastgesteld dat, wijl het voorontwerp ook op de economische bescherming van de consument is gericht, het een raakpunt vertoont met de aldaar genoemde wetten van 11 juli 1969 en 28 maart 1975. Het voorontwerp sluit, naar het doel, bij die twee wetten ook aan waar het, in artikel 4,

.../...

---

(1) Ook al verschaft zij geen rechtsgrond voor directe reglementering van de in het onderhavige voorontwerp gevi-seerde stoffen zelf (vergelijk Parl. doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 233 (B.Z. 1974) - nr 2, p. 2, sub II).

niet alleen op de gezondheid van de mens maar ook van het dier is gericht. Men mag aannemen dat, waar hier gezondheid van de mens en gezondheid van het dier tegenover elkaar worden gesteld, niet aan "dierenbescherming" wordt gedaan (1), maar wel aan vrijwaring van de economische belangen der dierenhouders. Welnu, zowel in de wet van 11 juli 1969 (zie artikel 2, § 1 :"... en ten einde de plantaardige en dierlijke produktie te bevorderen, te verbeteren en te beschermen ...") als in de wet van 28 maart 1975 (dezelfde tekst in artikel 2, 2°) is op deze wijze aan de gezondheid der dieren gedacht (2).

.../...

---

(1) Nog minder kan men vermoeden dat hier gedaan zou worden aan "natuurbehoud", welke materie immers krachtens artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, binnen de grenzen van die wet naar de Gewesten is overgegaan.

(2) Vergelijk met de karakterisering die de Raad van State in zijn advies L. 10.470/1/V met betrekking tot de wet van 1969 gaf : "De regeling betreffende de grondstoffen heeft een landbouwkundig doel : zij beoogt namelijk de verbetering, de bevordering en de bescherming van de plantaardige en dierlijke produkten. De regeling betreffende de bestrijdingsmiddelen heeft uitsluitend op het oog de bescherming van de gezondheid van de mens : zij is voorgesteld in het belang van de volksgezondheid" (Parl. doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 225 (1968-1969) - nr 1, p. 6-7).

Aan de andere kant,werd gedurende de parlementaire voorbereiding van de wet van 1975 herhaaldelijk onderstreept dat deze wet een economisch karakter vertoont, niet of niet zozeer aandacht schenkt aan het aspect volksgezondheid (Parl. doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 233 (B.Z. 1974) - nr 2, p. 2, sub II; ibid., Senaat, 466 (1974-1975) - nr 2, p. 2 en 3-4 (onder 2.).

2.8. De Raad van State acht het niet uitgesloten dat het voorontwerp met nog andere wetten raakpunten vertoont.

3. Wanneer men de slotsom maakt, schijnt, gedeeltelijk, aan een nieuwe wet behoefte te bestaan voor het verbieden of het regelen van het voorschrijven en het toedienen van de in het voorontwerp bedoelde stoffen (1). Niet voor het verbieden of het regelen van het voortbrengen en het verhandelen van deze stoffen, want, naar men heeft kunnen zien, dat kan reeds alleen op grond van de wet van 25 maart 1964 en van die van 24 februari 1921, zij het dan mogelijk pas na enige aanpassing van de tekst van die wetten (boven 2.1. en 2.2.).

Gedeeltelijk slechts is er nood aan zulk een wet voor het verbieden of het regelen van het voorschrijven en toedienen der kwestieuze stoffen. Is het immers niet zo dat stoffen waarvan de produktie en de verhandeling verboden of gereglementeerd zijn, ipso facto niet mogen worden voorgeschreven of toegediend wanneer ze in strijd met dat verbod of met die reglementering geproduceerd of verhandeld zijn ? Enkel voor regelen betreffende het voorschrijven en het toedienen die geen functie zijn van de bepalingen nopens het produceren en het verhandelen, is er dus onmiskenbaar nood aan een nieuwe wet.

4. Het in 3. behandelde probleem buiten beschouwing gelaten, het is wetgevingstechnisch in principe af te raden,

.../...

---

(1) Waar men kan onderbrengen de controle op levende dieren die (zie 2.3. boven) ter aanvulling van de wetten van 5 september 1952 en 15 april 1965 ingevoerd zou moeten worden.

inzonderheid uit het oogpunt van de rechtszekerheid, telkens opnieuw autonome wetten te maken voor deelaspecten van reeds in bestaande wetten behandelde materies. Meer bepaald inzake de vrijwaring van de volksgezondheid op het stuk van dierlijk voedsel zal, indien het huidige voorontwerp doorgang vindt, de eruit gegroeide wet zich komen voegen bij de talrijke hierboven opgesomde wetten waarmee het voorontwerp raakpunten vertoont. En dan heeft de Raad van State nog moeten opmerken dat deze opsomming wellicht niet volledig is; mogelijk komt er straks alvast nog bij, een dierengezondheidswet over het voorontwerp waarvan de Raad van State zijn advies L. 14.679/8 heeft uitgebracht.

De Regering zal derhalve een ernstige poging moeten ondernemen om de, bovendien technisch-moeilijke, wetgeving inzake levensmiddelenrecht meer in de pas te houden.

5. Een aanvaardbaar excuus om aan de in het voorontwerp behandelde aangelegenheid dan toch maar een autonome wet te wijden, is dat deze aangelegenheid als zodanig het voorwerp uitmaakt van de richtlijn 81/602/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende het verbod van bepaalde stoffen met hormonale werking en van stoffen met thyreostatische werking. Welnu, het voorontwerp strekt er mede toe aan deze richtlijn te voldoen. Aan deze autonome richtlijn zou aldus een autonome wet beantwoorden.

Dat argument wint aan kracht doordat, wil men de bepalingen van het voorontwerp incorporeren in de bestaande wetgeving, men zich blijkbaar toch niet kan beperken tot één enkele wet, maar bedoelde bepalingen moet verspreiden over twee wetten - minstens die twee -, te weten de in 2.1. en 2.2. onder ogen genomen geneesmiddelenwet en giftstoffenwet.

.../...

6. Houdt men het bij een autonome wet, dan moet men ondubbelzinnig kiezen tussen enerzijds het van toepassing laten blijven van nu reeds bestaande wetsbepalingen die bepalingen van het voorontwerp overlappen - voorbeelden daarvan werden reeds gezien : de bepalingen van de geneesmiddelenwet en de giftstoffenwet inzake het voortbrengen en het verhandelen van de in het voorontwerp geviseerde stoffen : zie 2.1. en 2.2. hierboven - anderzijds het volop laten werken van het principe "Specialia generalibus derogant".

Kiest men voor de eerste mogelijkheid, dan moeten uit het voorontwerp verwijderd worden alle bepalingen die een doublure vormen van reeds bestaande wetsbepalingen (1). Kiest men voor de tweede mogelijkheid, dan is zulks niet nodig; immers, juist ingevolge het beginsel "Specialia generalibus derogant" zullen de bepalingen van de uit het voorontwerp gegroeide wet prevaleren op de overeenkomstige bepalingen van de meer algemene reeds bestaande wetten (2).

.../...

---

(1) De memorie van toelichting wekt de indruk dat men voor die eerste mogelijkheid kiest. De commentaar op artikel 1 loopt immers uit op de beschouwing dat het ontwerp een aanvulling is van bestaande wetten daar waar deze geen basis verschaffen om het "voorschrijven" en het "toedienen" te verbieden en te reglementeren. Waarom wordt dan in artikel 1 niet enkel van deze twee verrichtingen gewag gemaakt, maar ook van "voortbrengen" en "verhandelen" ? Op die manier creëert men het probleem van de doublures zonder er een duidelijke oplossing aan te geven.

(2) Wil men elke twijfel uitsluiten, dan kan men een bepaling in het voorontwerp invoegen waarbij deze of gene wet uitdrukkelijk niet toepasselijk wordt verklaard (zie bv. artikel 2 van de wet van 21 juni 1983 betreffende gemedicineerde diervoeders).

Het hoeft geen betoog dat, als men voor een autonome wet kiest, de tweede methode in beginsel de voorkeur verdient; ze sluit immers het best aan bij zulk een keuze.

Hoe dan ook, het voorontwerp moet zo worden gerediqeerd - en zo in de parlementaire voorbereiding gecommentarieerd - dat duidelijk blijkt welke methode de voorkeur van de wetgever heeft weggedragen.

7. Een ander punt waaraan men bijzonder veel aandacht zal moeten besteden wanneer men het bij een autonome wet houdt, is het volgende.

Het is niet omdat men nog maar eens een aparte wet in het leven roept, dat men geen oog moet hebben voor de innerlijke harmonie van onze wetgeving. Bepaaldelijk is het hoogst betreurenswaardig dat, wanneer daartoe geen bijzondere redenen voorhanden zijn (1), steeds weerkerende bepalingen als die inzake omschrijving van het toepassingsgebied van de wet (al dan niet door middel van definiëring van begrippen), controlemaatregelen en sancties telkens opnieuw van elkaar verschillen, vormelijk (bv. ook wat de plaats in de wet betreft) en, wat vanzelfsprekend nog erger is, inhoudelijk; dat euvel wordt bijzonder scherp aangevoeld wanneer het om onderling verwante wetten gaat.

De Raad van State heeft op dat punt al zo vaak advies uitgebracht dat hij zich ditmaal wil beperken tot een met voorbeelden geïllustreerde (2) vergelijkende tabel met

.../...

