RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
26-03-1985
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L.17.028/8.
L.17.029/8.

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

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

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 21 oktober 1985 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over :

1) een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 juni 1975 betreffende de verbetering van het varkensras",

2) een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de verbetering van het varkensras",

heeft op 5 maart 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 21 octobre 1985, d'une demande d'avis sur :

1) un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1975 relatif à l'amélioration de l'espèce porcine",

2) un projet d'arrêté ministériel "relatif à l'amélioration de l'espèce porcine",

a donné le 5 mars 1986 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Met de voor advies voorgelegde ontwerpen beoogt de Regering de thans geldende - eerder summiere - regeling betreffende de kunstmatige inseminatie bij varkens (zie artikel 20 van het koninklijk besluit van 9 juni 1975 betreffende de verbetering van het varkensras) te vervangen door een meer omstandige regeling, welke - blijkens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar - neerkomt op wat volgt :

- sperma bestemd voor de kunstmatige inseminatie van zeugen mag in beginsel slechts worden opgevangen, bewaard, verdeeld, ingevoerd, uitgevoerd, verkocht of te koop aangeboden door een centrum voor kunstmatige inseminatie dat hiervoor een vergunning heeft gekregen van de Minister tot wiens bevoegdheid de landbouw behoort; in principe mag alleen sperma afkomstig van een vergund centrum voor kunstmatige inseminatie aangewend worden voor de kunstmatige inseminatie van zeugen;

- in afwijking van deze beginselen mag, zonder vergunning, door de uitbater van een bedrijf sperma voor de kunstmatige inseminatie van zeugen worden opgevangen, bewaard en gebruikt, wanneer de te insemineren zeug en de beer die het sperma heeft voortgebracht op hetzelfde bedrijf worden gehouden en toebehoren aan dezelfde natuurlijke persoon of rechtspersoon;

- wanneer het evenwel gaat om (erkende) fokbedrijven die worden uitgebaat met het oog op de verkoop van in een stamboek ingeschreven fokvarkens en die de kunstmatige inseminatie aanwenden met eigen beren en enkel op zeugen behorend tot hun eigen stapel, is een (speciale) vergunning vereist van de Minister tot wiens bevoegdheid de landbouw behoort;

.../...

- de voorwaarden waaraan de centra voor kunstmatige inseminatie en de hiervoren bedoelde fokbedrijven moeten voldoen om de vereiste vergunning te bekomen worden vastgesteld door de Minister tot wiens bevoegdheid de landbouw behoort en hebben onder meer betrekking op de infrastructuur en de uitrusting, de kwaliteit van de beren enz. - (zie het ontwerp van ministerieel besluit); de vergunningen worden verleend op advies van de "erkende vereniging voor de kunstmatige inseminatie bij varkens";

- de centra en fokbedrijven met vergunning dienen jaarlijks aan de vereniging voor kunstmatige inseminatie een door de Minister vast te stellen bijdrage te betalen; ze moeten bovendien de kosten betalen verbonden aan de keuringen en controles voorgeschreven door voornoemde vereniging.

2. Luidens artikel 1, 2°, van de wet van 20 juni 1956 betreffende de verbetering van de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren, kan de Koning "de kunstmatige inseminatie reglementeren, haar aan vergunning onderwerpen en de voorwaarden bepalen waaronder deze zal verleend worden, onder meer voorschrijven dat de inseminatie slechts zal mogen toegepast worden door middel van mannelijke dieren die geschikt zijn om bij te dragen tot de rassenverbetering of tot de verhoging van het economisch rendement van de veestapel".

Artikel 2, tweede lid, van dezelfde wet bepaalt dat de Koning, in het kader van de hiervoren bedoelde reglementering, "aan de fokkersverenigingen opdrachten (kan) toevertrouwen, met uitsluiting echter van het opsporen en vaststellen van de overtredingen".

.../...

Luidens artikel 2, derde lid, van dezelfde wet van 20 juni 1956 ten slotte mag de Koning de opdrachten welke hem bij de artikelen 1 en 2 worden verleend, aan de Minister van Landbouw overdragen.

2.1. In de ontworpen regeling wordt aan de "(erkende) vereniging voor de kunstmatige inseminatie bij varkens" als algemene taak opgedragen "de goede organisatie van de kunstmatige inseminatie te verzekeren" en onder meer de Minister te adviseren in verband met het toekennen van de vergunningen aan de centra en de fokbedrijven, richtlijnen voor te stellen, en de keuringen en de onderzoeken uit te voeren die nodig zijn voor de voltooiing van haar opdracht (zie artikel 3 van het ontwerp van koninklijk besluit).

De hiervoren aangehaalde bepaling van artikel 2, tweede lid, van de wet van 20 juni 1956 lijkt, indien men ze naar de letter interpreteert, slechts rechtsgrond te kunnen opleveren voor het toevertrouwen van dergelijke opdrachten aan de "fokkersverenigingen", meer bepaald aan de "nationale vereniging van de varkensfokkers" en aan de "provinciale of gewestelijke verenigingen van de varkensfokkers" bedoeld in de artikelen 22 en volgende van het koninklijk besluit van 9 juni 1975.

Op grond van de parlementaire voorbereiding van de wet van 20 juni 1956 kan evenwel worden aangenomen dat de wetgever, met de bepaling van artikel 2, tweede lid, heeft bedoeld het toevertrouwen van opdrachten mogelijk te maken niet alleen aan de fokkersverenigingen stricto sensu, maar ook aan de diverse andere verenigingen van privaatrechtelijke aard die de verbetering van de dierenrassen tot doel hebben.

.../...

