ML. - 1 - L. 4558/1.

Coordinatie (2)

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 16e December 1954 door de Minister van Landbouw verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de vermenigvuldiging en de verbetering van de voor de landbouw nuttige huisdierenrassen", heeft de 22e December 1954 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 16 décembre 1954, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "relatif à la multiplication et à l'amélioration des races d'animaux domestiques utiles à l'agriculture", a donné le 22 décembre 1954 l'avis suivant:

Binnen de hem toegestane termijn, heeft de Raad van State zich tot de volgende opmerkingen moeten beperken.

In hoofdzaak wil het voorontwerp het de uitvoerende macht mogelijk maken, met het oog op de verbetering van de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren, algemene maatregelen te nemen om dekking te beletten door dieren die niet tot de verbetering van het ras kunnen bijdragen.

Er bestaan thans een besluit van de Regent en twee ministeriële besluiten met betrekking tot de verbetering van bedoelde huisdierenrassen, waarvoor de rechtsgrond alleen in artikel 3, eerste lid, van de besluitwet van 22 Januari 1945 betreffende de bevoorrading van het land kan gezocht worden.

Zoals de memorie van toelichting er op wijst, heeft de Raad van State als zijn mening te kennen gegeven dat in die bepaling geen rechtsgrond voor zodanige reglementering te vinden is.

Het voorontwerp moet die ontbrekende rechtsgrond verschaffen.

Artikel 3, eerste lid, van de besluitwet van 22 Januari 1945 luidt als volgt : "De ministers die de economische zaken, de landbouw of de ravitaillering in hun bevoegdheid hebben, mogen, ieder wat hem betreft, de invoer, de productie, de fabricage, de bereiding, het inbezithouden, de verwerking, het gebruik, de verdeling, de aankoop, de verkoop, de uitstalling, de vertoning, het te koop aanbieden, de levering en het vervoer van de producten, grondstoffen, waren, goederen en dieren die zij aanwijzen, verbieden, reglementeren of controleren".

.../...

Deze besluitwet werd genomen op grond van de 24 Januari 1945 samengeschakelde wetten van 7 September 1939 en 14 December 1944 waarbij aan de Koning buitengewone machten werden verleend, meer bepaald op grond van artikel 1, 3° en 4°, dat de Koning er toe machtigt, in noodzakelijke en spoedeisende gevallen, wetskrachtige beschikkingen te nemen om onder meer de economische belangen van het land te verdedigen en in de bevoorrading der bevolking te voorzien.

Wanneer men naast deze bewoordingen die van artikel 3, eerste lid, van de besluitwet van 22 Januari 1945 stelt, is men getroffen door de fundamentele gelijkenis tussen beide bepalingen, wat hun voorwerp betreft. De eerste verleent aan de Koning bevoegdheid om elke voor de verdediging van 's lands economische belangen en de bevoorrading der bevolking nodige regeling te treffen; de andere machtigt sommige ministers er toe voor de ganse economische sector, behalve de prijzen, in wier regeling de artikelen 1 en 2 van de besluitwet voorzien, en de uitvoerhandel naar goeddunken te reglementeren, zonder dat daarbij enige regel of richtlijn die zij zouden moeten in acht nemen, is aangegeven.

In beide gevallen gaat het om een zuivere toekenning van bevoegdheid; van de hem verleende bevoegdheid, elke voor de verdediging van 's lands economische belangen en de bevoorrading der bevolking nodige regeling te treffen, maakt de Koning gebruik om, wat het grootste gedeelte van de economische sector betreft, die regelende bevoegdheid aan sommige ministers op te dragen, in plaats van haar zelf op de bij de wet bepaalde wijze uit te oefenen.

.../...

Aan de ene kant, mag hierbij vooral niet uit het oog worden verloren dat de Koning de machten die hij krachtens de wetten van 7 September 1939 en 14 December 1944 had, slechts voor beperkte tijd bezat : krachtens artikel 1 van de wet van 7 September 1939 tot de dag bij koninklijk besluit vastgesteld voor het terugbrengen van het leger op vredesvoet, en verder, ingevolge de wet van 10 Maart 1947, tot 28 Februari 1947.

Aan de andere kant blijven de door de Koning op grond van zijn buitengewone machten genomen besluitwetten van kracht na het verstrijken van de termijn voor de uitoefening van die machten gesteld, omdat de wetgever het tegendeel niet uitdrukkelijk heeft bepaald, zoals hij dit wel gedaan heeft in de wet van 20 Maart 1945 (Kamer der Volksvertegenwoordigers - 1947-1948, nr 110).

