

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 26 januari 1995 door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen en Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende uitvoering van het artikel 6 van de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti-hormonale, beta-adrenergische of produktiestimulerende werking", heeft op 21 februari 1995 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Agriculture, le 26 janvier 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "portant exécution de l'article 6 de la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal, à effet anti-hormonal, à effet bêta-adrénergique ou à effet stimulateur de production chez les animaux", a donné le 21 février 1995 l'avis suivant :

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de aangenomen dierenartsen die in dienst zijn bij de vereniging zonder winstoogmerk Centrale Dierengezondheidsvereniging (hierna : v.z.w. C.D.V.), voor de duur van hun indienstneming, aan te wijzen voor het opsporen en het vaststellen van de overtredingen van de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti-hormonale, beta-adrenergische of produktie-stimulerende werking, en van de uitvoeringsbesluiten van die wet.

Het schrijft voor dat de betrokken dierenartsen de eed moeten afleggen in handen van de vrederechter van hun standplaats en legt hun op de taken uit te voeren die hun door de diergeneeskundige dienst van het Ministerie van Middenstand en Landbouw worden opgedragen "in het kader" van de voornoemde wet van 15 juli 1985 (artikelen 1, 1^o en 3^o, en 2 van het ontwerp).

2. Blijkens de aanhef van het ontwerp-besluit moet de rechtsgrond voor de ontworpen regeling worden gezocht in artikel 6 van de voornoemde wet van 15 juli 1985.

Het eerste lid van dat artikel 6, zoals het werd gewijzigd bij de wet van 11 juli 1994, bepaalt dat de overtredingen van de wet van 15 juli 1985 en van de ter uitvoering ervan genomen besluiten, onverminderd de ambtsbevoegdheid van de officieren van de gerechtelijke politie, worden opgespoord en vastgesteld door de ambtenaren door de Koning aangewezen "of door erkende dierenartsen aangewezen door de Minister van Landbouw".

.../...

2.1. Gelet op de hiervoren aangehaalde wetsbepaling kan geen betwisting rijzen over de bevoegdheid van de Minister om erkende (1) dierenartsen aan te wijzen voor het opsporen en vaststellen van overtredingen van de wet van 15 juli 1985.

Noch de tekst van die wetsbepaling zelf, noch de parlementaire voorbereiding ervan, maken het evenwel mogelijk om uitsluitel te geven over de vraag of de Minister wordt gemachtigd om, bij individuele besluiten, erkende dierenartsen nominatief aan te wijzen, dan wel of hij bij reglementair besluit een op algemene wijze omschreven categorie van erkende dierenartsen kan aanwijzen en daarbij, meer bepaald, het criterium mag hanteren van de indienstneming door een privaatrechtelijke vereniging als de v.z.w. C.D.V. - het weze dan nog dat die vereniging door de

(1) Het - nog steeds geldende - koninklijk besluit van 15 maart 1926 houdende inrichtingsreglement van de Diergeneeskundige Dienst hanteert in zijn artikel 1, derde lid, de Nederlandse term "aangenomen" als equivalent van de Franse term "agr  ".

Artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde bepaalt evenwel dat de dierenartsen die medewerken aan de uitvoering van wets- en verordeningbepalingen, vooraf "erkend" moeten worden door de bevoegde Minister.

overheid erkend is en medewerkt aan overheidstaken inzake dierenziektebestrijding, en dat zij gesubsidieerd wordt (1).

Het procédé van niet-nominatieve aanwijzing van personen belast met het opsporen en vaststellen van wets-overtredingen, is zeker niet ongebruikelijk wanneer het om "ambtenaren" gaat. De overheid beperkt er zich dan in de regel toe ambtenaren aan te wijzen die, al dan niet bekleed met een bepaalde graad, zijn aangesteld in een bepaalde overheidsdienst (meestal een controledienst) (2). De aldus aangewezen ambtenaren kunnen zich legitimeren aan de hand van het algemene aanwijzingsbesluit gecombineerd met hun aanstelling door de overheid in de in dat besluit vermelde dienst (en graad).

(1) De v.z.w. C.D.V. is een vereniging als bedoeld in hoofdstuk II van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987. Zij werd bij ministerieel besluit van 2 april 1992 erkend als de "centrale vereniging voor de bestrijding van de dierenziekten" bedoeld in hoofdstuk Ibis van het koninklijk besluit van 7 mei 1963 houdende inrichting van de bestrijding der veeziekten, welk hoofdstuk Ibis in dat besluit werd ingevoegd door het koninklijk besluit van 21 januari 1992.

