

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 5 augustus 1996 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende het beheer van het centraal register voor identificatie van honden", heeft op 18 februari 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 5 août 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "relatif à la gestion du registre central d'identification des chiens", a donné le 18 février 1997 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 7 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren machtigt de Koning om, bij een in Ministerraad overlegd besluit, maatregelen te treffen o.m. voor het identificeren van honden.

Luidens artikel 16, eerste lid, van het koninklijk besluit van 17 november 1994 betreffende de identificatie en de registratie van honden worden de gegevens die het mogelijk maken de dieren te identificeren en de naam en het adres van hun verantwoordelijke terug te vinden, verzameld en bijgehouden in een centraal register. De Minister tot wiens bevoegdheid de landbouw behoort kan, luidens het tweede lid van dit artikel, het beheer van dit centraal register toevertrouwen aan een rechtspersoon die beschikt over de daartoe vereiste bekwaamheid en technische vaardigheid. Hij stelt de regels vast voor het opmaken, het dagelijks bijhouden, het uitbaten en de financiering van dit register, alsmede voor het toezicht erop. Ten slotte kan hij de toegang tot de gegevens van dit register voorbehouden aan door hem aan te wijzen personen of organen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit beoogt uitvoering te geven aan artikel 16, tweede lid, van het genoemde koninklijk besluit.

Artikel 1 van het ontwerp vertrouwt het beheer van het centraal register voor identificatie van honden en van hun verantwoordelijke toe aan de Belgische vereniging voor identificatie en registratie van honden, hierna "BVIRH" te noemen. Uit de aan de Raad van State medegedeelde stukken

.../...

blijkt dat deze vereniging inmiddels, op 30 januari 1997, is opgericht onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk.

Artikel 2 somt de voorwaarden op waaronder het beheer van het centraal register voor identificatie van honden en van hun verantwoordelijke "toevertrouwd wordt en toevertrouwd blijft" aan de BVIRH.

Aldus moet de BVIRH opgericht zijn als een vereniging zonder winstoogmerk die samengesteld is uit "verenigingen" die bepaalde activiteiten hebben, welke in verband staan met de identificatie en de registratie van honden, en die erkend zijn door de Minister (artikel 2, 1. en 2.). Het ontwerp van de statuten van de BVIRH en elk ontwerp tot wijziging ervan dienen eveneens voorgelegd te worden aan de Minister (artikel 2, 3.). De Minister kan "instructies" over de uitvoering van de opdrachten van de BVIRH geven (artikel 2, 4.). Ook moet de BVIRH aan de verantwoordelijke van de honden, aan sommige overheden en aan elke persoon door de Minister aangewezen, toegang verlenen tot de gegevens van het centraal register (artikel 2, 5.).

Luidens artikel 3 van het ontwerp mag de BVIRH, met goedkeuring van de Minister, beroep doen op een dienstverlenend bureau.

Artikel 4 ten slotte bepaalt dat het centraal register uitsluitend door de BVIRH wordt beheerd, zolang die vereniging haar opdrachten vervult overeenkomstig het ontworpen besluit.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontworpen besluit geeft slechts gedeeltelijk uitvoering aan artikel 16, tweede lid, van het koninklijk besluit van 17 november 1994.

Volgens die bepaling moet de Minister immers, indien hij het beheer van het centraal register wil toevertrouwen aan een rechtspersoon, de regels vaststellen voor het oprichten (lees : opmaken), het dagelijks bijhouden, het uitbaten en de financiering van het centraal register, alsmede voor het toezicht erop. Hij kan het beheer dan toevertrouwen aan een rechtspersoon die beschikt over de daartoe vereiste bekwaamheid en technische vaardigheid.

Een correcte uitvoering van die bepaling veronderstelt dat de Minister, bij een verordenend besluit, de regels bepaalt waaraan het bijhouden van het centraal register moet beantwoorden. Indien voorwaarden gesteld worden waaraan de betrokken rechtspersoon moet beantwoorden, inzonderheid op het vlak van de bekwaamheid en de technische vaardigheid, dienen deze eveneens het voorwerp uit te maken van een verordenend besluit. Bij individueel besluit kan de Minister dan met name de rechtspersoon aanwijzen, voor zover uit de feiten blijkt dat die rechtspersoon beantwoordt aan de vooraf gestelde voorwaarden.

.../...