Nu kan men geredelijk aannemen dat de ministers, na het verstrijken van de voor de uitoefening van de buitengewone machten gestelde termijn, verder de bevoegdheid kunnen uitoefenen die hun bij binnen die termijn genomen besluitwetten werd verleend, telkens wanneer die bevoegdheid neerkomt op het treffen van de aanvullende detailvoorzieningen die onontbeerlijk zijn om de door de Koning bij besluitwet vastgestelde normen toe te passen. Zodoende beperken zij er zich immers toe een van kracht blijvende besluitwet uit te voeren.

Dit is namelijk het geval voor de ministeriële besluiten die op grond van de artikelen 1 en 2 van de besluitwet van 22 Januari 1945 maximumprijzen vaststellen.

.../...

Wat echter de toepassing van artikel 3, eerste lid, van deze besluitwet betreft, is de toedracht der zaak gans verschillend.

Dit artikel is geen normatieve bepaling die aan de burgers enige verplichting oplegt of recht toekent; het draagt eenvoudig een aan de Koning door de wet verleende regelende bevoegdheid over aan sommige ministers.

Mocht men aannemen dat zodanige bepaling van kracht blijft na het verstrijken van de termijn binnen welke de Koning van de hem verleende buitengewone machten kan gebruik maken, dan zou men meteen erkennen dat de uitvoerende macht een, haar door de wetgever voor een beperkte duur verleende, buitengewone bevoegdheid aan zich zelf verder voor onbeperkte duur kan opdragen en zodoende bestendigen.

Zulks kan onmogelijk in overeenstemming zijn met de wil van de wetgever; deze kan immers niet tegelijk de duur van de buitengewone machten hebben beperkt en de bestendiging er van, buiten alle verdere tussenkomst van zijnentwege, hebben toegelaten.

Alleen uitdrukkelijke of stilzwijgende bekrachtiging door een wet zou het bepaalde in artikel 3, eerste lid, van de besluitwet van 22 Januari 1945 kunnen geldig maken.

Geen enkele wet heeft die bepaling uitdrukkelijk bekrachtigd; men kan zich evenwel afvragen of de wet

.../...

van 14 Februari 1948, waarbij sommige bepalingen van de besluitwet van 22 Januari 1945, namelijk de artikelen 7, 9 en 10 werden gewijzigd,zulks niet stilzwijgend heeft gedaan.

In die veronderstelling zou de wijziging van bedoelde drie artikelen uit de besluitwet van 22 Januari 1945 moeten gelijkstaan met bekrachtiging van de besluitwet in haar geheel, met inbegrip van het bepaalde in artikel 3, eerste lid.

Weliswaar kunnen de onwettelijke bepalingen van een besluit impliciet worden bekrachtigd door een wet tot wijziging van dat besluit. Dit wil nochtans niet zeggen, dat door wijziging van enige bepaling van dat besluit noodzakelijkerwijze geheel het besluit, met inbegrip van de niet gewijzigde, onwettelijke bepalingen, wordt bekrachtigd.

Opdat de wijzigingswet zodanige uitwerking zou hebben, is het nodig dat de wijziging noodzakelijk de toepassing van de onwettelijke bepalingen vergt of dan toch, dat, ingeval de wijziging niet noodzakelijk zodanige toepasssing vergt, het optreden van de wetgever grotendeels zijn bestaansreden zou verliezen indien die bepalingen niet werden toegepast.

De wet van 14 Februari 1948 heeft echter slechts de gestrengheid verzacht van een aantal bepalingen van de besluitwet van 22 Januari 1945 en van de daaropvolgende besluitwetten, die het beslag op producten, grondstoffen, waren, goederen of dieren in het bezit van overtreders

..../...

regelden, die de strafmaat vaststelden, die de hoven en rechtbanken verplichten tot verbeurdverklaring van de inbeslaggenomen zaken, die verhinderden dat voor de daders van bepaalde overtredingen verzachtende omstandigheden in aanmerking werden genomen, die de rechter verboden veroordelingen met uitstel uit te spreken en die de veroordelingen beschouwden als uitvoerbaar niettegenstaande beroep, behoudens strijdige beslissing van de rechter.

De overtredingen waarop deze bepalingen betrekking hebben, zijn al die welke kunnen worden begaan niet alleen op de artikelen 1 tot 4 van de besluitwet van 22 Januari 1945 en de krachtens die artikelen genomen besluiten, maar ook op een groot aantal andere besluitwetten en besluiten opgesomd in artikel 5 van dezelfde besluitwet.