(2) Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar het koninklijk besluit van 1 december 1977 tot aanwijzing van de ambtenaren en beambten belast met het toezicht op de voedingsmiddelen en andere produkten, bedoeld in de wet van 24 januari 1977, waarin o.m. sprake is van "de ambtenaren van de Eetwareninspectie" (artikel 1), "de controleurs van het Instituut voor veterinaire keuring" (artikel 2), "de ambtenaren en beambten van de Inspectie van de Volksgezondheid" (artikel 3), "de inspecteurs en controleurs van de Economische Algemene Inspectie" (artikel 4), enz. ...

De zaken liggen uiteraard anders - want minder duidelijk en minder rechtszeker - wanneer het gaat om de aanwijzing van niet-ambtenaren. Als de wetgever de Koning of de Minister machtigt om zulke personen voor de uitoefening van bepaalde functies aan te wijzen, mag ervan uitgegaan worden dat de wetgever de Koning of de Minister ermee belast in concreto na te gaan of elke aangewezen persoon geschikt is om aan de uitoefening van het overheidsgezag deel te nemen. Er zijn de Raad van State overigens, met uitzondering van het eerderevermelde ministerieel besluit van 2 april 1992 (zie artikel 3, § 2), geen voorbeelden bekend van reglementaire besluiten waarbij op niet-nominatieve wijze niet-ambtenaren worden aangewezen voor opdrachten inzake het opsporen en vaststellen van wetsovertredingen.

Bij ontstentenis van decisieve elementen die tot andersluidende conclusies kunnen leiden, moet dan ook worden aangenomen dat het voornoemde artikel 6, eerste lid, van de wet van 15 juli 1985 niet de vereiste rechtsgrond biedt voor de ontworpen aanwijzing van erkende dierenartsen via een verwijzing naar hun verbondenheid met de v.z.w. C.D.V.

2.2. In subsidiaire orde dient erop te worden gewezen dat ook de vereiste rechtsgrond ontbreekt voor het voorschrift van de tweede volzin van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, naar luid waarvan de aangewezen dierenartsen de eed afleggen in handen van de vrederechter van hun standplaats. Artikel 3 van het decreet van 20 juli 1831 betreffende de eedaflegging bij de aanvang van de grondwettelijke vertegenwoordigende monarchie bepaalt immers dat de eed moet worden afgelegd voor de overheid die daartoe "door de wet"

.../...

wordt aangewezen (1). De wet van 15 juli 1985 bevat daarentrent geen regeling. De rechtspraak aanvaardt weliswaar dat, in geval van stilzwijgen van de wet, de uitvoerende macht ter zake kan optreden (2), doch stelt dat die bevoegdheid aan de Koning - dus niet aan een Minister - toekomt (3).

Er dient in dat verband overigens de aandacht te worden gevestigd op artikel 601, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek, luidens welke bepaling de vrederechter alle personen beëdigt die wegens hun ambt en bediening aan die voorafgaande formaliteit onderworpen zijn, in de gevallen waarin de wet de beëdigende overheid niet uitdrukkelijk heeft bepaald.

2.3. Wat de bepaling van het tweede lid van artikel 2 van het ontwerp betreft in verband met de taken die aan de aangewezen dierenartsen kunnen worden opgedragen, dient ten slotte - eveneens in subsidiaire orde - het volgende te worden opgemerkt.

(1) Zie bijvoorbeeld artikel 20, eerste lid, laatste volzin, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987. Die bepaling lijkt overigens model te hebben gestaan voor de hier besproken bepaling van het ontwerp.

(2) Cass., 20 oktober 1868, Pas., 1869, I, 238; R.v.St., 20 juni 1958, Algemeen Belgisch Geneesherenverbond, nr. 6.371.

(3) R.v.St, 9 maart 1978, Stassen, nr. 18.825.

In de artikelen 8, 9 en 9bis van de voornoemde wet van 15 juli 1985, zoals die bepalingen werden gewijzigd door de wet van 11 juli 1994, wordt, wat de taken betreft die aan de in artikel 6, eerste lid, van die wet vermelde personen kunnen worden opgedragen, duidelijk onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de in artikel 6 bedoelde "ambtenaren" en, anderzijds, de in die bepaling bedoelde "personen", welke term blijkt te slaan zowel op de ambtenaren als op de erkende dierenartsen.

Uit de voornoemde bepalingen volgt dat de in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp bedoelde taken, welke de diergeneeskundige dienst van het Ministerie van Middenstand en Landbouw aan de aangewezen dierenartsen kan opdragen "in het kader van (de) ... wet van 15 juli 1985", beperkt zijn tot die welke overeenkomstig de bepalingen van die wet kunnen worden toevertrouwd aan "de personen bedoeld in artikel 6" en dat ze m.a.w. geen betrekking kunnen hebben op de aan de "ambtenaren bedoeld in artikel 6" voorbehouden opdrachten.