---

(1) Een zodanige reden kan men bv. aanwezig achten voor de in artikel 10 aan de rechter opgelegde verplichting de verbeurdverklaring van de in beslag genomen produkten en stoffen uit te spreken, hoewel zulks in talrijke vergelijkbare wetten een faculteit voor de rechter is; deze reden kan men vinden in de aard van de betrokken stoffen en produkten.

(2) Die voorbeelden zal hij geven bij de artikelsgewijze bespreking.

aan de ene kant hetgeen voorkomt in het voorontwerp, aan de andere kant hetgeen reeds voorkomt in de wetten waarvan hij hierboven heeft vastgesteld dat ze raakpunten vertonen met het voorontwerp; voor die wetten, die kortheidshalve alleen met hun jaartal worden aangeduid, wordt dezelfde volgorde gebruikt als bij die vaststelling. Ook het voorontwerp van dierengezondheidswet wordt in de vergelijking betrokken.

Voorontwerp.	Bestaande wetten en voorontwerp dierengezondheidswet.
Artikel 2, 3°.	Artikel 6, eerste lid, wet van 1964.
	Artikel 1, eerste lid, wet 1921.
	Artikel 1, 4°, wet 1983.
	Artikel 2, § 1, 1°, en artikel 5, § 1, 1°, wet 1969.
	Artikel 3, § 1, 1°, wet 1975.
	Artikel 9, § 1, voorontwerp.
Artikel 2, 4°.	Artikel 6, eerste lid, wet 1964.
	Artikel 1, eerste lid, wet 1921.
	Artikel 1, 5°, wet 1983.
	Artikel 8 en artikel 13, wet 1952.
	Artikel 2 en artikel 3, § 1, 1°, wet 1965.
	Artikel 2, § 1, 1°, en artikel 5, § 1, 1°, wet 1969.
	Artikel 3, § 1, 1°, wet 1975.
	Artikel 5, 1°, en artikel 9, § 1, voorontwerp.

.../...

Artikel 4 ("... regels stellen en schorsings- en verbodsmaatregelen voorschrijven ...").	De artikelen 6, eerste lid, en 8 (samen te lezen), wet 1964.
	Artikel 1, eerste lid, wet 1921.
	Artikel 3, 1°, wet 1983.
	Artikel 13, wet 1952.
	Artikel 3, § 1, inleidende zin en tweede lid, wet 1965.
Artikel 5.	Artikel 14, wet 1964.
	Artikel 7, §§ 1 tot 3, wet 1921.
	Artikel 10, wet 1983.
	Artikel 16, eerste vier leden, wet 1952.
	Artikel 7, wet 1965.
	Artikel 6, wet 1969.
	Artikel 5, wet 1975.
	Artikel 12, voorontwerp.
Artikel 6.	Artikel 15, § 4, wet 1964.
	Artikel 7, § 4, wet 1921.
	Artikel 3, 2°, wet 1983.
	Artikel 16, laatste lid, wet 1952
	Artikel 8, § 4, wet 1965.
	Artikel 7, wet 1969.
	Artikel 3, § 2, wet 1975.
	Artikel 4, § 2, 4°, voorontwerp.
Artikel 7.	Artikel 6, §§ 3 en 4, wet 1983.
	Artikel 6, wet 1952.
	Artikel 6, wet 1965.

.../...

	Artikel 2, § 1, 6°, wet 1969.
	Artikel 3, § 1, 5°, wet 1975.
	Artikel 20, voorontwerp.
Artikel 8, § 1.	Artikel 16, §§ 1 tot 4, wet 1964.
	De artikelen 2, 2bis, 3 en 8, wet 1921.
	Artikel 11, § 1, wet 1983.
	De artikelen 27 tot 31, wet 1952.
	De artikelen 9 tot 12, wet 1965.
	Artikel 8, § 1, en artikel 9, eerste lid, wet 1969.
	Artikel 6, § 1, en artikel 7, eerste lid, wet 1975.
	Artikel 16, §§ 1 tot 3,en artikel 17, eerste lid, voorontwerp.
Artikel 8, § 2.	Artikel 4, wet 1921.
	Artikel 11, § 2, wet 1983.
	Artikel 30, tweede lid, en artikel 32, tweede en derde lid, wet 1952.
	Artikel 14, tweede lid, wet 1965.
	Artikel 8, § 2, wet 1969.
	Artikel 6, § 2, wet 1975.
	Artikel 16, § 4, tweede lid, voorontwerp.
Artikel 8, § 3.	Artikel 18, wet 1964.
	Artikel 5, wet 1921.
	Artikel 11, § 2, wet 1983.
	Artikel 32, tweede en derde lid, wet 1952.

.../...

	Artikel 14, tweede lid, wet 1965.
	Artikel 8, § 2, en artikel 9, tweede lid, wet 1969.
	Artikel 6, § 2, en artikel 7, tweede lid, wet 1975.
	Artikel 16, § 4, en artikel 17, tweede lid, voorontwerp.
Artikel 8, § 4.	Artikel 19, wet 1964.
	Artikel 6, eerste lid, wet 1921
	Artikel 11, § 3, wet 1983 (1).
	Artikel 34, wet 1952.
	Artikel 13, wet 1965.
	Artikel 8, § 3, wet 1969.
	Artikel 6, § 3, wet 1975.
	Artikel 16, § 4, voorontwerp.
Artikel 9, eerste lid.	Artikel 15, § 1 en § 3, wet 196
	Artikel 12, § 1, wet 1983.
	Artikel 33, §§ 2 en 3 en § 6, wet 1952.
	Artikel 8, §§ 2 en 3 en § 6, wet 1965.
	Artikel 11, eerste lid, wet 1969.
	Artikel 9, eerste lid, wet 1975
	Artikel 13, eerste lid, voor-ontwerp.

.../...

---

(1) Men leze in de Nederlandse tekst "artikel 42" en niet "artikel 12".

Artikel 9, tweede lid.	Artikel 15, § 2, wet 1964.
	Artikel 12, § 3, wet 1983.
	Artikel 33, § 1 en § 5, wet 1952.
	Artikel 8, §§ 1 tot 3 en § 5, wet 1965.
	Artikel 9, laatste lid, wet 1975.
	Artikel 13, laatste lid, voo ontwerp.
Artikel 10, eerste lid.	Artikel 15, § 6, wet 1964.
	Artikel 4, § 6, wet 1921.
	Artikel 13, eerste lid, wet 1983.
	Artikel 12, eerste lid, wet 1969.
	Artikel 10, eerste lid, wet 1975.
	Artikel 18, eerste tot derde lid, voorontwerp.
Artikel 10, tweede lid.	Artikel 13, tweede lid, wet 1983.
	Artikel 32, eerste lid, wet 1952.
	Artikel 14, eerste lid, wet 1965.
	Artikel 12, tweede lid, wet 1969.
	Artikel 10, tweede lid, wet 1975.
	Artikel 17, laatste lid, voorontwerp.
Artikel 11.	Artikel 14, wet 1983.
	Artikel 13, wet 1969.
	Artikel 14, voorontwerp.

.../...

Artikel 12. Artikel 19bis, wet 1964.

Artikel 15, wet 1983.

Artikel 12, wet 1975.

Artikel 22, § 2, voorontwer

Men herleze de opmerkingen die de Raad van State in zijn adviezen over de voorontwerpen der in de vergelijking betrokken wetten heeft uitgebracht om mede in het licht ervan alle nutteloze verschillen tussen deze wetten en het huidige voorontwerp weg te werken. Zoals aangekondigd,zal de Raad van State bij de artikelsgewijze bespreking op sommige verschilpunten speciaal attenderen.

.../...

II. HET OPSCHRIFT.

Daar het voorontwerp geldt voor het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale of antihormonale werking met om het even welk doel en niet alleen met een geneeskundig doel, redigere men het opschrift als volgt : "Wet betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale of met antihormonale werking".

III. DE ARTIKELEN (1).

Artikel 1.

In dat artikel wordt het voorwerp van de wet omschreven. Dat voorwerp treedt echter genoegzaam te voorschijn uit de verdere artikelen en zo bevat artikel 1 geen normen, kondigt het alleen de normen aan die in de verdere artikelen zijn vervat (2). Wel zinvol is een eerste artikel dat het oogmerk of de oogmerken van de wet omschrijft. Zoals reeds vastgesteld sub I, 2.5 tot 2.7, worden, in de memorie van toelichting, als algemene doeleinden van het voorontwerp aangegeven de bescherming van de volksgezondheid en de economische bescherming van de consument, en, in de tekst van artikel 4, als bijzonder oogmerk van dat artikel, naast

.../...

---

(1) Behoudens andersluidende vermelding wordt bij verwijzing naar wetten gedoeld op de wetten opgenomen in de vergelijkende tabel, bepaaldelijk het aldaar vermelde artikel of onderdeel van een artikel.

(2) In de opsomming van handelingen die tot het voorwerp van de wet behoren, ontbreekt overigens het uitvoeren, dat nochtans, blijkens de artikelen 3 en 4, tot dat voorwerp behoort.

de bescherming van de volksgezondheid, de bescherming van de gezondheid van het dier.