Het ware dus moeilijk aan te nemen, dat de wijzigingen welke de wet van 14 Februari 1948 in de artikelen 7, 9 en 10 van de besluitwet van 22 Januari 1945 aanbrengt, gedeeltelijk hun nut zouden verliezen, indien zij alleen betrekking hadden op de overtredingen van het bepaalde in genoemde besluitwetten en uitvoeringsbesluiten, met uitsluiting van de overtredingen van de besluiten krachtens artikel 3, eerste lid, van de besluitwet van 22 Januari 1945 genomen.

In de wet van 14 Februari 1948 vindt men derhalve niet de uiting van de wil van de wetgever, dit artikel 3, eerste lid, te bekrachtigen.

\+

\+ \+

Om deze redenen is de Raad van State van oordeel, dat er inderdaad een wet nodig is opdat de uitvoerende macht de in dit ontwerp in 't vooruitzicht gestelde algemene maatregelen zou kunnen nemen.

\+

\+ \+

Het voorontwerp draagt als opschrift :

"Wetsontwerp betreffende de vermenigvuldiging en de verbetering van de voor de landbouw nuttige huisdierenrassen.".

Het voorontwerp betreft echter niet de vermenigvuldiging der rassen maar de voortteling van de huisdieren. Bovendien houdt de verbetering van de rassen, noodzakelijk verband met de voortteling der dieren. Vervolgens gaat het hier niet om voor de landbouw nuttige rassen doch wel om voor de landbouw nuttige huisdieren.

Het opschrift zou derhalve beter luiden als volgt :

"Ontwerp van wet betreffende de verbetering van de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren.".

+

\+ +

De Nederlandse versie van de inleidende bepaling van artikel 1 zou beter gesteld worden als volgt : "De Koning kan, wat betreft de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren : ...".

+

\+ +

Het eerste lid van artikel 1, 1°, ware beter gesteld als volgt : "voorschrijven dat de openbare dekdienst slechts mag gedaan worden door dieren welke officieel erkend worden als geschikt om tot de rassenverbetering bij te dragen.".

+

\+ +

.../...

In het tweede lid van artikel 1, 1°, schrappe men de woorden "dat de dekking doet", en vervange men bovendien in de Nederlandse versie de woorden : "Door openbare dekdienst" door "Onder openbare dekdienst", en de bijzin "dat gehouden wordt door een ander persoon" door "waarvan de houder een ander persoon is".

+

\+ +

Artikel 1, 2°, machtigt de Koning tot het bepalen van de voorwaarden waaraan mannelijke dieren moeten voldoen en van de hoedanigheden welke zij moeten bezitten om erkend te worden als geschikt voor de openbare dekdienst. Het verleent hem verder de macht te beslissen dat bedoelde dieren slechts in een bepaalde streek van het land mogen dekken.

Deze laatste maatregel, die geen verband houdt met de overige, onder hetzelfde nummer in het vooruitzicht gestelde maatregelen, zou afzonderlijk moeten vermeld worden.

+

\+ +

In artikel 1, 3°, vervange men de woorden "met die officiële erkenning" door "met de officiële erkenning van bedoelde dieren".

+

\+ +

.../...

In artikel 1, 5°, vervange men in de Nederlandse versie het woord "opgave" door "lijst".

De eerste volzin van het laatste lid van artikel 1 luidt als volgt : "De Koning mag deze machten aan de Minister van Landbouw overdragen ".

Zowel gehele als gedeeltelijke overdracht van die machten zal dus mogelijk zijn.

Mocht het de bedoeling van de Regering zijn, van die bepaling gebruik te maken om al de bij het eerste lid van artikel 1 aan de Koning verleende machten over te dragen aan de Minister, dan ware het eenvoudiger en zou het een koninklijk besluit uitsparen, indien de wet die machten rechtstreeks aan de Minister verleende. Wenselijk echter kan men noch het een noch het ander noemen ; in principe is het immers de Koning die, luidens artikel 67 van de Grondwet, de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn.

Wordt die bepaling toch behouden, dan ware het raadzaam er de slotbepaling van het artikel van te maken, zodat ook de overige, bij het tweede lid van dit artikel aan de Koning verleende machten, overdraagbaar worden. De aldaar in 't vooruitzicht gestelde maatregelen, die volgens het ontwerp uitsluitend tot de bevoegdheid van de Koning zullen behoren, kunnen immers moeilijk los van de in het eerste lid bedoelde voorschriften worden genomen.