3. Uit wat voorafgaat volgt dat de vereiste rechtsgrond voor de ontworpen regeling ontbreekt en dat de voorgenomen aanwijzing van erkende dierenartsen dient te gebeuren bij individuele ministeriële besluiten of bij één ministerieel besluit waarbij alle betrokkenen met naam genoemd worden.

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis tend à désigner les médecins vétérinaires agréés qui ont été engagés par l'association sans but lucratif "Association centrale de santé animale" (dénommée ci-après : A.C.S.A.), pour la durée de leur engagement, pour la recherche et la constatation des infractions à la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal, à effet subhormonal, à effet bêta-adrénergique ou à effet stimulateur de production chez les animaux et aux arrêtés d'exécution de cette loi.

Il prescrit que les médecins vétérinaires concernés prêtent serment devant le juge de paix de leur résidence administrative et les charge d'exécuter les tâches qui leur sont confiées par le service vétérinaire du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture "dans le cadre" de la loi précitée du 15 juillet 1985 (articles 1er, 1º et 3º, et 2 du projet).

2. Selon le préambule de l'arrêté en projet, il convient de rechercher le fondement légal de la réglementation en projet à l'article 6 de la loi précitée du 15 juillet 1985.

L'alinéa 1er de cet article 6, tel qu'il a été modifié par la loi du 11 juillet 1994, dispose que, sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire, les infractions à la loi du 15 juillet 1985 et aux arrêtés pris en exécution de celle-ci sont recherchées et constatées par les fonctionnaires ou agents désignés par le Roi "ou par les vétérinaires agréés désignés par le Ministre de l'Agriculture".

.../...

2.1. Eu égard à la disposition législative précitée, la compétence du Ministre pour désigner des médecins vétérinaires agréés (1) pour la recherche et la constatation d'infractions à la loi du 15 juillet 1985, ne peut être mise en doute.

Ni le texte de la disposition législative précitée, ni les travaux parlementaires y relatifs ne permettent cependant de répondre de façon définitive à la question de savoir si le Ministre est autorisé à désigner nominativement, par des arrêtés individuels, des médecins vétérinaires agréés, ou s'il peut désigner par voie d'arrêté réglementaire une catégorie de médecins vétérinaires agréés, définie d'une manière générale, et si, en ce faisant, il peut notamment appliquer le critère de l'engagement par une association de droit privé telle que l'a.s.b.l. A.C.S.A. - même si cette association est reconnue par les pouvoirs publics et collabore à des missions des pouvoirs publics en

(1) Le texte néerlandais de l'arrêté royal du 15 mars 1926 - toujours en vigueur - portant règlement concernant le service vétérinaire, utilise en son article 1er, alinéa 3, le terme néerlandais "aangenomen" comme équivalent du terme français "agréé".

L'article 4, alinéa 4, de la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire dispose toutefois que les médecins vétérinaires qui collaborent à l'exécution de dispositions légales et réglementaires doivent préalablement être "agréés" (N : "erkend") par le Ministre compétent.

matière de lutte contre les maladies des animaux, et est subventionnée (1).

Le procédé de la désignation non nominative de personnes chargées de rechercher et de constater des infractions à la loi n'est certes pas inhabituel quand il s'agit de "fonctionnaires". Dans ce cas, l'autorité se borne, en règle générale, à désigner des fonctionnaires qui, revêtus ou non d'un grade déterminé, sont affectés auprès d'un service public déterminé (généralement un service de contrôle) (2). Les fonctionnaires ainsi désignés peuvent se légitimer sur la base de l'arrêté général de désignation, combiné avec leur désignation par l'autorité auprès du service (et dans le grade) mentionné(s) dans cet arrêté.

S'agissant d'une matière moins précise et juridiquement moins sûre, les choses se présentent autrement, par

(1) L'a.s.b.l. A.C.S.A. est une association telle que visée au chapitre II de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux. Par arrêté ministériel du 2 avril 1992, elle a été reconnue comme "association centrale de lutte contre les maladies des animaux", visée au chapitre Ier bis de l'arrêté royal du 7 mai 1963 portant organisation de la lutte contre les maladies du bétail, chapitre inséré dans cet arrêté par l'arrêté royal du 21 janvier 1992.