De verscheidenheid van mogelijke doeleinden van een voorontwerp als het onderhavige is een bron van verwarring met wetten die dezelfde of een gelijkaardige materie bestrijken als die in het voorontwerp behandeld; de uiteenzetting sub I moet dat voldoende duidelijk hebben gemaakt. Daarenboven moet het Rijk er zich voor hoeden ook maar de schijn te wekken het bevoegdheidsterrein der Gemeenschappen of der Gewesten te betreden. Dat dit zich bepaaldelijk bij de omschrijving der doeleinden van een regeling dreigt voor te doen, heeft de Raad van State omstandig uiteengezet in zijn advies L. 14.679/8 over een voorontwerp van dierengezondheidswet (zie sub II van dat advies). Deze gedachte vindt een treffende illustratie in artikel 4 van het voorontwerp : voor "de gezondheid van het dier" zorg dragen kunnen ook het Vlaamse en het Waalse Gewest op grond van hun bevoegdheid inzake "de natuurbescherming en het natuurbehoud", verleend bij artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Ter afbakening van het toepassingsgebied van het voorontwerp zowel ten opzichte van bestaande nationale wetten als ten opzichte van de in de bevoegdheid van Gemeenschappen en Gewesten gelegde materies, is het dus ten zeerste gewenst in de tekst zelf van het voorontwerp de doeleinden ervan te preciseren en hierbij enkel die op te geven welke echt gewild zijn. De Raad van State meent te mogen aannemen dat geen artikel - ook artikel 4 niet - eigen doeleinden heeft, zodat de doeleinden op een algemene wijze in artikel 1 opgesomd kunnen worden. Wil men het nu alleen in artikel 4 gestelde oogmerk, de bescherming van de gezondheid van het dier, in deze opsomming opnemen, dan zal het gepreciseerd moeten worden; dit om de grens te trekken niet alleen met de bevoegdheid van de Gewesten inzake de zorg voor de gezondheid van de dieren (zie de vorige alinea), maar ook met de doelstellingen van andere wetten, zoals die welke

op de dierenbescherming - waar men zich hier wel geen zorgen zal over maken - gericht zijn.

Artikel 2.

1. Als men in 2° de woorden "een na een onderzoek door een dierenarts vastgestelde" behoudt, dan zal op het eerste gezicht het gevolg daarvan zijn dat aan de reglementering die de Koning ter uitvoering van artikel 4 van het voorontwerp betreffende de "therapeutische behandeling" zal uitvaardigen, zullen ontsnappen diegenen die gereglementeerde stoffen aan een dier toedienen "ten einde een ziektetoestand te behandelen" zonder dat die toestand na onderzoek door een dierenarts is vastgesteld. Dat onaanvaardbare gevolg zou zich inderdaad voordoen wanneer de definitie van "therapeutische behandeling" werd gegeven met het oog op de interpretatie van regelen die het gebruik van in het voorontwerp geviseerde stoffen beperken of verbieden. Dat is echter niet zo : die definitie wordt gegeven met het oog op de interpretatie van regelen tot afwijking van zulke beperkende of verbodsbepalingen (memorie van toelichting, ad artikel 2, tweede alinea, p. 4; zie trouwens ook de voornoemde richtlijn 81/602/EEG, artikel 4). Het is gans normaal dat men zich op zodanige afwijkingen enkel kan beroepen voor het bestrijden van een ziektetoestand die op een ernstige wijze, te weten door een dierenarts, reëel is bevonden.

De besproken woorden zijn dus zeker zinvol. Op te merken valt echter dat in de richtlijn 81/602/EEG (artikel 1, lid 2, tweede streepje) de therapeutische behandeling waarvoor aldus minder streng kan worden opgetreden, beperkt is tot de behandeling van landbouwdieren. In het voorontwerp komt de therapeutische behandeling van om het even welk dier in aanmerking. Aldus is het voorontwerp milder dan de richtlijn en deswege ermee in strijd.

.../...

2. In overeenstemming met het EEG-woordgebruik en met in het nationaal recht bijvoorbeeld de wet van 1964, vervange men in 3° "conditioneren" door "verpakken".

3. In 4° kan men "uitvoeren" opnemen.

Artikel 3.

1. Behoudt men in artikel 1 de woorden "met het oog op het gebruik bij dieren", dan zijn diezelfde woorden in artikel 3 overbodig.

2. In overeenstemming met artikel 2, 3°, schrijve men "voort te brengen" in plaats van "te produceren".

3. Zo men is ingegaan op de wenk gegeven in punt 3 bij artikel 2, mogen de woorden "uit te voeren" in artikel 3 geschrapt worden.

4. De woorden "zelfs voor een therapeutische behandeling" kunnen als overbodig worden weggelaten. Een bijkomende reden om ze weg te laten, is dat ze hier deel uitmaken van een verbodsbepaling, waar ze zoals gebleken is in punt 1 bij artikel 2, eigenlijk niet in thuishoren.

Artikel 4.

1. Bij de bespreking van artikel 1 werd de raad gegeven de doelstellingen van het voorontwerp in zijn geheel beschouwd in genoemd artikel te omschrijven. Gaat men hierop in, dan moeten de woorden "in het belang van de gezondheid van mens en dier" uit artikel 4 worden weggelaten.

.../...

2. De derde opmerking bij artikel 3 geldt ook hier voor het woord "uitvoeren".

3. Behoudt men in artikel 1 de woorden "met het oog op het gebruik bij dieren" niet, dan moeten ze in artikel 4 worden ingevoegd.

4. Als men het echt nodig vindt van "schorsings- en verbodsmaatregelen" gewag te maken, dan gebruike men liever de formule gebezigd in artikel 3, 1°, van de wet van 1983.

5. Bij artikel 4 horen drie opmerkingen in verband met het EEG-recht.

5.1. Eensdeels gaat men verder dan de richtlijn 81/602 eist, aangezien deze het, in artikel 2, alleen over landbouwdieren heeft, terwijl artikel 4 van het voorontwerp, samengelezen met artikel 1, voor alle dieren geldt. Het hoeft niet gezegd te worden dat de wetgever aldus verder mag gaan, de vraag is enkel of zulks gewild is.

5.2. Anderdeels voldoet artikel 4 van het voorontwerp niet ten volle aan evenvermeld artikel 2 van de richtlijn. Dat laatste artikel legt de Lid-Staten immers op erop toe te zien dat de toediening enz. van de stoffen waar het over gaat, verboden wordt behoudens de afwijkingen die de Lid-Staten kunnen toestaan overeenkomstig artikel 4 van de richtlijn. Welnu, artikel 4 van het voorontwerp verbiedt helemaal niets, enkel machtigt het de Koning ertoe "regels (te) stellen en schorsings- en verbodsmaatregelen voor (te) schrijven". Aan de richtlijn zal dus pas voldaan zijn op het ogenblik dat de Koning, ter uitvoering van artikel 4 van het voorontwerp, wat betreft de landbouwdieren (zie de opmerking nr 5.1) de verbodsmaatregelen omschreven in artikel 2 van de richtlijn, heeft getroffen, al dan niet vergezeld van afwijkingen mogelijk gemaakt in artikel 4 van de richtlijn.

5.3. De gemachtigde ambtenaar heeft te kennen gegeven dat "op basis van de wetten van 5 september 1952 en 15 april 1965 de uitvoering van artikel 2, c) en d) (van de richtlijn 81/602) verzekerd **is**". Om te beginnen is het de vraag of dat helemaal juist is ; de ambtenaar geeft niet de artikelen van genoemde wetten op die de vereiste rechtsgrond aan de Koning verschaffen (1); zeker voor het bepaalde in d) van artikel 2 van de richtlijn ziet men niet direct welk artikel van de wet van 15 april 1965 daarvoor in aanmerking genomen kan worden. Ten tweede en vooral wil de Raad van State zijn sub I, 6, gemaakte algemene opmerking in herinnering brengen; deze hier verbijzonderend spreekt de Raad van State zijn voorkeur uit voor het omzetten van het bepaalde in c) en d) van artikel 2 van de richtlijn in het nu besproken voorontwerp. Zijn sub I, 5, gemaakte opmerking sterkt hem in die voorkeur; als men het immers passend acht dat aan een autonome richtlijn een autonome wet beantwoordt, dan liefst een wet die zulks ten volle doet.

Artikel 5.

1. Wat betreft de termijn van 14 dagen bepaald in het tweede lid verwijst de Raad van State naar zijn derde opmerking bij artikel 12 van het voorontwerp van dierengezondheidswet (zijn advies L. 14.679/8).

2. Voor het overige verwijst de Raad van State naar de commentaar door hem gegeven bij artikel 10 van het voorontwerp van de wet van 1983 (zijn advies L. 13.696/1, p. 12 en 13).

Artikel 6.

Geen bijzondere opmerkingen.

.../...

---

(1) Voor een poging dat wel te doen, zie de eerste voetnoot bij I, 2.4., hierboven.

Artikel 7.

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat "het ... niet de bedoeling is een gepersonaliseerde maar wel een algemene taks in te stellen".

Dan heeft men echter met een belasting en niet met een retributie te maken. Gevolg hiervan is dat in de wettekst zelf de aanslagvoet moet worden bepaald.

Artikel 8.

Het is bezwaarlijk met de grondwettelijke gelijkheidsregel overeen te brengen en in elk geval strijdig met het streven naar een harmonieuze wetgeving dat, zonder dat daarvoor een goede reden voorhanden is, opvallende verschillen in de strafmaat bestaan voor nochtans vergelijkbare misdrijven.

Men kan zich afvragen of het voorontwerp niet aan dat euvel lijdt.