Beoogt de Regering hiermede integendeel slechts een gedeeltelijke overdracht, namelijk die van de machten

.../...

welke men als minder belangrijk kan beschouwen, zoals die bedoeld onder 2°, 3° en 5°, en het toevertrouwen van opdrachten aan de fokkersverenigingen, dan verdient het aanbeveling zulks uit de tekst van het ontwerp te doen blijken.

\+

\+ +

Volgens de tweede volzin van het laatste lid van artikel 1 mag de Koning de gemeentebesturen belasten met alle taken betreffende de uitvoering van de door hem getroffen maatregelen.

Luidens de memorie van toelichting "beantwoordt deze bepaling aan een bekommernis van grondwettelijke aard" daar "bij ontstentenis van een uitdrukkelijke wettelijke bepaling het grondwettelijk beginsel van de gemeentelijke autonomie zich tegen de mogelijkheid verzet zendingen van die aard aan de gemeenten op te leggen".

Het is geenszins strijdig met het beginsel der gemeentelijke autonomie, dat de gemeentebesturen er mede belast worden hun medewerking te verlenen aan de uitvoering van reglementen van algemeen bestuur (zie de artikelen 75, 90, 1°, en 90, in fine, van de Gemeentewet, en artikel 50, 3°, van het Veldwetboek).

Dit beginsel belet evenwel de Koning, aan de gemeenten als dusdanig verplichtingen op te leggen,

.../...

welke bijzondere kosten medebrengen, die ten laste van de gemeenten zullen vallen, terwijl toch de gemeenten zelve niet tot die uitgaven hebben besloten. Zo het de bedoeling van de Regering is, de Koning door de wetgever te doen machtigen zulks te doen, dan zou het ontwerp dit uitdrukkelijk moeten zeggen. De betrokken bepaling zou dan als volgt kunnen worden geformuleerd :

"De Koning kan, in het raam dezer reglementering, de gemeenten met opdrachten belasten en de daaruit voortvloeiende uitgaven te hunnen laste brengen."

Volgens dezelfde volzin mag de Koning de fokkersverenigingen met alle taken betreffende de uitvoering van de door hem getroffen maatregelen belasten, met uitsluiting van het opsporen en vaststellen van de inbreuken.

Luidens de memorie van toelichting moet deze bepaling mogelijk maken dat aan private groeperingen officiële zendingen worden toevertrouwd.

Daaruit blijkt dat het hier niet de bedoeling is de Koning er toe te doen machtigen aan de betrokken verenigingen, zoals aan de gemeenten, verplichtingen op te leggen, doch dat men het hem slechts mogelijk wil maken hun, met hun instemming, bepaalde opdrachten toe te vertrouwen.

Deze bepaling zou derhalve moeten geformuleerd worden als volgt :

.../...

"Aan de fokkersverenigingen kunnen in het raam van dezelfde reglementering, opdrachten toevertrouwd worden, met uitsluiting echter van het opsporen en vaststellen van de overtredingen.".

\+

\+ \+

De agenten van de gemeentepolitie zijn niet gemachtigd processen-verbaal op te stellen om de overtredingen van de bij artikel 1 in 't vooruitzicht gestelde maatregelen vast te stellen. Men zegge derhalve in artikel 2 : "Onverminderd de machten van de officieren van gerechtelijke politie zomede van de Rijkswacht,...".

In hetzelfde artikel zou de uitdrukking "waar zich, normaal,huisdieren bevinden" moeten worden vervangen door "waar zich, normaal, bij deze wet bedoelde huisdieren bevinden".

\+

\+ \+

Artikel 3, eerste lid, zou moeten worden gesteld als volgt : "Onverminderd de toepassing van de bij het Strafwetboek gestelde straffen, namelijk inzake bedrog en vervalsing, worden de overtredingen van de krachtens deze wet genomen besluiten gestraft met geldboete van een frank tot vijfentwintig frank en met gevangenisstraf van een tot zeven dagen of met een van die straffen alleen.".

\+

\+ \+

.../...

In het tweede lid van artikel 3 vervange men in de Nederlandse versie het woord "inbreuken" door "overtredingen".

\+

\+ +

In artikel 4, eerste lid, vervange men "50 tot 200 frank" door "vijftig frank tot tweehonderd frank" en "op de reglementen genomen krachtens deze wet" door "van de krachtens deze wet genomen besluiten".