In de memorie van toelichting (Parl. St., Kamer, 1954-55, nr. 216/1, blz. 2) wordt in dit verband immers het volgende gesteld :

> "Aan een gelijkaardige bekommernis beantwoordt de vermelding van de "verenigingen van kwekers" als uitvoeringsorganen van de door de Koning voorgeschreven maatregelen. In zake veeteelt bestaan er velerlei verenigingen van privaatrechtelijke aard die zeer actief met de overheden samenwerken voor alles wat de verbetering van de dierenrassen betreft. Zo kan men aanhalen de koninklijke maatschappij "Het Belgisch Trekpaard", de "Syndicale Kamer voor de vrijwaring van de belangen van het Belgisch Trekpaard", de "Beroepsverenigingen van houders van goedgekeurde hengsten", de "Veekweeksyndicaten", de "Veebonden" met hun provinciale en nationale verbonden. Het zijn deze verenigingen die, onder de auspiciën van het bestuur, de prijskampen inrichten, die de officiële registers van goedgekeurde en geprimeerde dieren bijhouden, het "Studbook", het "Herdbook", die dekkingsboekjes afgeven, enz. De rassenverbetering doet zich aldus voor als de vrucht van een innige samenwerking tussen de overheden en de in beroepsverenigingen gegroepeerde belanghebbenden.
>
> De reglementering moet deze traditie eerbiedigen, maar zij moet dit kunnen doen vrij van alle opwerping van juridische aard steunend op de ontstentenis van een wettelijke bepaling welke het toevertrouwen van officiële zendingen aan private groeperingen mogelijk maakt".

De "vereniging voor de kunstmatige inseminatie bij varkens" blijkt derhalve als een "fokkersvereniging" in de zin van artikel 2, tweede lid, van de wet van 20 juni 1956 te kunnen worden beschouwd.

2.2. Om de vergunningen bedoeld in het ontworpen artikel 20, § 1, a) en b), van het koninklijk besluit van 9 juni 1975 te bekomen en te behouden, zullen de centra voor kunstmatige

.../...

inseminatie en de fokbedrijven, aan de vereniging voor de kunstmatige inseminatie, als tegenprestatie voor de aflevering van de vergunning, een jaarlijkse bijdrage moeten betalen van minimum 3000 fr. voor de centra en minimum 1000 fr. voor de fokbedrijven. Bovendien zullen de centra en de bedrijven de kosten moeten betalen verbonden aan de keuringen en de controles voorgeschreven door de vereniging voor de kunstmatige inseminatie. (Zie paragraaf 3 van het ontworpen artikel 20 van het koninklijk besluit van 9 juni 1975 en de artikelen 1, § 3, en 6, § 3, van het ontwerp van ministerieel besluit).

De aldus aan de centra en aan de fokbedrijven opgelegde bijdragen en vergoedingen dienen te worden aangemerkt als "retributies" ten voordele van de v.z.w. Vereniging voor de kunstmatige inseminatie bij varkens. Overeenkomstig artikel 113 van de Grondwet, zullen deze retributies slechts kunnen worden geheven mits een uitdrukkelijke wetsbepaling die heffing toestaat.

De in artikel 1, 2°, van de wet van 20 juni 1956 aan de Koning verleende bevoegdheidsopdracht om de voorwaarden te bepalen waaronder de vergunningen met betrekking tot de kunstmatige inseminatie zullen worden verleend, is te algemeen en te vaag gesteld om daaruit af te leiden dat de wetgever aan de uitvoerende macht de bevoegdheid heeft verleend om dergelijke retributies in te voeren.

Gelet op het ontbreken van de vereiste wettelijke grondslag, zullen de bedoelde bepalingen van de ontwerpen slechts kunnen worden getroffen na tussenkomst van de wetgever.

.../...

2.3. Luidens artikel 1, § 1, g), en § 2, e), van het ontwerp van ministerieel besluit moeten de centra voor kunstmatige inseminatie en de fokbedrijven, om de hun toegekende vergunning te behouden, "zich aan de instructies van het Bestuur onderwerpen". Die instructies hebben, zoals blijkt uit de artikelen 2 en 6 van het ontwerp van ministerieel besluit, onder meer betrekking op de infrastructuur en de uitrusting en op de controles en keuringen.

Luidens artikel 4 van datzelfde ontwerp-besluit moeten de beren :

- "beantwoorden aan de andrologische en sanitaire voorwaarden die door het Bestuur zijn voorgeschreven" (littera a);

- een "afstamming bezitten ... die aan de door het Bestuur vastgestelde minimumnormen beantwoordt"(littera b);

- "voldaan hebben aan de door het Bestuur voorgeschreven zoötechnische tests"(littera d).

Zoals blijkt uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar worden met de "instructies van het Bestuur", waarvan sprake in de artikelen 1, 2 en 6, uitsluitend individuele maatregelen bedoeld die door de ambtenaren van het Bestuur geval per geval zullen worden getroffen.

Anders ligt het evenwel met de in artikel 4 bedoelde "voorwaarden" en "normen" : in deze bepaling gaat het inderdaad om verordenende maatregelen.

.../...

Betreffende deze reglementaire maatregelen moet worden opgemerkt dat in beginsel, wanneer de wet (zoals in casu artikel 2, derde lid, van de wet van 20 juni 1956) delegatie van bevoegdheid toelaat, de gedelegeerde bevoegdheid slechts wettig kan worden uitgeoefend door de in de wet vermelde overheid.

Niettemin wordt een beperkte opdracht van bevoegdheid bestaanbaar geacht met de grondbeginselen van het publiek recht, met name wanneer ze alleen betrekking heeft op maatregelen ter uitvoering van een verordening waarvan alle fundamentele bepalingen door de bevoegde overheid werden vastgesteld.

Die toelaatbaar geachte delegatie van bevoegdheid betreft evenwel meestal gevallen waarin de Koning verordenende bevoegdheid opdraagt aan een Minister.

Nog beperkter - beperkt namelijk tot het vaststellen van zuiver bijkomstige bepalingen - is de mate waarin verordenende bevoegdheid kan worden opgedragen aan andere overheden dan een Minister, b.v. (de leidende ambtenaar) van "het Bestuur" (van de Veeteelt en de Diergeneeskundige Dienst) (1). Die overheden hebben immers niet de prerogatieven welke de Grondwet aan de Ministers verleent en dragen niet de bijzondere verantwoordelijkheid die krachtens de Grondwet op de Ministers rust.