Zo bijvoorbeeld is blijkens artikel 29, 2°, van de wet van 1952 de maximumstraf voor het verkopen enz. van vlees dat voor consumptie door de mens ongeschikt is bevonden een gevangenisstraf van 1 jaar en een geldboete van 5.000 frank; hetzelfde maximum vindt men in verband met de verkoop van vis enz. in artikel 11, 1°, van de wet van 1965. In artikel 8, § 1, 3, a) en c) van het voorontwerp kan hij die landbouwdieren verhandelt waarvan hij weet dat er verboden stoffen werden aan toegediend, een gevangenisstraf van 5 jaar en een geldboete van 50.000 frank oplopen. Weliswaar is in artikel 16, § 4, van de wet van 1964 voor misdrijven met betrekking tot geneesmiddelen die afhankelijkheid kunnen teweegbrengen ook een maximumstraf van 5 jaar bepaald, maar daar is het maximumbedrag van de geldboete dan weer 100.000 frank (in dezelfde zin artikel 2bis van de wet van 1921).

Zo bijvoorbeeld wordt het verzet tegen inspecties enz. in artikel 8, § 1, 3, d), van het voorontwerp bestraft met een gevangenisstraf die tot 5 jaar en een geldboete die tot 50.000 frank kan gaan, terwijl in de corresponderende bepalingen van de vergeleken wetten als strengste straffen een gevangenisstraf van 1 jaar en een geldboete van 15.000 frank te vinden zijn; een wel omlijnd geval (dat van artikel 8, § 2, van de wet van 1921) en de wet van 1983 niet te na gesproken.

Zo bijvoorbeeld nog kan, krachtens artikel 8, § 2, van het voorontwerp de rechtbank steeds de sluiting van de inrichting van de veroordeelde bevelen terwijl zij blijkens de corresponderende bepalingen van de vergeleken wetten dat maar kan voor welbepaalde misdrijven of onder nadere voorwaarden.

Die voorbeelden mogen volstaan om te stellen dat de algemene opmerking gemaakt sub I, 7, op een bijzonder indringende wijze geldt voor artikel 8 van het voorontwerp.

Artikel 9.

1. Wat het eerste lid betreft, in de corresponderende artikelen van de wetten van 1964, 1983 en 1965 is, bij inbeslagneming door ambtenaren als geregeld in dat lid, monsterneming verplicht gesteld, toch in geval van betwisting vanwege de betrokkene. De Raad van State bespeurt geen enkele reden waarom deze voor de rechten van de verdediging zo belangrijke waarborg ook hier niet zou worden verleend.

Voor het overige leze men de uitgebreide commentaar bij artikel 12 van het voorontwerp van wet betreffende gemedicineerde diervoeders in het advies L. 13.696/1 van de Raad van State. Men leze ook de vragen door de Raad van State gesteld in zijn tweede opmerking bij artikel 13 van het voorontwerp van dierengezondheidswet.

.../...

2. In verband met het tweede lid.

Zonder dat de rechter heeft vastgesteld dat er inbreuk is - dat dit niet vereist is blijkt uit een samenlezen van het tweede met het eerste lid - kan een ambtenaar die van oordeel is dat er inbreuk is, de slachting bevelen. Hij kan dat doen zonder enige beperking naar de motieven. En hij kan dat notabene doen zonder dat de rechten van verdediging op enige wijze gewaarborgd zijn. Men vergelijke met de heel wat ernstiger regelingen vervat in de overeenkomstige artikelen van de wetten van 1964, 1952 en 1965.

Artikel 10.

Voor de formulering van het eerste lid late men zich inspireren door die gebruikt in artikel 13 van de wet van 1983, welke formulering door de Raad van State werd aanbevolen (zijn advies L. 13.696/1, ad artikel 13).

Artikel 11.

1. De eerste paragraaf is duidelijk mutatis mutandis overgeschreven uit artikel 14 van de wet van 1983. De Nederlandse versie werd hierbij echter klaarblijkelijk hergeformuleerd en zo kwam men terug tot een minder gelukkig woordgebruik dat de Raad van State in zijn meervermeld advies over het voorontwerp van de wet van 1983 had afgekeurd.

2. In evenvermeld artikel 14 van de wet van 1983 is, overeenkomstig de door de Raad van State in zijn advies gegeven wenk, monsterneming verplicht gesteld. Hier ontbreekt deze verplichting zonder dat daarvoor een aanvaardbaar motief voorhanden blijkt te zijn.

.../...

3. In § 1 wordt in de Franse versie de formulering "substances à effet hormonal ou substances à effet antihormonal" aangewend, in de Nederlandse versie de formulering "stoffen bedoeld in artikel 1". Inhoudelijk komt dat weliswaar op hetzelfde neer, maar waarom deze vormelijke discrepantie ?

IV. SLOTOPMERKING.

In verscheidene van de in de vergelijkende tabel opgenomen wetten en in het voorontwerp van dierengezondheidswet (1) is voorzien in een systeem van administratieve geldboeten als alternatief voor strafrechtelijke vervolgingen. Vastgesteld dient te worden dat zulks niet het geval is in het hier onderzochte voorontwerp.

---

(1) Zie artikel 17, wet 1964; artikel 16, wet 1983; artikel 12bis, wet 1965; artikel 19 voorontwerp.

I. OBSERVATIONS GENERALES CONCERNANT LA PORTEE DE L'AVANT-PROJET.

1. L'objet de l'avant-projet de loi est défini comme suit à l'article 1er : "... la production, la commercialisation, l'administration et la prescription de substances à effet hormonal et de substances à effet antihormonal en vue de leur utilisation chez des animaux". L'avant-projet interdit de manière absolue ces diverses opérations pour certaines substances (article 3). Pour d'autres substances, il autorise le Roi à réglementer la matière (article 4). Pour le surplus, il comporte des règles de contrôle (les articles 5 à 7, 9, alinéa 1er, et 11), des dispositions pénales (les articles 8 et 10), une mesure de sécurité administrative (article 9, alinéa 2) et une délégation au Roi pour l'exécution des traités (article 12).

2. Ainsi que le reconnaît l'exposé des motifs et que l'admet également le fonctionnaire délégué, l'avant-projet présente des points de tangence avec un grand nombre d'autres lois.

2.1. En tant que les substances visées par l'article 1er sont destinées à être utilisées comme médicament, elles entrent dans la notion de médicament telle qu'elle est définie dans la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments (voir l'article 1er de cette loi, tel qu'il a été modifié par la loi du 21 juin 1983). En outre, l'article 6 de cette loi habilite le Roi, dans l'intérêt de la santé publique, à réglementer et à surveiller une série d'opérations concernant les médicaments, parmi lesquelles il faut, à coup sûr, compter deux des quatre opérations énumérées dans l'article 1er de l'avant-projet, notamment la production et la commercialisation, telles qu'elles sont définies à l'article 2 de l'avant-projet.

.../...

2.2. Dans la mesure, où les mêmes substances ne sont pas destinées à être utilisées comme médicament - notamment, lorsqu'elles sont utilisées pour l'engraissement - la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, leur est applicable, ainsi qu'en témoignent à la fois l'exposé des motifs et les déclarations du fonctionnaire délégué. Ainsi le Roi peut, en application de l'article ler de cette loi, réglementer, du moins en majeure partie (1) la production et la commercialisation - soit les mêmes opérations que celles qui sont de sa compétence en vertu de la loi sur les médicaments - des substances concernées.

2.2.1. Sur la base des deux lois qui viennent d'être citées, des mesures ont d'ailleurs déjà été prises en ce qui concerne les substances visées par l'avant-projet.

L'arrêté royal du 12 avril 1974 relatif à certaines opérations concernant les substances à action hormonale, antihormonale ou antibiotique - qui institue un système d'autorisation pour une série d'opérations couvertes par les définitions que l'avant-projet donne des notions "produire" et "commercialiser" - se réfère dans son préambule, d'une part, à la loi sur les substances vénéneuses du 24 février 1921, notamment à son article ler, et d'autre part, à la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, notamment à son article 6.

.../...

---

(1) Si l'on fait cette réserve, c'est parce que les opérations que l'avant-projet englobe dans les notions "produire" et "commercialiser", ne sont pas toutes mentionnées nommément à l'article ler de la loi du 24 février 1921.

L'arrêté ministériel du 12 novembre 1981 portant suspension de la délivrance de certains médicaments à usage vétérinaire contenant une ou plusieurs substances à effet hormonal ou à effet thyréostatique, a été pris sur la base de la loi sur les médicaments du 25 mars 1964, notamment de l'article 8.

2.2.2. Que l'avant-projet est étroitement lié aux deux lois précitées apparaît également de ce que, pour démontrer que la notion de "production ... en vue de leur utilisation chez des animaux" utilisée à l'article 1er de l'avant-projet est valable, le fonctionnaire délégué fait appel, à juste titre, d'une part, à l'arrêté royal du 6 juin 1960 relatif à la fabrication, à la préparation et à la distribution en gros des médicaments et à leur dispensation, et d'autre part, à l'arrêté royal du 12 avril 1974 qui vient d'être évoqué.

2.3. Si les substances hormonales ou antihormonales sont employées comme médicament vétérinaire, la loi sur les médicaments du 25 mars 1964 peut leur être appliquée (2.1. ci-dessus); si elles sont utilisées comme aliments pour animaux, on peut leur appliquer la loi sur les substances vénéneuses du 24 février 1921 (supra 2.2.).