\+

\+ +

In artikel 4, tweede lid, vervange men in de Nederlandse versie "wegens de overtreding voorzien bij het eerste lid" door "wegens het misdrijf bedoeld in het eerste lid".

\+

\+ +

In de Nederlandse versie van artikel 5 dienen de woorden "voorziene inbreuken" vervangen te worden door de woorden "bedoelde overtredingen". In artikel 5 doet men het verkeerdelijk voorkomen alsof iedere controle of "keuring" een gunst is.

.../...

Luidens artikel 6 kan de Koning rechtskracht verlenen, met uitwerking van de datum van hun inwerkingtreding, aan de besluiten getroffen vóór de datum van het indienen van deze wet bij de Wetgevende Kamers en betreffende de verbetering van de dierenrassen.

Het ware beter voor de redactie van dit artikel een voorbeeld te nemen van artikel 2 van de wet van 28 Juli 1953 betreffende de fondsen voor bestaanszekerheid. De volgende lezing wordt dan voor artikel 6 aanbevolen.

"Artikel 6.-

Met ingang van de datum van hun feitelijke inwerkingtreding hebben volledige uitwerking:... (zie blz. 5 van de Memorie van toelichting) ...

1° besluit van de Regent ...(zie blz. 5 van de
2° ...) memorie van
3° ...) toelichting.

Dans le délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les remarques suivantes .

L'avant-projet tend, en ordre principal, à permettre au pouvoir exécutif de prendre, en vue de l'amélioration des races d'animaux domestiques utiles à l'agriculture , des mesures générales pour empêcher la monte publique par des animaux ne pouvant contribuer à l'amélioration de la race.

Il existe actuellement un arrêté du Régent et deux arrêtés ministériels sur l'amélioration des races d'animaux domestiques; leur fondement légal ne peut être cherché que dans l'article 3, alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 relatif à l'approvisionnement du pays.

Comme le fait remarquer l'exposé des motifs, le Conseil d'Etat a exprimé l'avis que cette disposition ne peut constituer le fondement légal de cette réglementation.

L'avant-projet est destiné à combler cette lacune.

L'article 3, alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 est conçu comme suit : "Les ministres ayant les affaires économiques, l'agriculture ou le ravitaillement dans leurs attributions peuvent, chacun en ce qui le concerne, interdire, réglementer ou contrôler l'importation, la production, la fabrication, la préparation, la détention, la transformation, l'emploi, la répartition, l'achat, la vente, l'exposition, la présentation, l'offre en vente, la livraison et le transport des produits, matières, denrées, marchandises et animaux qu'ils désignent".

Cet arrêté-loi fut pris en vertu des lois des 7 septembre 1939 et 14 décembre 1944 , coordonnées le 24 janvier 1945, donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires, et plus particulièrement en vertu de l'article 1er, 3° et 4°, lequel autorise le Roi à prendre dans les cas de nécessité et d'urgence des dispositions ayant force de loi, notamment pour défendre les intérêts économiques du pays et pourvoir au ravitaillement de la population.

Lorsqu'on met ces termes en regard de ceux de l'article 3 , alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, on ne peut manquer d'être frappé par la similitude fondamentale des deux dispositions quant à leur objet. La première habilite le Roi à prendre toutes mesure requises pour la défense des intérêts économiques du pays et du ravitaillement de la population; la seconde confère à certains ministres , sans leur tracer la moindre règle ou ligne de conduite, un pouvoir discrétionnaire de réglementation dans le secteur économiques tout entier, à l'exception des prix dont la réglementation fait l'objet des articles 1er et 2 de l'arrêté-loi,et du commerce d'exportation.

Dans les deux cas, il s'agit d'une attribution de pouvoirs pure et simple; plutôt que d'exercer lui-même de la manière prévue par la loi le pouvoir qui lui a été conféré de prendre toutes mesures requises pour la défense des intérêts économique du pays et le ravitaillement de la population, le Roi en a usé pour déléguer pour la majeure partie du secteur économique ce pouvoir réglementaire à certains ministres.

D'une part, il importe de ne pas perdre de vue que le Roi ne possédait les pouvoirs qu'il puisait dans les lois des 7 septembre 1939 et 14 décembre 1944 que pour un temps limité : savoir, en vertu de l'article 1er de la loi du

.../...

7 septembre 1939, jusqu'au jour fixé par arrêté royal pour la remise de l'armée sur pied de paix, puis, par l'effet de la loi du 10 mars 1947, jusqu'au 28 février 1947.