De in artikel 4 bedoelde "voorwaarden" en "normen" kunnen bezwaarlijk als zuiver bijkomstige regelen worden aangemerkt. Ze dienen derhalve door de Minister zelf te worden vastgesteld.

.../...

---

(1) Vergelijk Raad van State, arrest Furnemont, nr. 17.770, van 10 september 1976.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

A. Bij het ontwerp van koninklijk besluit.

Aanhef.

In het laatste lid van de aanhef schrijve men "Op de voordracht van ..." in plaats van "Op de voordrachten van ...".

Artikel 1.

Indien de Regering er prijs op stelt ook het opschrift van hoofdstuk IV van het koninklijk besluit van 9 juni 1975 te vervangen - wat er alleen op neerkomt in de Nederlandse tekst "Inrichting van de kunstmatige inseminatie" te vervangen door "Organisatie van de kunstmatige inseminatie" -, dan dient dit te gebeuren in een afzonderlijk artikel, dat als volgt kan worden gesteld :

"De Nederlandse tekst van het opschrift van hoofdstuk IV van het koninklijk besluit van 9 juni 1975 betreffende de verbetering van het varkensras, wordt vervangen door het volgend opschrift : ...".

+

De inleidende zin van het artikel dat strekt tot vervanging van artikel 20, stelle men als volgt :

"Artikel 20 van hetzelfde besluit (of : van het koninklijk besluit van 9 juni 1975 betreffende de verbetering

.../...

van het varkensras), wordt vervangen door de volgende bepaling : ...".

+

Luidens het eerste lid van paragraaf 1 van het ontworpen artikel 20, "(mag) niemand ... sperma opvangen, bewaren, verdelen, vervoeren, invoeren, uitvoeren, verkopen, te koop aanbieden of gebruiken met het oog op de kunstmatige inseminatie van zeugen, indien hij hiervoor geen machtiging (lees : vergunning) ontving van de Minister die de landbouw onder zijn bevoegdheid heeft". Naar luid van het tweede lid kan die vergunning alleen worden verleend aan de natuurlijke of rechtspersonen die een centrum voor kunstmatige inseminatie uitbaten of die een fokbedrijf uitbaten "met het oog op de verkoop van (in een stamboek) ingeschreven fokvarkens en die de kunstmatige inseminatie aanwenden met eigen beren en enkel op zeugen behorend tot hun eigen stapel".

Uit de samenlezing van die bepalingen volgt onder meer dat degenen die noch een centrum voor kunstmatige inseminatie, noch een fokbedrijf als hiervoren bedoeld uitbaten - bijvoorbeeld een dierenarts of de uitbater van een gewoon landbouwbedrijf - geen sperma zouden mogen vervoeren of gebruiken dat ze zouden hebben aangekocht in een centrum met vergunning : ze komen immers niet in aanmerking om de daartoe vereiste vergunning aan te vragen.

Uit die bepalingen zou anderzijds ook kunnen worden afgeleid dat de uitbater van een fokbedrijf waar de kunstmatige inseminatie wordt aangewend "met eigen beren en enkel op zeugen behorend tot ...(de) eigen stapel", sperma zou mogen verdelen, invoeren, uitvoeren, verkopen en te koop aanbieden.

.../...

Uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar is gebleken dat noch de eerste, noch de tweede gevolgtrekking overeenstemt met wat de Regering bedoelt.

Zoals reeds hiervoren (algemene opmerkingen, punt 1) werd gesteld, ligt het in de bedoeling, enerzijds, aan de centra voor kunstmatige inseminatie het principiële monopolie toe te kennen om sperma op te vangen, te bewaren, te verdelen, in te voeren, uit te voeren, te verkopen en te koop aan te bieden en, anderzijds, alleen het gebruik toe te laten (door dierenartsen, varkenshouders ...) van sperma dat afkomstig is uit een centrum met vergunning (zie, wat dit laatste punt betreft, artikel 5 van het ontwerp van ministerieel besluit).

Uitzondering hierop wordt gemaakt voor het opvangen, bewaren en gebruiken van sperma binnen éénzelfde bedrijf (met eigen beren en zeugen) : daartoe is generlei vergunning vereist.

Anderzijds moet wel een vergunning worden gevraagd - ook wanneer de kunstmatige inseminatie gebeurt met sperma van eigen beren en enkel op zeugen van de eigen stapel - wanneer het gaat om een erkend fokbedrijf (1) dat wordt uitgebaat met het oog op de verkoop van in een stamboek ingeschreven fokvarkens.

.../...

---

(1) Bedoeld worden de fokkerijen welke, op grond van artikel 21 van het koninklijk besluit van 9 juni 1975, door de Minister kunnen worden erkend, "met het oog op het organiseren van een intensieve selectie in sommige kernen".

Zie ook artikel 5 van het ministerieel besluit van 25 februari 1976 betreffende de verbetering van het varkensras en het ministerieel besluit van 13 juli 1976 betreffende de erkenning van de fokbedrijven gespecialiseerd in de produktie van hybride fokvarkens.

Het ontworpen artikel 20 dient volledig te worden omgewerkt om de bedoeling van de Regering correct weer te geven.

Bij die omwerking dient verder rekening te worden gehouden met wat volgt :

- in plaats van "de Minister die de landbouw onder zijn bevoegdheid heeft" schrijve men "de Minister tot wiens bevoegdheid de landbouw behoort";

- men hantere de term "vergunning" in plaats van "machtiging";

- in de Nederlandse tekst van de bepaling die in het ontwerp voorkomt in paragraaf 1, tweede lid, b), schrijve men - ter wille van de overeenstemming met de Franse tekst - "de verkoop van in een stamboek ingeschreven fokvarkens" in plaats van "de verkoop van ingeschreven fokvarkens";

- in verband met de "bijdrage" waarvan sprake in paragraaf 3 wordt verwezen naar de algemene opmerkingen, punt 2.2;

- in de Nederlandse tekst van paragraaf 3 schrijve men "de voorwaarden waaronder" in plaats van "de voorwaarden onder dewelke".