Il existe depuis peu une loi qui concerne à la fois les médicaments et les aliments pour animaux : il s'agit de la loi du 21 juin 1983, à l'intitulé éloquent : "loi relative aux aliments médicamenteux pour animaux".

.../...

Le fonctionnaire délégué, il est vrai, crcit pouvoir tenir pour certain que des substances à action hormonale ou antihormonale ne seront jamais autorisées dans les aliments médicamenteux pour animaux. L'avenir n'en reste pas moins, en fait, imprévisible, et le Secrétaire d'Etat compétent a certes affirmé au cours des travaux préparatoires de la loi du 21 juin 1983 : "Quant au traitement des animaux au moyen d'hormones, il tombe en dehors de l'application du présent projet et sera réglementé par un autre projet de loi, actuellement en préparation"(1). Il n'empêche que le texte de la loi ne s'oppose nullement à ce que ses dispositions soient appliquées aux substances hormonales et antihormonales ne fût-ce qu'en ce qui concerne les points qui ne sont pas réglés par le présent avant-projet de loi, comme par exemple la publicité (article 9 de la loi).

2.4. L'avant-projet présente aussi des affinités avec la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes et la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, des volailles, des lapins et du gibier. Cela résulte déjà du seul fait que l'avant-projet est présenté dans l'exposé des motifs (p. 3) comme complétant ces deux lois dans la mesure où il permet d'instaurer un contrôle des animaux vivants. Cela résulte aussi de ce que, comme l'affirme le fonctionnaire délégué, il est possible, sur la base de ces lois, de satisfaire aux dispositions de l'article 2, c) et d), de la directive 81/602/CEE du 31 juillet 1981 concernant l'interdiction de certaines substances à effet hormonal et de substances à

.../...

---

(1) Doc. parl., Chambre des Représentants, 359 (1981-1982), n° 3, p. 3; voir également même document p. 4. L'"autre projet de loi" est celui que l'on examine ici (Doc. parl., Chambre des Représentants, 1982-1983, séance du 9 décembre 1982, p. 679, 1ère colonne).

effet thyréostatique (1); c'est précisément aux autres dispositions de cette directive que l'avant-projet entend satisfaire. Cela résulte, enfin, de ce que ces lois, avec l'accord de la section de législation du Conseil d'Etat, ont servi de fondement légal, d'abord, à l'arrêté royal du 3 septembre 1973 déclarant nuisibles les viandes, graisses et abats ainsi que les viandes de volaille et les abats comestibles de volaille provenant d'animaux auxquels des substances à action hormonale ou antihormonale ont été administrées, ensuite à l'arrêté royal du 30 novembre 1982 déclarant nuisibles les viandes et abats comestibles provenant d'animaux auxquels des substances à action hormonale ou antihormonale ont été administrées, qui a abrogé le précédent (2).

2.5. En outre, la matière des substances hormonales et antihormonales ne peut être tenue pour complètement étrangère à la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage; on n'a pas, en tout cas, considéré qu'elle y était totalement étrangère lorsqu'on a pris l'arrêté royal du 12 avril 1974, qui a été évoqué au point 2.2.1. et dont il a été relevé, à cet occasion, qu'il imprunte son fondement légal, entre autres, à cette loi, notamment à l'article 6. Plus encore que cet article 6, on semble d'ailleurs pouvoir retenir, dans cet ordre d'idées, l'article 2, § 1er, 1°, de la même loi. Celui-ci habilite le Roi à

.../...

---

(1) Le fonctionnaire délégué vise sans doute plus spécialement les articles 8, 9 et 14 de la première loi citée, et l'article 13 de la seconde. La question de savoir si le fonctionnaire délégué a tout à fait raison sera évoquée ci-après.

(2) L'avis sur le premier arrêté royal est l'avis L. 11.899/1/V du 9 août 1973; le second arrêté royal a fait l'objet de l'avis L. 14.690/1 du 4 juin 1982.

Les deux arrêtés royaux se réfèrent plus particulièrement à l'article 13 de la loi de 1952 et aux articles 3 et 4 de la loi de 1965. Le dernier arrêté se référait en outre à la directive 81/602/CEE précitée que l'avant-projet sous revue entend également mettre en oeuvre.

déterminer à des fins multiples - dont l'une, à savoir la sauvegarde des intérêts des consommateurs, se confond certainement, du moins selon l'exposé des motifs (1), avec l'un des objectifs de l'avant-projet - les conditions relatives à la production et la commercialisation - au sens de l'avant-projet mais définies en d'autres termes - des matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage; le lien avec l'objet du présent avant-projet apparaît clairement dès lors que l'on sait qu'en vertu de l'article 1er, alinéa 1er, 4°, de la loi de 1969, il faut entendre par matières premières notamment "toute substance destinée à améliorer, favoriser ou protéger la production animale et piscicole, tels les aliments pour animaux".

2.6. Au point 2.5. il a déjà été signalé que, du moins selon l'exposé des motifs, l'un des objectifs de l'avant-projet est de protéger le consommateur. L'objectif principal est sans nul doute la protection de la santé publique. Toutefois, après avoir souligné cet aspect, l'exposé des motifs considère (p. 1) que "l'administration des thyréostatiques donne, d'autre part, lieu à une fraude réelle touchant la qualité de la viande". Cette considération s'inscrit davantage dans le cadre de la protection économique du consommateur : ce n'est pas le droit du consommateur d'obtenir de la viande non nuisible à sa santé qui est sauvegardé ici, mais son droit d'obtenir de la viande qui vaille le prix qu'elle a coûté. Cette considération fait immédiatement penser à la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime qui a notamment pour but, en effet, (article 2, 1°) "de sauvegarder les intérêts ... des utilisateurs et des consommateurs, par des mesures tendant à empêcher les tromperies et les falsifications ...". Et ce n'est pas sans raison que l'on songe à

.../...

---

(1) Pour plus de détails on se reportera au point 2.6.

cette loi (1) car, en son article 3, § 1er, elle attribue au Roi, en ce qui concerne les produits visés par la loi - dont les produits de la pêche maritime et les produits de l'élevage (article 1er) - le pouvoir de déterminer les conditions de toute une série d'opérations, dont la commercialisation d'animaux d'exploitation. Or, l'avant-projet (article 8, § 1er, 3°, a) et c)) rend, cette dernière opération punissable dans un cas déterminé, à savoir lorsqu'on l'effectue tout en sachant que des substances interdites ont été administrées aux animaux.

2.7. Ainsi qu'il vient d'être relevé aux points 2.5. et 2.6., l'avant-projet, du fait qu'il a également pour but la protection économique du consommateur, présente des points d'intersection avec les lois des 11 juillet 1969 et 28 mars 1975 citées. Il rejoint aussi ces deux lois, sur le plan de l'objectif, en ce que, dans son article 4, il ne vise non seulement la santé de l'homme mais aussi celle de l'animal. On peut admettre qu'en opposant ici santé de l'homme et santé de l'animal, l'avant-projet n'entend pas faire oeuvre de "protection des animaux" (2) mais sauvegarder les intérêts économiques des détenteurs d'animaux. Or, c'est bien dans cette

.../...

---

(1) même si elle ne procure pas de fondement légal pour réglementer directement les substances mêmes visées par le présent avant-projet (cf. Doc. parl., Chambre des Représentants, 233 (S.E. 1974) - n° 2, p. 2, sub II).

(2) Moins encore peut-on présumer qu'il s'agirait en l'occurrence de "conservation de la nature", matière que l'article 6, § 1er III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, a transférée aux Régions dans les limites de cette loi.

optique que tant la loi du 11 juillet 1969 (voir article 2, § 1er : "... et en vue de favoriser, d'améliorer et de protéger la production végétale et animale ...") que la loi du 28 mars 1975 (même texte dans l'article 2, 2°) ont pris en compte la santé des animaux (1).

2.8. Le Conseil d'Etat ne tient pas pour exclu que l'avant-projet présente des points d'intersection avec d'autres lois encore.

3. Faisant le point, on peut dire qu'il est besoin, en partie, d'une nouvelle loi pour interdire ou réglementer la prescription et l'administration des substances visées dans l'avant-projet (2). Et non pas pour en interdire ou en réglementer la production et la commercialisation puisque, comme on a pu le voir, cela est déjà possible sur la seule base de la loi du 25 mars 1964 et de celle du 24 février 1921, éventuellement moyennant, quelque aménagement de leur texte (cfr 2.1. et 2.2. ci-dessus).

.../...

---

(1) Comparez avec l'analyse que le Conseil d'Etat avait faite dans son avis L. 10.470/1/V concernant la loi de 1969 : "La réglementation relative aux matières premières a un but agricole : elle vise notamment à l'amélioration, à la promotion et à la protection des produits végétaux et animaux. La réglementation relative aux pesticides tend exclusivement à la protection de la santé humaine : elle est proposée dans l'intérêt de la santé publique" (Doc. parl., Chambre des Représentants, 225 (1968-1969) - n° 1, p. 6-7).

D'autre part, au cours des travaux préparatoires de la loi de 1975, il fut souligné à plusieurs reprises que cette loi présentait un caractère économique, qu'elle ne se préoccupait pas ou ne se préoccupait guère de l'aspect santé publique (Doc. parl., Chambre des Représentants, 233 (S.E. 1974) - n° 2, p. 2, sub II; ibid., Sénat, 466 (1974-1975) - n° 2, p. 2 et 3-4 (sous 2.).