D'autre part, les arrêtés-lois pris par le Roi en vertu de ses pouvoirs extraordinaires demeurent en vigueur après l'expiration du délai fixé pour l'exercice de ces pouvoirs dès lors que le législateur n'a pas expressément prévu le contraire, comme il l'a fait dans la loi du 20 mars 1945 (Chambre des Représentants - 1947 - 1948, N° 110).

L'on peut certes admettre que les ministres puissent, après l'expiration du délai fixé pour l'exercice des pouvoirs extraordinaires , continuer à exercer les pouvoirs qu'ils puisent dans les arrêtés-lois intervenus dans ce délai dès lors que ces pouvoirs se réduisent à leur permettre de prendre des mesures complémentaires de détail indispensables à l'application des normes que le Roi a fixées par arrêté-loi .

Ce faisant, ils se bornent en effet à exécuter un arrêté-loi qui demeure en vigueur. Il en est ainsi notamment des arrêtés ministériels qui fixent des prix maximums en vertu des articles 1er et 2 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945.

En ce qui concerne l'application de l'article 3, alinéa 1er, de cet arrêté-loi, l'aspect du problème est tout différent. Cet article n'est pas une disposition normative; il n'impose aucune obligation aux citoyens et ne leur octroie aucun droit; il se borne à déléguer à certains ministres un pouvoir réglementaire que la loi a attribué au Roi.

Admettre qu'une telle disposition reste en vigueur après l'expiration du délai dans lequel le Roi

peut faire usage des pouvoirs extraordinaires dont il a été investi, équivaudrait à reconnaître que l'exécutif peut se déléguer à soi-même pour un temps illimité, et prolonger ainsi indéfiniment, un pouvoir extraordinaire que le législateur lui a conféré pour une durée limitée.

Ceci ne saurait être conforme à la volonté du législateur; en effet, il ne se conçoit guère que celui-ci ait, à la fois, limité la durée des pouvoirs extraordinaires, et permis que ceux-ci soient prolongés indéfiniment, en dehors de toute nouvelle intervention de sa part.

Seule la ratification expresse ou implicite par une loi pourrait valider la disposition de l'article 3, alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945.

Aucune loi n'a ratifié cette disposition de manière expresse. On peut toutefois se demander si la loi du 14 février 1948 modifiant certaines dispositions de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, notamment les articles 7, 9 et 10, n'en contient pas la ratification implicite.

Dans cette hypothèse, la modification de ces trois articles de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 vaudrait ratification de l'ensemble de l'arrêté-loi , y compris la disposition de l'article 3, alinéa 1er.

Sans doute, la ratification implicite des dispositions illégales d'un arrêté peut-elle résulter d'une loi qui modifie cet arrêté. Ceci n'équivaut toutefois pas à dire que la modification d'une disposition quelconque de cet arrêté implique nécessairement la ratification de tout l'arrêté, y compris les dispositions non modifiées, entachées d'illégalité.

.../...

Pour que la loi modificative produise pareil effet, il faut, sinon que la modification postule nécessairement l'application des dispositions illégales, tout au moins que l'intervention du législateur perde, dans l'hypothèse où la modification ne postule pas nécessairement cette application, la majeure partie de sa raison d'être du moment que ces dispositions ne sont pas appliquées.

Or, la loi du 14 février 1948 s'est bornée à atténuer la rigueur de certaines dispositions de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 et des arrêtés-lois subséquents qui réglaient la saisie des produits, matières ,denrées, marchandises ou animaux en possession des contrevants, qui fixaient le taux des peines, qui obligeaient les cours et tribunaux à confisquer les choses saisies, qui faisaient obstacle à l'octroi du bénéfice des circonstances atténuantes aux auteurs de certaines infractions, qui interdisaient au juge de prononcer les condamnations avec sursis et qui réputaient les condamnations exécutoires nonobstant tout recours, sauf décision contraire du juge.

Les infractions que concernent ces dispositions sont toutes celles qui peuvent être commises non seulement aux articles 1er à 4 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 et aux arrêtés pris en vertu de ces articles, mais encore à un grand nombre d'autres arrêtés-lois et arrêtés énumérés à l'article 5 du même arrêté-loi.

Dans ces conditions, il serait difficile d'admettre que les modifications apportées par la loi du 14 février 1948 aux articles 7, 9 et 10 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 perdraient une partie quelconque de leur utilité si elles ne devaient affecter que les infractions aux dispositions des arrêtés-lois et des

.../...

arrêtés d'exécution susvisés, à l'exclusion des infractions aux arrêtés pris sur pied de l'article 3, alinéa 1er de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945.