Artikel 2.

Men stelle de inleidende zin als volgt :

"Art. 2. Artikel 22 van hetzelfde besluit wordt aangevuld als volgt : ...".

.../...

Artikel 3.

Men schrijve de inleidende zin als volgt :

"HOOFDSTUK VI - Afdeling 2 van hetzelfde besluit wordt met de volgende bepaling aangevuld :".

B. Bij het ontwerp van ministerieel besluit.

Opschrift.

Het ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe te bepalen onder welke voorwaarden de vergunning bedoeld in artikel 20 van het koninklijk besluit van 9 juni 1975 (zoals het zal worden gewijzigd door het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit) kan worden afgeleverd aan de centra voor kunstmatige inseminatie en aan de fokbedrijven.

Om de werkelijke strekking van het ontwerp nauwkeuriger weer te geven en tevens om te vermijden dat het ontwerp-besluit hetzelfde opschrift zou hebben als het ministerieel besluit van 25 februari 1976 betreffende de verbetering van het varkensras (Belgisch Staatsblad 17 april 1976), wordt voorgesteld het opschrift als volgt te redigeren :

"Ministerieel besluit houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder aan de centra voor kunstmatige inseminatie en aan de fokbedrijven de vergunning kan worden afgeleverd bedoeld in artikel 20 van het koninklijk besluit van 9 juni 1975 betreffende de verbetering van het varkensras".

.../...

Aanhef.

De aanhef van een ministerieel besluit dat rechtstreeks steunt op een koninklijk besluit dat zelf zijn rechtsgrond vindt in een bepaalde wet, dient te verwijzen én naar die wet én naar dat koninklijk besluit.

Men schrijve dan ook als eerste aanhefverwijzing : "Gelet op de wet van 20 juni 1956 betreffende de verbetering van de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren;".

Bepalend gedeelte.

Indeling.

In paragraaf 1 van artikel 1 worden de voorwaarden bepaald waaraan de centra voor kunstmatige insemination moeten voldoen om de in artikel 20 van het koninklijk besluit van 9 juni 1975 bedoelde vergunning te bekomen en te behouden. Tot die voorwaarden behoren onder meer :

"b) zich bedienen van een infrastructuur en een uitrusting die nodig zijn voor een goede werking";

"c) een register bijhouden waarin de verrichtingen van dag tot dag worden opgetekend";

"e) beren gebruiken die voor de K.I. (men schrijve overal "kunstmatige inseminatie" voluit) werden goedgekeurd".

Die voorwaarden met betrekking tot de infrastructuur en de uitrusting, het register en de beren worden nader uitgewerkt respectievelijk in de artikelen 2, 3 en 4 van het ontwerp.

Het ware dan ook verkieslijk in de hiervoren aangehaalde bepalingen te verwijzen naar die artikelen van het ontwerp en die bepalingen derhalve in volgende zin te redigeren :

"b) zich bedienen van een infrastructuur en een uitrusting die beantwoorden aan de vereisten vastgesteld in artikel 2 ...

...".

Aangezien bovendien de voorwaarden betreffende de infrastructuur en de uitrusting en die betreffende het register niet gelden voor de fokbedrijven (zie paragraaf 2 van artikel 1), ware het wellicht beter de voorwaarden met betrekking tot de centra en deze met betrekking tot de fokbedrijven in afzonderlijke hoofdstukken onder te brengen.

In "Hoofdstuk I - De centra voor kunstmatige inseminatie" zouden dan worden opgenomen de bepalingen van artikel 1, § 1, artikel 2, artikel 3 en artikel 4.

.../...

In "Hoofdstuk II - De fokbedrijven" kunnen dan - in een artikel 5 - de bepalingen van artikel 1, § 2, worden ondergebracht.

In "Hoofdstuk III - Toezicht" ten slotte kunnen - in een artikel 6 - de bepalingen van artikel 1, § 3, eerste volzin, en § 4, en die van artikel 6 worden opgenomen.

Artikel 1.

Het is niet gebruikelijk een artikel van een opschrift te voorzien. Men schrappe dus de woorden "De machtiging".

Dezelfde opmerking geldt voor al de andere artikelen.

+

Voorgesteld wordt de inleidende zin van paragraaf 1 als volgt te stellen :

"Om de vergunning bedoeld in artikel 20, § ..., van het koninklijk besluit van 9 juni 1975 betreffende de verbetering van het varkensras te bekomen en te behouden moeten de centra voor kunstmatige inseminatie voldoen aan volgende voorwaarden :".

+

Wat de bepalingen onder b), c) en e) betreft, wordt verwezen naar wat hiervoren werd opgemerkt in verband met de verwijzing naar de artikelen 2, 3 en 4.

+ .../...

De voorwaarden onder f) en g) blijken slechts de herhaling te zijn van wat respectievelijk in artikel 6 en in artikel 2, §§ 1 en 2, wordt bepaald. Die voorwaarden kunnen derhalve beter worden geschrapt.

+

De inleidende zin van paragraaf 2 - die artikel 5 zou worden - formulere men als volgt :

"Om de vergunning bedoeld in artikel 20, § ... van het koninklijk besluit van 9 juni 1975 betreffende de verbetering van het varkensras te bekomen en te behouden moeten de fokbedrijven voldoen aan volgende voorwaarden :".

+

De bepaling onder c) stelle men als volgt :

"c) beren gebruiken die voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel 4".

+

Om dezelfde reden als hiervoren vermeld met betrekking tot de bepalingen van paragraaf 1, f) en g), schrappe men de voorwaarden vermeld onder d) en e).

+

Met betrekking tot paragraaf 3 (behalve de eerste volzin) wordt verwezen naar de algemene opmerkingen, punt 2.2.

.../...

Artikel 4.

In verband met de vaststelling van de in dit artikel bedoelde voorwaarden en normen, wordt verwezen naar de algemene opmerkingen, punt 2.3.