(2) dans laquelle on pourrait inclure le contrôle des animaux vivants qui (voir 2.3. ci-dessus) devrait être institué pour compléter les lois des 5 septembre 1952 et 15 avril 1965

Il n'est besoin d'une telle loi qu'en partie. En effet, la prescription ou l'administration de substances dont la production et la commercialisation sont interdites ou réglementées,n'est-elle pas elle-même défendue ipso facto dès lors que ces substances sont produites ou commercialisées en méconnaissance de cette interdiction ou de cette réglementation ? Seule répondrait dès lors à un besoin incontestable une nouvelle loi qui établirait, en ce qui concerne la prescription et l'administration de ces substances, des règles qui ne soient pas fonction des dispositions qui en régissent la production et la commercialisation.

4. Indépendamment du problème examiné au point 3., il est,en principe,à déconseiller du point de vue de la technique législative, et plus spécialement dans l'intérêt de la sécurité juridique, d'élaborer à chaque fois des lois autonomes pour régler des aspects partiels de matières qui sont déjà traitées dans des lois existantes. En ce qui concerne notamment la protection de la santé publique à l'égard d'aliments d'origine animale, la loi qui résultera du présent avant-projet, si celui-ci aboutit, viendra s'ajouter aux nombreuses lois qui ont été énumérées ici et avec lesquelles l'avant-projet présente des points de tangence. Et encore, le Conseil d'Etat doit-il observer que cette énumération est sans doute incomplète;

.../...

il faudra probablement y ajouter bientôt au moins une loi relative à la santé des animaux, dont l'avant-projet a fait l'objet de l'avis du Conseil d'Etat L. 14.679/8.

Il conviendra dès lors que le Gouvernement fasse un sérieux effort pour mieux maîtriser la législation sur les denrées alimentaires, législation techniquement complexe de surcroît.

5. Un prétexte somme toute acceptable de consacrer néanmoins une loi autonome à la matière traitée dans l'avant-projet est fourni par le fait que cette matière fait l'objet en tant que telle de la directive 81/602/CEE du Conseil des Communautés européennes concernant l'interdiction de certaines substances à effet hormonal et de substances à effet thyréostatique, directive que l'avant-projet tend, entre autres, à exécuter. A la directive autonome répondrait ainsi une loi autonome.

.../...

L'argument est renforcé par la constatation que les dispositions de l'avant-projet, si on voulait les incorporer dans la législation actuelle, ne pourraient sans doute pas être insérées dans une seule loi mais devraient être réparties au moins entre deux lois,à savoir la loi sur les médicaments et la loi sur les substances vénéneuses évoquées aux points 2.1. et 2.2.

6. Si l'on s'en tient à une loi autonome, il faudra faire un choix non équivoque : ou bien l'on maintient l'application des dispositions légales existantes qui font double emploi avec certaines dispositions de l'avant-projet - des exemples en ont déjà été donnés : les dispositions de la loi sur les médicaments et de la loi sur les substances vénéneuses concernant la production et la commercialisation des substances visées par l'avant-projet : voir 2.1. et 2.2. ci-dessus - ,ou bien on fait jouer pleinement le principe "Specialia generalibus derogant".

Si l'on opte pour la première possibilité, il faudra éliminer de l'avant-projet toutes les dispositions qui font double emploi avec des dispositions légales existantes (1). Si l'on choisit la seconde, cette élimination n'est pas nécessaire; en effet, en raison précisément du principe "Specialia generalibus

---

.../...

(1) L'exposé des motifs donne l'impression d'opter pour la première possibilité. Le commentaire qu'il consacre à l'article 1er se termine en effet par la considération que le projet complète les lois existantes là où elles n'offrent pas de base pour réglementer ou interdire la "prescription" ou "l'administration". Pourquoi, dans ces conditions, l'article 1er ne se borne-t-il pas à viser ces deux opérations mais mentionne-t-il également la "production" et la"commercialisation" ? C'est créer le problème des doubles emplois sans y apporter de solution claire.

derogant", les dispositions de la loi qui résultera de l'avant-projet primeront les dispositions correspondantes des lois existantes à caractère plus général (1).

Il va sans dire que, si l'on fait une loi autonome, c'est la seconde méthode qui mérite en principe la préférence; elle est, en effet, la mieux adaptée à ce choix.

Quoi qu'il en soit, la rédaction de l'avant-projet, et les commentaires qu'en donneront les travaux préparatoires, devront être conçus de manière à faire clairement apparaître quelle est la méthode qui a eu la préférence du législateur.

7. Un autre point auquel il s'agira d'être particulièrement attentif si l'on s'en tient à une loi autonome, est le suivant.

Le fait qu'une fois encore on élabore une loi distincte ne dispense pas de veiller à l'harmonie interne de la législation. A cet égard, il est particulièrement regrettable que, sans raison particulière (2), des dispositions qui reviennent constamment, telles que les dispositions relatives à la délimitation du champ d'application de la loi (qu'elles procèdent par définition de notions ou autrement), aux mesures de contrôle et aux sanctions, divergent chaque fois quant à la forme (p. ex. aussi en ce qui concerne leur place dans la loi) et, ce qui est évidemment plus

---

.../...

(1) Si on veut éviter toute ambiguïté, on peut insérer dans l'avant-projet une disposition par laquelle telle ou telle loi est expressément déclarée ne pas être d'application (voir p. ex. l'article 2 de la loi du 21 juin 1983 relative aux aliments médicamenteux pour animaux).

(2) On peut p. ex. estimer qu'il y a une raison de cet ordre pour l'obligation imposée au juge par l'article 10 de prononcer la confiscation des produits et substances saisis, bien que dans de nombreuses lois comparables ce ne soit pour lui qu'une faculté; cette raison peut tenir à la nature des substances et produits concernés.

grave, quant au fond; ce défaut est ressenti avec d'autant plus d'acuité lorsqu'il s'agit de lois apparentées.

Le Conseil d'Etat a déjà tant de fois attiré l'attention sur ce point qu'il se bornera cette fois à dresser un tableau comparatif illustré d'exemples (1). Ce tableau reprend, d'une part, les dispositions qui figurent dans l'avant-projet, et d'autre part, celles qui existent déjà dans des lois dont il a constaté qu'elles présentaient des points de tangence avec l'avant-projet; ces lois qui, par souci de concision ne sont désignées que par leur millésime, sont mentionnées dans l'ordre où cette constatation a été faite dans le présent avis. L'avant-projet de loi relatif à la santé des animaux a également été pris en compte dans cette comparaison.

Avant-projet	Lois existantes et avant-projet de loi relatif à la santé des animaux
Article 2, 3°.	Article 6, alinéa 1er, loi de 1964. Article 1er, alinéa 1er, loi de 1921. Article 1er, 4°, loi de 1983. Article 2, § 1er, 1°, et article 5 § 1er, 1°, loi de 1969. Article 3, § 1er, 1°, loi de 1975 Article 9, § 1er, avant-projet.
Article 2, 4°.	Article 6, alinéa 1er, loi de 196 Article 1er, alinéa 1er, loi de 1921. Article 1er, 5°, loi de 1983. Article 8 et article 13, loi de 1952. Article 2 et article 3, § 1er, 1°, loi de 1965.

---

(1) On donnera ces exemples au fur et à mesure de l'examen des articles.

.../...

	Article 2, § 1er, 1°, et article 5 § 1er, 1°, loi de 1969. Article 3, § 1er, 1°, loi de 1975 Article 5, 1°, et article 9, § 1e avant-projet.
Article 4 ("... réglementer, suspendre et interdire ...").	Les articles 6, alinéa 1er, et 8 (à combiner), loi de 1964. Article 1er, alinéa 1er, loi de 1921. Article 3, 1°, loi de 1983. Article 13, loi de 1952. Article 3, § 1er, phrase liminair et alinéa 2, loi de 1965.
Article 5.	Article 14, loi de 1964. Article 7, §§ 1er à 3, loi de 1921. Article 10, loi de 1983. Article 16, quatre premiers alinéas, loi de 1952. Article 7, loi de 1965. Article 6, loi de 1969. Article 5, loi de 1975. Article 12, avant-projet.
Article 6.	Article 15, § 4, loi de 1964. Article 7, § 4, loi de 1921. Article 3, 2°, loi de 1983. Article 16, dernier alinéa, loi d 1952. Article 8, § 4, loi de 1965. Article 7, loi de 1969. Article 3, § 2, loi de 1975. Article 4, § 2, 4°, avant-projet.

.../...

Article 7.	Article 6, §§ 3 et 4, loi de 1983 Article 6, loi de 1952. Article 6, loi de 1965. Article 2, § 1er, 6°, loi de 1969 Article 3, § 1er, 5°, loi de 1975 Article 20, avant-projet.
Article 8, § 1er.	Article 16, §§ 1er à 4, loi de 1964. Les articles 2, 2bis, 3 et 8, loi de 1921. Article 11, § 1er, loi de 1983. Les articles 27 à 31, loi de 1952 Les articles 9 à 12, loi de 1965. Article 8, § 1er, et article 9, alinéa 1er, loi de 1969. Article 6, § 1er, et article 7, alinéa 1er, loi de 1975. Article 16, §§ 1er à 3,et article 17, alinéa 1er, avant-projet.
Article 8, § 2.	Article 4, loi de 1921. Article 11, § 2, loi de 1983. Article 30, alinéa 2, et article 32, alinéas 2 et 3, loi de 1952. Article 14, alinéa 2, loi de 1965 Article 8, § 2, loi de 1969. Article 6, § 2, loi de 1975. Article 16, § 4, alinéa 2, avant-projet.