On ne peut, dès lors, trouver dans la loi du 14 février 1948 l'expression de la volonté du législateur de ratifier cet article 3, alinéa 1er.

\+

\+ +

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat estime qu'une loi est en effet nécessaire pour permettre à l'exécutif de prendre les mesures générales prévues par le projet.

L'avant-projet porte l'intitulé suivant :

"Projet de loi relatif à la multiplication et à l'amélioration des races d'animaux domestiques utiles à l'agriculture.".

Or, l'avant-projet ne concerne pas la multiplication des races, mais la reproduction des animaux domestiques. De plus, l'amélioration des races se rapporte

/

nécessairement à la reproduction des animaux. Enfin, le texte néerlandais emploie improprement l'expression "races utiles à l'agriculture" alors qu'il s'agit d'animaux domestiques utiles à l'agriculture.

L'intitulé gagnerait, dès lors, à être rédigé comme suit :

"Projet de loi relatif à l'amélioration des races d'animaux domestiques utiles à l'agriculture.".

+

\+ +

Pour le texte néerlandais du liminaire de l'article 1er, la rédaction suivante est proposée :

"De Koning kan wat betreft de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren:"... ".

+

\+ +

L'alinéa premier de l'article 1er, 1°, serait mieux rédigé comme suit : "prescrire que la monte publique ne pourra être pratiquée que par des animaux officiellement reconnus aptes à contribuer à l'amélioration des races.".

+

\+ +

Il convient de supprimer au second alinéa de l'article 1er, 1°, les mots "qui opère la saillie", et de remplacer dans le texte néerlandais les termes "Door openbare dekdienst" par les termes "Onder openbare dekdienst", et l'expression "dat gehouden wordt door een ander persoon" par la formule "waarvan de houder een ander persoon is".

L'article 1er, 2°, habilite le Roi à déterminer les conditions que les animaux mâles doivent remplir et les qualités qu'ils doivent posséder pour être reconnus aptes à la monte publique. Il lui confère, en outre, le pouvoir de décider que ces animaux ne pourront faire la monte que dans une région déterminée du pays.

Cette dernière mesure est étrangère aux autres mesures prévues sous le même numéro; il serait préférable d'y consacrer un numéro distinct.

\+

\+ \+

A l'article 1er, 3°, il convient de remplacer les mots "chargés de cette reconnaissance officielle" par les mots "chargés de la reconnaissance officielle de ces animaux".

\+

\+ \+

A l'article 1er, 5°, il convient de substituer dans le texte néerlandais le mot "lijst" au mot "opgave".

La première phrase du dernier alinéa de l'article 1er prévoit que le Roi peut déléguer ses pouvoirs au Ministre de l'Agriculture.

.../...

La délégation pourra donc porter sur l'ensemble ou sur une partie de ces pouvoirs.

S'il entrait dans les intentions du Gouvernement d'user de cette disposition pour déléguer au Ministre tous les pouvoirs que le premier alinéa de l'article 1er confie au Roi, il serait plus simple que la loi attribuât ces pouvoirs directement au Ministre, ce qui permettrait de faire l'économie d'un arrêté royal. Cependant, ni l'une ni l'autre solution n'est à recommander; c'est,en effet, au Roi qu'il appartient, en principe, aux termes de l'article 67 de la Constitution, de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

Si cette disposition était néanmoins maintenue, il s'indiquerait d'en faire la disposition finale de l'article, de sorte que les autres pouvoirs attribués au Roi au second alinéa de cet article puissent également être délégués. Il se conçoit difficilement, en effet, que les mesures envisagées, qui d'après le projet ressortiront de la compétence exclusive du Roi, puissent être prises indépendamment des règles prévues à l'alinéa 1er.

Si,au contraire, le Gouvernement n'envisage qu'une délégation partielle, notamment la délégation des pouvoirs pouvant être considérés comme d'importance mineure, comme ceux visés aux 2°, 3° et 5°, et l'attribution de missions aux associations d'éleveurs, il conviendrait que le texte du projet le fît ressortir.

\+

\+ \+

.../...

La seconde phrase de l'alinéa dernier de l'article 1er prévoit que le Roi peut charger les administrations communales de toutes missions relatives à l'exécution des mesures qu'il a prises.

D'après l'exposé des motifs,"cette disposition répond à un souci d'ordre constitutionnel", puisque "à défaut d'une disposition légale expresse, le principe constitutionnel de l'autonomie communale s'oppose à ce que des missions de ce genre soient imposées aux communes".