Artikel 5.

Zoals werd opgemerkt behoort deze bepaling te worden opgenomen in het om te werken artikel 1 van het ontwerp van koninklijk besluit.

Artikel 6.

De bepaling van paragraaf 1 luidens welke over de controles en de keuringen wordt beslist door "het Bestuur" en die van paragraaf 2 naar luid waarvan de experten worden benoemd op de voordracht van de vereniging voor (niet : "van") de kunstmatige inseminatie (bij varkens), is niet bestaanbaar met het door artikel 3 van het ontwerp van koninklijk besluit ingevoegde artikel 25bis van het koninklijk besluit van 9 juni 1975 : luidens dit artikel is het immers de bedoelde vereniging zelf die "met de eventuele hulp van experten die ze zelf aanduidt de keuringen en de onderzoeken ... (moet) verzekeren die nodig zijn voor de voltooiing van haar opdracht". (Zie trouwens ook artikel 1, § 3, van het ontwerp van ministerieel besluit, waar sprake is van "keuringen en controles voorgeschreven door de vereniging (voor) ... de kunstmatige inseminatie").

.../...

Wat de bepaling van paragraaf 3 betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerkingen, punt 2.2.

Artikel 7.

Aangezien het ontwerp van ministerieel besluit zijn rechtsgrond vindt in het ontwerp van koninklijk besluit, zal de inwerkingtreding ervan dienen te worden afgestemd op die van het koninklijk besluit.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Par les arrêtés dont les projets sont soumis à l'avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement entend remplacer la réglementation actuellement en vigueur relative à l'insémination artificielle porcine - réglementation plutôt sommaire (voir l'article 20 de l'arrêté royal du 9 juin 1975 relatif à l'amélioration de l'espèce porcine) - par une réglementation plus détaillée, qui, selon les déclarations faites par le fonctionnaire délégué, peut se résumer comme suit :

- le sperme destiné à l'insémination artificielle des truies ne peut en principe être recueilli, détenu, distribué, importé, exporté, vendu ou offert en vente que par un centre d'insémination artificielle ayant obtenu du Ministre qui a l'agriculture dans ses attributions une autorisation à cet effet; en principe, seul le sperme provenant d'un centre autorisé d'insémination artificielle peut être utilisé pour l'insémination artificielle des truies;

- par dérogation à ces principes, l'exploitant d'une entreprise peut, sans autorisation, recueillir, détenir et utiliser du sperme en vue de l'insémination artificielle des truies, lorsque la truie à inséminer et le verrat producteur de sperme sont détenus dans une même exploitation et appartiennent à la même personne physique ou morale;

.../...

- toutefois, lorsqu'il s'agit d'entreprises d'élevage (reconnues) qui sont exploitées en vue de la vente de porcs reproducteurs inscrits dans un livre généalogique et qui utilisent l'insémination artificielle, au moyen de verrats qui leur appartiennent, uniquement pour les truies de leur propre cheptel, une autorisation (spéciale) du Ministre qui a l'agriculture dans ses attributions est requise;

- les conditions auxquelles les centres d'insémination artificielle et les entreprises d'élevage susvisées doivent satisfaire pour obtenir l'autorisation requise sont fixées par le Ministre qui a l'agriculture dans ses attributions et concernent notamment l'infrastructure et l'équipement, la qualité des verrats, etc. (voir le projet d'arrêté ministériel); les autorisations sont accordées après avis de l'"association d'insémination artificielle porcine agréée";

- les centres et les entreprises d'élevage autorisés doivent payer à l'association d'insémination artificielle une redevance annuelle dont le montant est fixé par le Ministre; ils doivent en outre payer les frais afférents aux expertises et aux contrôles prescrit par l'association précitée.

2. Aux termes de l'article 1er, 2°, de la loi du 20 juin 1956 relative à l'amélioration des races d'animaux domestiques utiles à l'agriculture, le Roi peut "réglementer l'insémination artificielle,

.../...

la subordonner à une autorisation et déterminer les conditions d'octroi de celle-ci, notamment prescrire que l'insémination ne pourra être pratiquée qu'au moyen d'animaux mâles aptes à contribuer à l'amélioration des races ou à augmenter le rendement économique du cheptel".

L'article 2, alinéa 2, de la même loi dispose que, dans le cadre de la réglementation visée ci-avant, le Roi peut "confier des missions aux associations d'éleveurs, à l'exclusion, toutefois, de la recherche et de la constatation des infractions".

Aux termes de l'article 2, alinéa 3, de la même loi du 20 juin 1956 enfin, le Roi peut déléguer au Ministre de l'Agriculture les pouvoirs qui Lui sont confiés par les articles 1er et 2.

2.1. La réglementation en projet confie à l'"association d'insémination artificielle porcine (agréée)" la mission générale "d'assurer la bonne organisation de l'insémination artificielle" et, notamment, de conseiller le Ministre en ce qui concerne l'octroi des autorisations aux centres et aux entreprises d'élevage, de proposer des instructions et d'effectuer les expertises et les examens nécessaires à l'accomplissement de sa mission (voir l'article 3 du projet d'arrêté royal).

Prise au pied de la lettre, la disposition précitée de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 20 juin 1956 ne semble pouvoir fournir de fondement légal que pour l'attribution de telles missions aux "associations d'éleveurs", plus particulièrement à l'"association

.../...

nationale des éleveurs de porcs" et aux "associations provinciales ou régionales des éleveurs de porcs" visées aux articles 22 et suivants de l'arrêté royal du 9 juin 1975.

Les travaux préparatoires de la loi du 20 juin 1956 permettent toutefois de considérer qu'en adoptant la disposition de l'article 2, alinéa 2, le législateur a voulu rendre possible l'attribution de missions non seulement aux associations d'éleveurs au sens strict, mais aussi à diverses autres associations de droit privé ayant pour but l'amélioration des races d'animaux.