.../...

Article 8, § 3.	Article 18, loi de 1964. Article 5, loi de 1921. Article 11, § 2, loi de 1983. Article 32, alinéas 2 et 3, loi d 1952. Article 14, alinéa 2, loi de 1965 Article 8, § 2, et article 9, ali néa 2, loi de 1969. Article 6, § 2, et article 7, ali néa 2, loi de 1975. Article 16, § 4, et article 17, alinéa 2, avant-projet.
Article 8, § 4.	Article 19, loi de 1964. Article 6, alinéa 1er, loi de 192 Article 11, § 3, loi de 1983 (1). Article 34, loi de 1952. Article 13, loi de 1965. Article 8, § 3, loi de 1969. Article 6, § 3, loi de 1975. Article 16, § 4, avant-projet.
Article 9, alinéa 1er.	Article 15, § 1er et § 3, loi de 1964. Article 12, § 1er, loi de 1983. Article 33, §§ 2 et 3 et § 6, loi de 1952. Article 8, §§ 2 et 3 et § 6, loi de 1965. Article 11, alinéa 1er, loi de 1969. Article 9, alinéa 1er, loi de 197 Article 13, alinéa 1er, avant- projet.

.../...

(1) Dans le texte néerlandais, il faut lire "artikel 42" et non pas "artikel 12".

Article 9, alinéa 2.	Article 15, § 2, loi de 1964. Article 12, § 3, loi de 1983. Article 33, §§ 1er et 5, loi de 1952. Article 8, §§ 1er à 3 et § 5, loi de 1965. Article 9, dernier alinéa, loi de 1975. Article 13, dernier alinéa, avant-projet.
Article 10, alinéa 1er.	Article 15, § 6, loi de 1964. Article 4, § 6, loi de 1921. Article 13, alinéa 1er, loi de 1983. Article 12, alinéa 1er, loi de 1969. Article 10, alinéa 1er, loi de 1975. Article 18, alinéas 1er à 3, avant projet.
Article 10, alinéa 2.	Article 13, alinéa 2, loi de 1983. Article 32, alinéa 1er, loi de 195 Article 14, alinéa 1er, loi de 196 Article 12, alinéa 2, loi de 196 Article 10, alinéa 2, loi de 1975. Article 17, dernier alinéa, avant-projet.
Article 11.	Article 14, loi de 1983. Article 13, loi de 1969. Article 14, avant-projet.
Article 12.	Article 19bis, loi de 1964. Article 15, loi de 1983. Article 12, loi de 1975. Article 22, § 2, avant-projet.

On se reportera aux observations que le Conseil d'Etat a formulées dans ses avis sur les avant-projets des lois mentionnées dans le tableau comparatif. Elles aideront à éliminer toutes les discordances inutiles entre ces lois et le présent avant-projet. Ainsi qu'il a été annoncé, le Conseil d'Etat reviendra plus spécialement sur certaines de ces divergences à l'occasion de l'examen des articles.

II. L'INTITULE.

Comme l'avant-projet s'appliquera à l'utilisation chez les animaux de substances à effet hormonal ou à effet antihormonal dans un but quelconque et pas uniquement à des fins médicales, il conviendrait de rédiger l'intitulé comme suit : "Loi relative à l'utilisation de substances à effet hormonal ou à effet antihormonal chez les animaux".

III. LES ARTICLES (1).

Article 1er.

Cet article définit l'objet de la loi. Or, cet objet se dégage à suffisance des autres articles. L'article ne comporte pas de normes mais ne fait qu'annoncer les normes qui seront établies dans les articles subséquents (2). Ne serait certainement pas sans raison d'être, en revanche, un article premier qui définirait le ou les buts que la loi poursuit.

.../...

(1) Sauf mention contraire, les références à d'autres lois visent les lois qui sont reprises au tableau comparatif et plus spécialement l'article ou la partie d'article qui y sont indiqués.

(2) Dans l'énumération des opérations qui relèvent de l'objet de la loi, il manque d'ailleurs l'exportation qui, aux termes des articles 3 et 4, en fait cependant partie.

Ainsi qu'il a été constaté sous I, 2.5. à 2.7., l'exposé des motifs indique comme objectifs généraux de l'avant-projet, la protection de la santé publique et la protection économique du consommateur, et le texte de l'article 4 se donne comme but spécifique, outre la protection de la santé publique, la protection de la santé de l'animal.

La diversité des objectifs possibles d'un avant-projet comme celui-ci est source de confusion avec les lois qui recouvrent une matière identique ou similaire à celle qui est traitée par l'avant-projet; l'exposé sous I l'aura sans doute montré à suffisance. D'autre part, l'Etat doit se garder de créer ne fût-ce que l'apparence d'empiéter sur le domaine des compétences des Communautés ou des Régions. Dans son avis L. 14.679/8 sur un avant-projet de loi relatif à la santé des animaux (voir sous II dans cet avis), le Conseil d'Etat a amplement exposé que ce risque est particulièrement grand lors de la définition des objectifs d'une réglementation. On en trouve une illustration frappante dans l'article 4 de l'avant-projet : les Régions wallonne et flamande peuvent également veiller à "la santé de l'animal" en vertu de la compétence qu'elles tiennent, en matière de "protection et ... conservation de la nature", de l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Pour délimiter le champ d'application de l'avant-projet tant à l'égard des lois nationales existantes qu'à l'égard des matières attribuées aux Communautés et aux Régions, il importe dès lors de préciser dans le texte même de l'avant-projet quels sont les objectifs de celui-ci et de n'indiquer que ceux que l'on entend effectivement poursuivre. Le Conseil d'Etat croit pouvoir

.../...

admettre qu'aucun article - pas même l'article 4 - ne poursuit d'objectif spécifique. Les objectifs du projet pourraient donc être énumérés de manière générale dans l'article 1er. Si l'on entend inclure dans cette énumération l'objectif qui n'est indiqué qu'à l'article 4, à savoir la protection de la santé de l'animal, il conviendra de le préciser, afin de tracer la ligne de démarcation, non seulement avec la compétence des Régions en matière de santé des animaux (voir alinéa précédent), mais aussi avec les objectifs d'autres lois, telles que les lois qui sont axées sur la protection des animaux, laquelle n'entre sans doute pas dans les préoccupations du présent avant-projet.

Article 2.

1. Si, au 2°, on maintient les mots "constaté après examen par un vétérinaire", il en résultera, à première vue que ceux qui administrent une substance réglementée à un animal "en vue de traiter un état pathologique" sans que cet état ait été constaté après examen par un vétérinaire, échapperont à l'application de la réglementation relative au "traitement thérapeutique" que le Roi édictera en exécution de l'article 4 de l'avant-projet. Cette conséquence inadmissible se produirait en effet si la définition du "traitement thérapeutique" était donnée en vue de l'interprétation de règles qui limitent ou interdisent l'usage des substances visées par l'avant-projet. Tel n'est cependant pas le cas : la définition est donnée en vue de l'interprétation de règles permettant de déroger à pareilles dispositions restrictives ou prohibitives (exposé des motifs, voir à l'article 2, alinéa 2, p. 4. ; voir d'ailleurs également l'article 4 de la directive 81/602/CEE précitée). Il est parfaitement normal qu'on ne puisse recourir à de telles dérogations que pour lutter contre un état pathologique dont la réalité a été reconnue de manière sérieuse, c'est-à-dire par un vétérinaire.

.../...

Les mots analysés sont donc pertinents. Il convient toutefois d'observer que dans la directive 81/602/CEE (article premier, paragraphe 2, deuxième tiret) le traitement thérapeutique qui justifie ainsi une action moins sévère ne vise que les animaux d'exploitation. Or, l'avant-projet envisage le traitement thérapeutique de n'importe quel animal. Il est donc plus clément que la directive est, de ce fait, en contradiction avec celle-ci.

2. Conformément à la terminologie de la CEE et du droit national, comme par exemple dans la loi de 1964, il conviendrait dans la version néerlandaise du 3° de remplacer "conditioneren" par "verpakken".

3. Au 4°, on pourrait ajouter le terme "exporter".

Article 3.

1. Si les mots "en vue de leur utilisation chez des animaux" sont maintenus dans l'article 1er, ils deviennent superflus à l'article 3.

2. Conformément à l'article 2, 3°, il convient d'écrire, dans le texte néerlandais,"voort te brengen" au lieu de "te produceren".

3. Si la suggestion faite au point 3 du commentaire de l'article 2 est accueillie, les mots "d'exporter" peuvent être supprimés à l'article 3.

.../...

4. Les mots "même pour un traitement thérapeutique" peuvent être omis comme superflus. Leur suppression se justifie d'autant plus qu'ils font partie d'une disposition d'interdiction où ils ne sont pas vraiment à leur place, ainsi qu'il est apparu au point 1 relatif à l'article 2.

Article 4.

1. Lors de l'analyse de l'article 1er il a été recommandé de définir dans cet article les objectifs de l'avant-projet considéré dans son ensemble. Si cette recommandation est accueillie, les mots "dans l'intérêt de la santé de l'homme et de l'animal" doivent être supprimés dans l'article 4.