Le principe de l'autonomie communale ne fait pas obstacle à ce que les administrations communales soient chargées de prêter leur concours à l'exécution de règlements d'administration générale (voyez les articles 75, 90, 1°, et 90, in fine, de la loi communale et l'article 50, 3°, du Code rural).

Il interdit cependant d'imposer aux communes comme telles des obligations qui leur occasionneront des dépenses qu'elles n'auront pas décidées elles-mêmes. S'il entrait dans les intentions du Gouvernement, de faire habiliter le Roi à cette fin par le législateur, le projet devrait le dire expressément. Dans ce cas la disposition pourrait être rédigée comme suit :

"Dans le cadre de cette réglementation, le Roi peut charger les communes de missions et mettre à leur charge les dépenses qui en résultent.".

D'après la même phrase,le Roi peut charger les associations d'éleveurs de toutes missions relatives à l'exécution des mesures qu'il a prises, à l'exclusion de la recherche et de la constatation des infractions.

.../...

Selon l'exposé des motifs, cette disposition a pour but de permettre l'attribution de missions officielles à des groupements privés.

Il en résulte que l'intention n'est pas de faire autoriser le Roi à imposer des obligations aux associations intéressées, comme ce sera le cas pour les communes, mais uniquement de lui permettre de confier certaines missions à ces associations, moyennant leur accord.

Cette disposition serait donc mieux rédigée comme suit :

"Dans le cadre de la même réglementation, des missions peuvent être confiées aux associations d'éleveurs, à l'exclusion toutefois de la recherche et de la constatation des infractions.".

\+

\+ \+

Les agents de la police communale ne sont pas autorisés à dresser des procès-verbaux constatant des infractions aux mesures prévues à l'article 1er.

L'article 2 devrait donc s'exprimer comme suit : "Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire ainsi que de la gendarmerie...".

Au même article l'expression "où des animaux domestiques sont normalement stationnés" devrait être remplacées par l'expression "où des animaux domestiques, visés par la présente loi, sont normalement stationnés".

\+

\+ \+

.../...

Pour le premier alinéa de l'article 3, le Conseil d'Etat propose le texte suivant : "Sans préjudice de l'application des peines prévues par le Code pénal, notamment en matière de tromperie et de falsification, les infractions aux arrêtés pris en vertu de la présente loi sont punies d'une amende d'un franc à vingt-cinq francs et d'un emprisonnement d'un jour à sept jours ou d'une de ces peines seulement.".

\+

\+ +

Au second alinéa de l'article 3,il convient de remplacer dans la version néerlandaise le terme "inbreuken" par le terme "overtredingen".

\+

\+ +

A l'article 4, alinéa 1er, il convient d'écrire "cinquante francs à deux cents francs" au lieu de "50 à 200 francs" et "arrêtés" au lieu de "règlements".

\+

\+ +

A l'article 4, alinéa 2, il convient de remplacer dans le texte néerlandais l'expression "wegens de overtreding voorzien bij het eerste lid" par "wegens het misdrijf bedoeld in het eerste lid".

\+

\+ +

.../...

A l'article 5 du texte néerlandais il serait préférable de substituer les mots "bedoelde overtredingen" aux termes "voorziene inbreuken".

L'article 5 pourrait faire croire à tort que tout contrôle ou toute expertise est une faveur.

\+

\+ \+

Aux termes de l'article 6, "le Roi peut donner force obligatoire, avec effet à la date de leur mise en vigueur, aux arrêtés pris avant la date du dépôt de la présente loi aux Chambres législatives et relatifs à l'amélioration des races animales".

Il serait préférable de s'inspirer, pour la rédaction de cet article, de l'article 2 de la loi du 28 juillet 1953 concernant les fonds de sécurité d'existence. L'article 6 du projet pourrait dès lors être rédigé comme suit :

"Article 6.-

Produisent leurs pleins et entiers effets à partir de leur entrée en vigueur en fait :

1° Arrêté du Régent du ... (voir exposé des
2° ...) motifs,
3° ... (p. 5.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren : Messieurs :	J. SUETENS	eerste-voorzitter van de Raad van State, premier président du Conseil d'Etat,	voorzitter président
	D. DECLEIRE, K. MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	J. CYPRES,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. MEES. Het verslag werd uitgebracht door de H. SMOLDERS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. MEES. Le rapport a été présenté par M. SMOLDERS, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. SUETENS.