L'exposé des motifs (Doc. parl., Chambre, 1954-55, n° 216/ p. 2) déclare en effet à ce propos :

> "C'est à un souci analogue que répond la mention des "associations des éleveurs" comme organes d'exécution des mesures prescrites par le Roi. Dans le domaine de l'élevage, il existe un grand nombre d'associations de droit privé qui collaborent très activement avec les autorités pour tout ce qui concerne l'amélioration des espèces animales. On peut citer la société royale "Le Cheval de Trait Belge", la "Chambre syndicale pour la sauvegarde des intérêts du cheval de trait belge", les "Unions professionnelles des détenteurs d'étalons approuvés", les "Syndicats d'élevage", les "Syndicats d'exploitation du bétail", avec leurs fédérations provinciales et nationales. Ce sont ces associations qui, sous les auspices de l'Administration, organisent les concours, qui détiennent les registres officiels des animaux approuvés et primés, le "Studbook", le "Herdbook", qui délivrent les carnets de saillie, etc. L'amélioration des races apparaît ainsi comme le fruit d'une collaboration intime entre les autorités et les intéressés groupés en associations professionnelles.
>
> La réglementation doit respecter cette tradition, mais elle doit pouvoir le faire à l'abri de toute objection d'ordre juridique tirée de l'absence de disposition légale permettant l'attribution de missions officielles à des groupements privés".

.../...

L'"association d'insémination artificielle porcine" paraît dès lors pouvoir être considérée comme une "association d'éleveurs" au sens de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 20 juin 1956.

2.2. Pour obtenir et conserver les autorisations visées à l'article 20, § 1er, a) et b), en projet de l'arrêté royal du 9 juin 1975, les centres d'insémination artificielle et les entreprises d'élevage devront payer à l'association d'insémination artificielle, en contrepartie de la délivrance de l'autorisation, une redevance annuelle dont le montant minimum sera de 3.000 F pour les centres et de 1.000 F pour les entreprises d'élevage. En outre, les centres et les entreprises devront payer les frais afférents aux expertises et aux contrôles prescrits par l'association d'insémination artificielle. (Voir le paragraphe 3 de l'article 20 en projet de l'arrêté royal du 9 juin 1975 et les articles 1er, § 3, et 6, § 3, du projet d'arrêté ministériel).

Les redevances et rémunérations ainsi imposées aux centres et aux entreprises d'élevage doivent être considérées comme des "rétributions" au profit de l'a.s.b.l. Association d'insémination artificielle porcine. En vertu de l'article 113 de la Constitution, ces rétributions ne pourront être perçues que si une disposition légale expresse l'autorise.

L'habilitation portée par l'article 1er, 2°, de la loi du 20 juin 1956, qui attribue au Roi le pouvoir de déterminer les conditions d'octroi des autorisations en matière d'insémination artificielle, est formulée de manière trop générale et trop vague pour que l'on puisse en inférer que le législateur aurait autorisé le pouvoir exécutif à établir de telles rétributions.

Le fondement légal requis faisant défaut, les dispositions visées des projets ne pourront être prises qu'à l'intervention du législateur.

2.3. Aux termes de l'article 1er, § 1er, g), et § 2, e), du projet d'arrêté ministériel, les centres d'insémination artificielle et les entreprises d'élevage doivent, s'ils veulent conserver leur autorisation, "se conformer aux instructions de l'administration". Ainsi qu'il ressort des articles 2 et 6 du projet d'arrêté ministériel, ces instructions concernent notamment l'infrastructure et l'équipement, les contrôles et les expertises.

Aux termes de l'article 4 du même arrêté en projet, les verrats doivent :

- "satisfaire aux conditions andrologiques et sanitaires prescrites par l'Administration" (littera a);

- "avoir une généalogie ... qui répond aux normes minimales fixées par l'Administration" (littera b);

- "avoir satisfait aux tests zootechniques prescrits par l'Administration" (littera d).

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, les "instructions de l'Administration", dont il est question aux articles 1er, 2 et 6, s'entendent exclusivement de mesures individuelles qui seront prises cas par cas par les fonctionnaires de l'Administration.

Il n'en va pas de même pour les "conditions" et les "normes" prévues à l'article 4 : dans cette disposition, il s'agit effectivement de mesures réglementaires.

.../...

Au sujet de ces mesures réglementaires, il y a lieu d'observer qu'en principe, lorsque la loi (en l'occurrence l'article 2, alinéa 3, de la loi du 20 juin 1956) autorise la délégation de pouvoir, le pouvoir délégué ne peut être exercé légalement que par l'autorité désignée dans la loi.

Une délégation de pouvoir est néanmoins jugée compatible avec les principes fondamentaux du droit public lorsqu'elle est limitée, à savoir lorsqu'elle porte uniquement sur des mesures d'exécution d'un règlement dont les dispositions fondamentales ont été arrêtées par l'autorité compétente.

Le plus souvent, cette délégation de pouvoir réputée admissible concerne toutefois des cas où le Roi délègue un pouvoir réglementaire à un Ministre.

Plus limitée encore - car ne pouvant porter que sur des règles tout à fait secondaires - est la possibilité de déléguer un pouvoir réglementaire à des autorités autres que le Ministre, telle que (le fonctionnaire dirigeant de) "l'Administration" (de l'Elevage et du Service vétérinaire) (1). Ces autorités ne sont en effet pas investies des prérogatives que la Constitution reconnaît aux Ministres et ne portent pas la responsabilité particulière qui incombe à ceux-ci en vertu de la Constitution.

Les "conditions" et les "normes" prévues à l'article 4 peuvent difficilement être considérées comme des règles tout à fait secondaires. C'est dès lors au Ministre qu'il appartient de les fixer.

.../...

---

(1) Cf. Conseil d'Etat, arrêt Furnemont, n° 17.770, du 10 septembre 1976.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

A. Projet d'arrêté royal.

Préambule.

Dans le texte néerlandais du dernier visa, il convient d'écrire "Op de voordracht van ..." au lieu de "Op de voordrachten van ...".

Article ler.