(2) A titre d'exemple, l'on peut citer l'arrêté royal du 1er décembre 1977 portant désignation des fonctionnaires et agents chargés de la surveillance des denrées alimentaires et autres produits, visés dans la loi du 24 janvier 1977, où il est fait état notamment des "fonctionnaires de l'Inspection des denrées alimentaires" (article 1er), "contrôleurs de l'Institut d'expertise vétérinaire" (article 2), "fonctionnaires et agents de l'Inspection de l'hygiène publique" (article 3), "inspecteurs et contrôleurs de l'Inspection générale économique" (article 4), etc. ...

nature, dans le cas de la désignation de non-fonctionnaires. Si le législateur autorise le Roi ou le Ministre à désigner de telles personnes pour l'exercice de fonctions déterminées, l'on peut considérer que le législateur charge le Roi ou le Ministre de vérifier in concreto si chaque personne désignée est apte à participer à l'exercice de l'autorité publique. Exception faite de l'arrêté ministériel précité du 2 avril 1992 (voir article 3, § 2), le Conseil d'Etat ne connaît d'ailleurs aucun exemple d'arrêtés réglementaires désignant de manière non nominative des non-fonctionnaires pour des missions en matière de recherche et de constatation d'infractions à la loi.

En l'absence d'éléments décisifs susceptibles de faire aboutir à d'autres conclusions, il y a donc lieu d'admettre que l'article 6, alinéa 1er, précité, de la loi du 15 juillet 1985 ne procure pas le fondement légal requis pour la désignation projetée de médecins vétérinaires agréés en faisant référence à leurs liens avec l'a.s.b.l. A.C.S.A.

2.2. Subsidiairement, il convient de souligner que le fondement légal requis fait également défaut pour la disposition faisant l'objet de la seconde phrase de l'article 2, alinéa 1er, du projet, selon laquelle les médecins vétérinaires désignés prêtent serment devant le juge de paix de leur résidence administrative. L'article 3 du décret du 20 juillet 1831 concernant le serment à la mise en vigueur de la monarchie constitutionnelle représentative dispose en effet que "le serment sera reçu par l'autorité que les lois

.../...

existantes désignent à cet effet" (1). La loi du 15 juillet 1985 ne contient aucune règle en cette matière. Il est vrai que la jurisprudence admet que, devant le silence de la loi, le pouvoir exécutif peut intervenir en la matière (2), mais considère que ce pouvoir appartient au Roi et non pas, dès lors, à un Ministre (3).

A cet égard, il convient d'ailleurs d'attirer l'attention sur l'article 601, 1^o, du Code judiciaire, disposition selon laquelle le juge de paix reçoit le serment de tous ceux qui, à raison de leurs emplois et fonctions, sont assujettis à cette formalité préalable, dans les cas où la loi n'a point déterminé expressément l'autorité qui doit recevoir le serment.

2.3. Enfin, en ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article 2 du projet, disposition relative aux tâches qui peuvent être conférées aux médecins vétérinaires désignés, il convient d'observer, également à titre subsidiaire, ce qui suit.

Les articles 8, 9 et 9bis de la loi précitée du 15 juillet 1985, telles que ces dispositions ont été modifiées par la loi du 11 juillet 1994, établissent, en ce

(1) Voir, par exemple, l'article 20, alinéa 1er, dernière phrase, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux. Cette disposition semble d'ailleurs avoir servi de modèle pour la disposition sous examen du projet.

(2) Cass., 20 octobre 1868, Pas., 1869, I, 238; C.E., 20 juin 1958, Fédération médicale belge, n^o 6371.

(3) C.E., 9 mars 1978, Stassen, n^o 18.825.

qui concerne les tâches qui peuvent être confiées aux personnes mentionnées à l'article 6, alinéa 1er, de cette loi, une nette distinction entre, d'une part, les "fonctionnaires" visés à l'article 6 et, d'autre part, les "personnes" visées dans cette disposition, terme qui s'avère porter tant sur les fonctionnaires que sur les médecins vétérinaires agréés.

Il résulte des dispositions qui précèdent que les tâches visées à l'article 2, alinéa 2, du projet, dont le service vétérinaire du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture peut charger les médecins vétérinaires désignés "dans le cadre de la loi du 15 juillet 1985", sont limitées à celles qui, conformément aux dispositions de cette loi, peuvent être confiées aux "personnes visées à l'article 6" et que, en d'autres termes, elles ne peuvent pas se rapporter aux missions réservées aux "fonctionnaires visés à l'article 6".

3. Il résulte de ce qui précède que le fondement légal requis pour la réglementation en projet fait défaut et que la désignation projetée de médecins vétérinaires agréés doit intervenir, soit par voie d'arrêtés ministériels individuels, soit par un seul arrêté ministériel qui cite nommément tous les intéressés.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

D. VERBIEST,
P. LEMMENS,

J. GIJSSELS,
A. ALLEN,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. THYS, adjunct-referendaris.

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 Mme R. THIELEMANS, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. THYS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.