Het voor advies voorgelegde ontwerp bevat weliswaar een aantal bepalingen die verband houden met de rechtspersoon aan wie het beheer van het centraal register wordt toevertrouwd. Die voorwaarden worden echter meteen toegespitst op één welbepaalde vereniging, die trouwens met name genoemd wordt.

Die werkwijze beantwoordt niet aan de hiervóór beschreven werkwijze, zoals die voor een correcte uitvoering van artikel 16, tweede lid, van het koninklijk besluit van 17 november 1994 vereist is. Het ontwerp dient dan ook helemaal herschreven te worden, waarbij elke verwijzing naar de BVIRH weggelaten moet worden. De aanwijzing van die vereniging als beheerder van het centraal register zou het voorwerp kunnen uitmaken van een afzonderlijk besluit.

Bij het herschrijven van het ontwerp houde men er overigens rekening mee dat de aan de beheerder van het centraal register opgelegde voorwaarden specifiek betrekking moeten hebben op diens bekwaamheid en technische vaardigheid. Betwijfeld kan worden of het vereiste om opgericht te zijn als vereniging zonder winstoogmerk (zie artikel 2, 1., van het ontwerp), aan die kwalificatie beantwoordt. Dezelfde twijfel geldt in verband met het vereiste dat de rechtspersoon zelf moet bestaan uit verenigingen die zich bezighouden met de identificatie of de registratie van honden (zie artikel 2, 2., van het ontwerp). Door andere rechtspersonen uit te sluiten, ook al zouden die over de vereiste bekwaamheid en technische vaardigheid beschikken, komt het ontwerp aldus op gespannen voet te staan met het gelijkheidsbeginsel.

.../...

2. Voorts moet opgemerkt worden dat het ontwerp geen regels vaststelt voor "het oprichten (lees : opmaken), het dagelijks bijhouden, het uitbaten en de financiering van het centraal register alsmede voor het toezicht erop".

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat die regels zijn opgenomen in een lastenboek dat is opgesteld door de BVIRH. Dat lastenboek zou, met toepassing van artikel 3, tweede lid, 2., van de statuten van die vereniging, ter goedkeuring aan de Minister voorgelegd worden.

Die werkwijze strookt niet met hetgeen bepaald is in artikel 16, tweede lid, van het koninklijk besluit van 17 november 1994. Alvorens het beheer van het centraal register aan een rechtspersoon toe te vertrouwen, dient de Minister zelf de hiervóór bedoelde regels vast te stellen. Het staat dan aan de rechtspersoon om zich naar die regels te schikken.

Door terzake niet zelf de regels te bepalen en het initiatief integendeel helemaal over te laten aan de rechtspersoon die met het beheer van het centraal register wordt belast, delegeert de Minister in feite de hem toegekende verordenende bevoegdheid aan die rechtspersoon. Voor zulke delegatie is geen rechtsgrond voorhanden.

Ook om die reden dient het ontwerp herschreven te worden.

PORTEE DU PROJET

L'article 7 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux autorise le Roi à prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, des mesures, notamment, pour identifier les chiens.

Selon l'article 16, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 17 novembre 1994 relatif à l'identification et à l'enregistrement des chiens, les données permettant d'identifier les animaux et de retrouver le nom et l'adresse de leur responsable sont rassemblées et tenues dans un registre central. Le Ministre qui a l'agriculture dans ses attributions peut, selon l'alinéa 2 de cet article, confier la gestion de ce registre central à une personne morale qui dispose de l'aptitude et de la compétence technique requise. Il fixe les règles pour l'établissement, la tenue à jour, l'exploitation et le financement de ce registre ainsi que pour le contrôle. Enfin, il peut réserver l'accès aux données de ce registre aux personnes ou instances qu'il désigne.

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis entend pourvoir à l'exécution de l'article 16, alinéa 2, de l'arrêté royal précité.

L'article 1er du projet confie la gestion du registre central d'identification des chiens et de leur responsable à l'Association belge d'identification et enregistrement canins, ci-après désignée par le sigle "ABIEC". Il ressort des pièces communiquées au Conseil

.../...

d'Etat qu'entre temps cette association a été créée le 30 janvier 1997 sous la forme d'une association sans but lucratif.

L'article 2 énonce les conditions dans lesquelles la gestion du registre central d'identification des chiens et de leur responsable "est confiée et reste confiée" à l'ABIEC.