Si le Gouvernement tient également à remplacer l'intitulé du chapitre IV de l'arrêté royal du 9 juin 1975 - ce qui reviendrait uniquement à remplacer dans le texte néerlandais les termes "Inrichting van de kunstmatige inseminatie" par les termes "Organisatie van de kunstmatige inseminatie" -, il devrait le faire dans un article distinct, qui pourrait être rédigé comme suit :

"Le texte néerlandais de l'intitulé du chapitre IV de l'arrêté royal du 9 juin 1975 relatif à l'amélioration de l'espèce porcine est remplacé par l'intitulé suivant : ...".

+

La phrase liminaire de l'article qui vise à remplacer l'article 20, devrait être rédigée comme suit :

"L'article 20 du même arrêté (ou : de l'arrêté royal du 9 juin 1975 relatif à l'amélioration de l'espèce porcine) est remplacé par la disposition suivante : ...".

+

Aux termes du paragraphe ler, alinéa ler, de l'article 20 en projet, "nul ne peut recueillir, détenir, distribuer, transporter, importer, exporter, vendre, offrir en vente ou mettre en oeuvre du sperme en vue de l'insémination artificielle des truies, s'il n'y est autorisé par le Ministre qui a l'agriculture dans ses attributions". L'alinéa 2 prévoit que cette autorisation ne peut être accordée qu'aux personnes physiques ou morales qui exploitent un centre d'insémination artificielle ou qui exploitent une entreprise d'élevage "en vue de la vente de porcs reproducteurs inscrits dans les livres généalogiques et qui utilisent l'insémination artificielle, au moyen de verrats qui leur appartiennent, uniquement pour les truies de leur propre cheptel".

De la combinaison de ces dispositions, il résulte notamment que les personnes qui n'exploitent ni un centre d'insémination artificielle ni une entreprise d'élevage telle que visée ci-avant - par exemple : un vétérinaire ou l'exploitant d'une entreprise agricole ordinaire - ne pourraient pas transporter ou utiliser de sperme qu'elles auraient acheté dans un centre autorisé : en effet, elles ne répondent pas aux conditions auxquelles il doit être satisfait pour pouvoir demander l'autorisation requise à cet effet.

Par ailleurs, il pourrait également être inféré de ces dispositions que l'exploitant d'une entreprise d'élevage

qui pratique l'insémination artificielle "au moyen de verrats qui (lui) appartiennent, uniquement pour les truies de (son) propre cheptel" pourrait distribuer du sperme, l'importer, l'exporter, le vendre et l'offrir en vente.

Il ressort des déclarations du fonctionnaire délégué que ni l'une ni l'autre de ces déductions ne répondent à l'intention du Gouvernement.

Comme il a été dit ci-avant (observations générales, point 1), le Gouvernement entend, d'une part, attribuer aux centres d'insémination artificielle un monopole de principe pour recueillir du sperme, le détenir, le distribuer, l'importer, l'exporter, le vendre et l'offrir en vente; d'autre part, son intention est d'autoriser uniquement l'utilisation (par les vétérinaires, les éleveurs de porcs, etc.) de sperme provenant d'un centre autorisé (voir, en ce qui concerne ce dernier point, l'article 5 du projet d'arrêté ministériel).

Une exception est prévue pour la récolte, la détention et l'emploi de sperme au sein d'une seule et même entreprise (à condition que les verrats producteurs de sperme et les truies à inséminer lui appartiennent) : dans ce cas, aucune autorisation n'est requise.

Par contre, une autorisation est requise - même si l'insémination artificielle est pratiquée au moyen du sperme de verrats appartenant à l'entreprise et uniquement pour les

truies de son propre cheptel - lorsqu'il s'agit d'une entreprise d'élevage agréée (1) qui est exploitée en vue de la vente de porcs reproducteurs inscrits dans un livre généalogique.

Le texte de l'article 20 en projet doit être complètement remanié afin qu'il traduise correctement l'intention du Gouvernement.

Ce remaniement devra en outre tenir compte de ce qui suit :

- dans le texte néerlandais, on remplacera les termes "de Minister die de landbouw onder zijn bevoegdheid heeft" par les termes "de Minister tot wiens bevoegdheid de landbouw behoort";

- dans le texte néerlandais, il convient d'utiliser le terme "vergunning" au lieu du terme "machtiging";

- dans le texte néerlandais de la disposition qui figure dans le projet au paragraphe 1er, alinéa 2, b), on écrira, par souci de concordance avec le texte français, "de verkoop van in een stamboek ingeschreven fokvarkens" au lieu de "de verkoop van ingeschreven fokvarkens";

...

(1) Sont visés ici, les élevages qui, en application de l'article 21 de l'arrêté royal du 9 juin 1975, sont agréés par le Ministre "en vue de l'organisation d'une sélection intensive dans certains noyaux d'élevage". Voir aussi l'article 5 de l'arrêté ministériel du 25 février 1976 relatif à l'amélioration de l'espèce porcine et l'arrêté ministériel du 13 juillet 1976 relatif à l'agrément des entreprises d'élevage spécialisées dans la production de reproducteurs porcins hybrides.

- en ce qui concerne la redevance dont il est question au paragraphe 3, on se reportera au point 2.2. des observations générales;

- dans le texte néerlandais du paragraphe 3, il convient d'écrire "de voorwaarden waaronder" au lieu de "de voorwaarden onder dewelke".

Article 2.

La phrase liminaire de cet article doit débuter comme suit :

"Art. 2. L'article 22 ...".

Article 3.

Il convient de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Le CHAPITRE VI - Section 2 du même arrêté est complété par la disposition suivante :".

.../...

B. Projet d'arrêté ministériel.

Intitulé.

Le projet d'arrêté ministériel a pour objet de fixer les conditions auxquelles l'autorisation visée à l'article 20 de l'arrêté royal du 9 juin 1975 (tel qu'il sera modifié par le projet d'arrêté royal dont le Conseil d'Etat est également saisi) peut être délivrée aux centres d'insémination artificielle et aux entreprises d'élevage.

Pour indiquer avec plus de précision la portée réelle du projet et pour éviter que l'arrêté en projet n'ait le même intitulé que l'arrêté ministériel du 25 février 1976 relatif à l'amélioration de l'espèce porcine (Moniteur belge du 17 avril 1976), il est proposé de rédiger l'intitulé comme suit :

"Arrêté ministériel fixant les conditions auxquelles l'autorisation visée à l'article 20 de l'arrêté royal du 9 juin 1975 relatif à l'amélioration de l'espèce porcine peut être délivrée aux centres d'insémination artificielle et aux entreprises d'élevage".

Préambule.

Le préambule d'un arrêté ministériel fondé directement sur un arrêté royal qui trouve lui-même son fondement légal dans une loi déterminée, doit viser à la fois cette loi et cet arrêté royal.

.../...

Il convient dès lors de commencer le préambule par le visa suivant : "Vu la loi du 20 juin 1956 relative à l'amélioration des races d'animaux domestiques utiles à l'agriculture;".

Dispositif.

Division.

Le paragraphe ler de l'article ler définit les conditions auxquelles les centres d'insémination artificielle doivent satisfaire pour obtenir et conserver l'autorisation visée à l'article 20 de l'arrêté royal du 9 juin 1975. Ces conditions sont notamment :

"b) se servir d'une infrastructure et d'un équipement nécessaires au bon fonctionnement";

"c) tenir un registre qui relate toutes les opérations au jour le jour";

"e) utiliser des verrats agréés pour l'I.A. (on écrira partout "insémination artificielle" en toutes lettres)".

Ces conditions relatives à l'infrastructure et à l'équipement, au registre et aux verrats sont précisées respectivement aux articles 2, 3 et 4 du projet.

Il serait dès lors préférable que les dispositions reproduites ci-avant fassent référence à ces articles du projet et soient, par conséquent, rédigées de la manière suivante :

.../...

"b) se servir d'une infrastructure et d'un équipement répondant aux conditions prévues à l'article 2 ...

...".

Comme,par ailleurs, les conditions relatives à l'infrastructure et à l'équipement et celles relatives au registre ne s'appliquent pas aux entreprises d'élevage (voir article ler, § 2), il vaudrait sans doute mieux que les conditions imposées aux centres et de celles imposées aux entreprises d'élevage fassent l'objet de chapitres distincts.

Les dispositions de l'article ler, § ler, et des articles 2, 3 et 4 formeraient alors un "Chapitre Ier - Les centres d'insémination artificielle".

Un "Chapitre II - Les entreprises d'élevage" réunirait - en un article 5 - les dispositions de l'article ler, § 2.

Enfin, un "Chapitre III - Surveillance" grouperait en un article 6 - les dispositions de l'article ler, § 3, première phrase, et § 4, et celles de l'article 6.

Article ler.

Il n'est pas d'usage de donner un intitulé à un article. Il convient dès lors de supprimer les mots "L'autorisation".

.../...

La même observation s'applique à tous les autres articles.

+

Il est proposé de rédiger la phrase introductive du paragraphe 1er comme suit :

"Pour obtenir et conserver l'autorisation visée à l'article 20, § ..., de l'arrêté royal du 9 juin 1975 relatif à l'amélioration de l'espèce porcine, les centres d'insémination artificielle doivent satisfaire aux conditions suivantes :".

+

En ce qui concerne les dispositions des b), c) et e), on se reportera aux observations formulées ci-avant au sujet de la référence aux articles 2, 3 et 4.

+

Les conditions sous f) et g) ne font que répéter les dispositions respectives de l'article 6 et de l'article 2, §§ 1er et 2. Il est dès lors préférable de les supprimer.

+

La phrase introductive du paragraphe 2 - qui deviendrait l'article 5 - devrait être formulée comme suit :

"Pour obtenir et conserver l'autorisation visée à l'article 20, § ..., de l'arrêté royal du 9 juin 1975 relatif à l'amélioration de l'espèce porcine, les entreprises d'élevage doivent satisfaire aux conditions suivantes :".

+

On rédigera la disposition du c) comme suit :

"c) utiliser des verrats qui satisfont aux conditions fixées par l'article 4".

+

Pour les mêmes raisons que celles qui ont été indiquées au sujet des dispositions du paragraphe 1er, f) et g), il convient de supprimer les conditions prévues aux d) et e).

+

En ce qui concerne le paragraphe 3 (à l'exception de la première phrase), on se reportera au point 2.2. des observations générales.

Article 4.

Pour ce qui est de la fixation des conditions et des normes prévues par cet article, on se reportera au point 2.3 des observations générales.

Article 5.

Comme il a été observé ci-avant, il conviendrait d'insérer cette disposition dans l'article ler du projet d'arrêté royal, article qui doit être remanié.

Article 6.

La disposition du paragraphe ler selon laquelle les décisions relatives aux contrôles et aux expertises sont prises par "l'Administration" et celle du paragraphe 2 aux termes de laquelle les experts sont désignés sur proposition de l'association d'insémination artificielle (porcine), sont incompatibles avec l'article 25bis de l'arrêté royal du 9 juin 1975, inséré par l'article 3 du projet d'arrêté royal : aux termes de cet article, c'est en effet l'association précitée elle-même qui doit "assurer les expertises ou les examens nécessaires à l'accomplissement de sa mission avec l'aide éventuelle d'experts qu'elle désigne". (Voir par ailleurs aussi l'article ler, § 3, du projet d'arrêté ministériel, où il est question des "expertises et (des) contrôles prescrits par l'association d'insémination artificielle").

En ce qui concerne la disposition du paragraphe 3, on se reportera au point 2.2. des observations générales.

Article 7.

Comme le projet d'arrêté ministériel trouve son fondement légal dans le projet d'arrêté royal, son entrée en vigueur devra être fixée en fonction de celle de l'arrêté royal.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,

J. HERBOTS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, toegevoegd griffier,
Madame : greffier assumé.

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

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

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

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

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

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.