2. La troisième observation qui a été faite lors de l'examen de l'article 3 s'applique également ici, en ce qui concerne les mots "l'exportation".

3. Si les mots "en vue de leur utilisation chez des animaux" ne sont pas maintenus à l'article 1er, il conviendra de les insérer dans l'article 4.

4. S'il est jugé vraiment nécessaire de "suspendre et interdire", il vaudrait mieux utiliser la formule employée par l'article 3, 1°, de la loi de 1983.

5. L'article 4 appelle une triple observation en ce qui concerne le droit de la C.E.E.

.../...

5.1. D'une part, l'avant-projet va plus loin que ne l'exige la directive 81/602. Celle-ci, dans son article 2, ne vise, en effet, que les animaux d'exploitation alors que l'article 4 de l'avant-projet, combiné avec l'article 1er, s'applique à tous les animaux. Il va sans dire que le législateur est parfaitement en droit d'aller au-delà de la directive. Il s'agit toutefois de savoir si, en l'occurrence, telle est bien sa volonté.

5.2. D'autre part, l'article 4 ne répond pas pleinement à ce que la directive dispose dans le même article 2. En effet, ce dernier article impose aux Etats membres de veiller à ce que l'administration, etc. des substances concernées soient interdites, sous réserve des dérogations qu'ils peuvent accorder conformément à l'article 4 de la directive. Or, l'article 4 de l'avant-projet ne porte aucune interdiction mais se borne à autoriser le Roi à "réglementer, suspendre et interdire". Il ne sera donc satisfait aux dispositions de la directive qu'au moment où le Roi, en exécution de l'article 4 de l'avant-projet, aura pris en ce qui concerne les animaux d'exploitation (voir observation n° 5.1.) les mesures d'interdiction définies à l'article 2 de la directive, assorties ou non des dérogations permises par l'article 4 de la directive.

5.3. Le fonctionnaire délégué a déclaré que l'exécution de l'article 2, c) et d) (de la directive 81/602) est assurée sur la base des lois du 5 septembre 1952 et 15 avril 1965. Tout d'abord, il est permis de se demander si cette affirmation est tout à fait exacte : le fonctionnaire n'indique pas quels sont les articles de ces lois où le Roi

trouverait le pouvoir nécessaire à cette fin (1); on n'aperçoit pas tout de suite, certainement en ce qui concerne la disposition du d) de l'article 2 de la directive, quel serait l'article de la loi du 15 avril 1965 qui pourrait être retenu à cet effet. Ensuite, et surtout, le Conseil d'Etat tient à rappeler l'observation générale qu'il a faite sous I, 6; appliquant cette observation au cas particulier envisagé ici, le Conseil d'Etat se prononce pour la transposition des dispositions du c) et d) de l'article 2 de la directive dans l'avant-projet présentement examiné. L'observation faite au point I, 5 le renforce dans cette opinion : si l'on juge opportun qu'à une directive autonome corresponde une loi autonome, il vaut mieux que cette correspondance soit totale.

Article 5.

1. En ce qui concerne le délai de quinze jours prévu par l'alinéa 2, le Conseil d'Etat renvoie à la troisième observation qu'il a faite concernant l'article 12 de l'avant-projet de loi relative à la santé des animaux (avis L. 14.679/8).

2. Pour le surplus, on se reportera au commentaire que le Conseil d'Etat a consacré à l'article 10 de l'avant-projet de la loi de 1983 (avis L. 13.696/1, p. 12 et 13).

.../...

---

(1) Une tentative d'identification de ces articles a été faite dans la première note de bas de page relative au I, 2.4., ci-dessus.

Article 6.

Cet article n'appelle pas d'observations particulières.

Article 7.

Le fonctionnaire délégué a déclaré que l'intention n'est pas d'instituer une taxe personnalisée mais bien une taxe générale.

Il ne s'agit donc pas d'une redevance mais d'un impôt, dont le taux devra, par conséquent, être fixé dans le texte même de la loi.

Article 8.

Il est difficilement conciliable avec le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi et en tout cas contraire à la recherche d'une législation harmonieuse que des infractions pourtant comparables soient réprimées, sans motif valable, par des peines dont les taux diffèrent considérablement.

Il est permis de se demander si l'avant-projet ne verse pas dans ce défaut.

Ainsi, par exemple, selon l'article 29, 2°, de la loi de 1952, la peine maximale frappant la vente etc. de viande reconnue impropre à la consommation humaine, est d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 5.000 francs; le même maximum se retrouve, en ce qui concerne la vente de poisson etc., dans l'article 11, 1°, de la loi de 1965. En vertu de l'article 8, § 1er, 3, a) et c), de l'avant-projet, celui qui commercialise des animaux d'exploitation dont il sait que des substances interdites leur ont été administrées, peut encourir un emprisonnement de 5 ans et une amende de 50.000 francs. L'article 16, § 4, de la loi de 1964 prévoit, il est vrai, une peine maximale de 5 ans pour les infractions

.../...

relatives aux médicaments susceptibles d'engendrer une dépendance, mais l'amende est, cette fois, de 100.000 francs (voir dans le même sens, l'article 2bis de la loi de 1921).

Ainsi, par exemple, le fait de s'opposer aux inspections, etc., est frappé, dans l'article 8, § 1er, 3, d), de l'avant-projet, d'un emprisonnement qui peut aller jusqu'à 5 ans et d'une amende qui peut atteindre 50.000 francs, alors que les peines les plus sévères portées par les dispositions correspondantes des lois que l'on compare ici sont un emprisonnement d'un an et une amende de 15.000 francs, exeption faite d'un cas bien déterminé (celui de l'article 8, § 2, de la loi de 1921) et de la loi de 1983.

Ainsi, par exemple, en vertu de l'article 8, § 2, de l'avant-projet, le tribunal peut toujours ordonner la fermeture de l'établissement du condamné, alors que les dispositions correspondantes des lois comparées ne le lui permettent qu'en cas d'infractions spécifiques ou dans des conditions particulières.

Ces exemples montrent sans doute assez que l'observation générale formulée au I, 7, s'applique tout particulièrement à l'article 8 de l'avant-projet.

Article 9.

1. En ce qui concerne l'alinéa 1er, il convient de relever, à propos de la saisie effectuée par les agents visés, telle qu'elle est réglée dans cet alinéa, que les articles correspondants des lois de 1964, 1983 et 1965 rendent obligatoire, en pareille occurrence, une prise d'échantillons, du moins en cas de contestation de la part de l'intéressé. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi une garantie si importante pour les droits de la défense ne serait pas également accordée en l'occurrence. .../...

Pour le surplus, on se reportera au commentaire détaillé que le Conseil d'Etat a consacré à l'article 12 de l'avant-projet de loi relative aux aliments médicamenteux pour animaux dans son avis L. 13.696/1. On lira également les questions que le Conseil d'Etat a soulevées dans la seconde observation qu'il a faite concernant l'article 13 de l'avant-projet de loi relative à la santé des animaux.

2. En ce qui concerne l'alinéa 2.

L'agent qui estime y avoir infraction peut ordonner l'abattage sans que - cela ressort de la combinaison de l'alinéa 2 avec l'alinéa 1er - la réalité de cette infraction doive avoir été reconnue par le juge. Il peut le faire sans aucune restriction quant aux motifs et, on le remarquera, sans que les droits de la défense soient garantis en quoi que ce soit. On comparera ce régime avec celui, bien plus étayé, que prévoient les articles correspondants des lois de 1964, 1952 et 1965.

Article 10.

Pour la formulation de l'alinéa 1er, il serait bon de s'inspirer de celle qui a été adoptée pour l'article 13 de la loi de 1983 et qui avait été recommandée par le Conseil d'Etat (dans son avis L. 13.696/1, à propos de l'article 13).

.../...

Article 11.

1. Le premier paragraphe est manifestement emprunté, mutatis mutandis, à l'article 14 de la loi de 1983. La version néerlandaise a toutefois, visiblement, été reformulée et en est revenue ainsi à un libellé moins heureux, que le Conseil d'Etat avait critiqué dans son avis précité sur l'avant-projet de la loi de 1983.

2. Conformément à la recommandation que le Conseil d'Etat avait faite dans son avis, l'article 14 de la loi de 1983, auquel on vient de faire allusion, rend obligatoire le prélèvement d'un échantillon. Le présent article omet, apparemment sans motif plausible, d'imposer cette obligation.

3. Dans le paragraphe 1er, le texte français utilise la formule "substances à effet hormonal ou substances à effet antihormonal", le texte néerlandais celle de "stoffen bedoeld in artikel 1". Du point de vue du contenu les deux formules disent, certes, la même chose mais pourquoi il y a t-il cette disparité dans la forme ?

IV. OBSERVATION FINALE.

Plusieurs des lois reprises dans le tableau comparatif, de même que l'avant-projet de loi relative à la santé des animaux (1), prévoient un système d'amendes administratives comme alternative aux poursuites pénales. On remarquera que l'avant-projet sous revue ne prévoit pas de système de ce genre.

---

(1) Voir article 17, loi de 1964; article 16, loi de 1983; article 12bis, loi de 1965; article 19 de l'avant-projet.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. NIMMEGEERS, J. BORRET,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. VAN HECKE, F. DE KEMPENEER,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame :	S. VAN AELST,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. BORRET.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

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

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.