De ce fait, l'ABIEC doit être constituée en association sans but lucratif et se composer d'"associations" exerçant certaines activités en rapport avec l'identification et l'enregistrement des chiens et reconnues par le Ministre (article 2, 1. et 2.). Le projet des statuts de l'ABIEC et tout projet de modification de ceux-ci doivent également être soumis au Ministre (article 2, 3.). Le Ministre peut donner des "instructions" relatives à l'exécution des missions de l'ABIEC (article 2, 4.). En outre, l'ABIEC doit permettre l'accès aux données du registre central à certaines autorités et à toute personne désignée par le Ministre (article 2, 5.).

Selon l'article 3 du projet, l'ABIEC peut, avec l'approbation du Ministre, avoir recours à un prestataire de services.

L'article 4, enfin, prévoit que le registre central est uniquement géré par l'ABIEC, tant que cette association accomplit ses missions conformément à l'arrêté en projet.

.../...

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'arrêté en projet ne pourvoit que partiellement à l'exécution de l'article 16, alinéa 2, de l'arrêté royal du 17 novembre 1994.

Selon cette disposition, le Ministre doit en effet, s'il entend confier la gestion du registre central à une personne morale, fixer les règles pour l'établissement, la tenue à jour, l'exploitation et le financement du registre central ainsi que pour le contrôle. Il peut alors confier la gestion à une personne morale disposant de l'aptitude et de la compétence technique requises à cet effet.

Une exécution adéquate de cette disposition suppose que le Ministre fixe, par un arrêté réglementaire, les règles auxquelles doit répondre la tenue du registre central. Si l'on fixe les conditions que doit remplir la personne morale concernée, notamment en ce qui concerne l'aptitude et la compétence technique, ces dernières doivent également faire l'objet d'un arrêté réglementaire. Le Ministre peut alors désigner nommément, par arrêté individuel, la personne morale, dans la mesure où il ressort des faits que celle-ci remplit les conditions préalablement posées.

Le projet soumis pour avis comporte, il est vrai, un nombre de dispositions se rapportant à la personne morale à laquelle est confiée la gestion du registre central. Toutefois, ces conditions concernent d'emblée plus spécifiquement une association déterminée, qui est du reste nommément désignée.

.../...

Cette méthode ne répond pas à la procédure décrite ci-dessus, qui doit impérativement être suivie pour mettre adéquatement à exécution l'article 16, alinéa 2, de l'arrêté royal du 17 novembre 1994. Le projet doit dès lors être entièrement remanié en omettant toute référence à l'ABIEC. La désignation de cette association comme gestionnaire du registre central pourrait faire l'objet d'un arrêté distinct.

En remaniant le projet, il conviendrait de tenir compte, au demeurant, de ce que les conditions imposées au gestionnaire du registre central doivent avoir spécifiquement trait à son aptitude et à sa compétence technique. Il paraît douteux que la condition selon laquelle il faut être constitué en association sans but lucratif (article 2, 1., du projet), réponde à cette qualification. La même incertitude plane à propos de l'exigence selon laquelle la personne morale même doit être constituée par des associations s'occupant de l'identification ou de l'enregistrement de chiens (voir l'article 2, 2., du projet). En excluant d'autres personnes morales, même si elles disposent de l'aptitude et de la compétence technique requises, le projet en vient donc à se heurter au principe d'égalité.

2. Par ailleurs, il faut observer que le projet ne fixe pas de règles pour "l'établissement, la tenue à jour, l'exploitation et le financement du registre central ainsi que pour le contrôle".

.../...

Le fonctionnaire délégué a précisé que ces règles sont inscrites dans un cahier des charges rédigé par l'ABIEC. En application de l'article 3, alinéa 2, 2., des statuts de cette association, ce cahier des charges serait soumis à l'approbation du Ministre.

Cette procédure n'est pas conforme à la règle énoncée à l'article 16, alinéa 2, de l'arrêté royal du 17 novembre 1994. Avant de confier la gestion du registre central à une personne morale, le Ministre même doit fixer les règles visées ci-dessus. Il appartient alors à la personne morale de les observer.

En ne fixant pas lui-même les règles en cette matière et en laissant, au contraire, entièrement l'initiative à la personne morale chargée de la gestion du registre central, le Ministre délègue en fait à cette personne morale le pouvoir réglementaire dont il est investi. Il n'existe pas de fondement légal justifiant une pareille délégation.

Pour ce motif également, il y a lieu de remanier le projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALLEN,
H. COUSY,

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. L. HELLIN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. L. VERMEIRE, en toegelicht door de H. P. BARRA, adjunct-referendarissen.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. L. VERMEIRE, et exposée par M. P. BARRA, référendaires adjoints.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER