

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 1 april 1999 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 december 1992 betreffende de verbetering van paardachtigen", heeft op 29 juli 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 1er avril 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 10 décembre 1992 relatif à l'amélioration des équidés", a donné le 29 juillet 1999 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het koninklijk besluit van 10 december 1992 betreffende de verbetering van paardachtigen draagt aan de minister tot wiens bevoegdheid de landbouw behoort de taak op om te waken over het naleven en het toepassen van de Europese richtlijnen inzake het intracommunautaire handelsverkeer en de deelname aan wedstrijden voor paardachtigen. Daarenboven neemt de minister de maatregelen met het oog op hun genetische verbetering (artikel 2, § 1, eerste lid, van het genoemde besluit). De minister wordt uitdrukkelijk gemachtigd om bepaalde maatregelen te nemen, waaronder het reglementeren van de identificatie van de paardachtigen (artikel 2, § 1, tweede lid, 3°, van het genoemde besluit). Het genoemde besluit bevat in verband met die identificatie zelf ook een aantal bepalingen, met name i.v.m. de identificatie van paardachtigen die in een stamboek geregistreerd worden (artikelen 7 tot 9).

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt hoofdzakelijk een wijziging aan te brengen in de bepalingen van het koninklijk besluit van 10 december 1992 die de identificatie betreffen. Het "identificeren" wordt omschreven als "het aanbrengen van een individueel en onuitwisbaar merkteken" (ontworpen artikel 1, 19°). Volgens het ontwerp moeten voortaan alle paarden geïdentificeerd worden (ontworpen artikel 7). Die identificatie wordt uitgevoerd met een transponder; voor elk paard wordt een identificatiedocument afgegeven (ontworpen artikel 7bis). De identificatiegegevens van alle paarden worden verzameld en bijgehouden in een centrale gegevensbank, waarvan het beheer

.../...

door de minister toevertrouwd kan worden aan een rechts-persoon (ontworpen artikel 8).

Het ontwerp beoogt voorts de invoeging in het koninklijk besluit van 10 december 1992 van bepalingen i.v.m. de "signalementsopname", d.i. "het optekenen van alle natuurlijke en door de mens aangebrachte merktekens waardoor een paard individueel herkenbaar is" (zie de definitie in het ontworpen artikel 1, 7°). De signalementsopname wordt verplicht gesteld met het oog op de stamboekregistratie van een paard; voor de betrokken stamboekpaarden wordt een document afgegeven waarin het signalement is weergegeven (ontworpen artikel 9). Dat document is vereist opdat een hengst tot deelname aan de keuring toegelaten zou worden (ontworpen artikel 15, 2°).

RECHTSGROND

1. Volgens de aanhef van het ontwerp zou de rechtsgrond gezocht moeten worden in de wet van 20 juni 1956 betreffende de verbetering van de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren en in artikel 17 van de dieren-gezondheidswet van 24 maart 1987.

1.1 Artikel 1, 3°, van de wet van 20 juni 1956 machtigt de Koning tot het bepalen van de voorwaarden waaraan de mannelijke dieren moeten voldoen om erkend te worden als geschikt voor de openbare dekdienst. Het voorschrijven dat een hengst slechts toegelaten kan worden tot de keuring (met het oog op de toelating tot het dekken van merries van

.../...

derden), als hij geïdentificeerd en geregistreerd is en als daarvoor een document is afgegeven waarin het signalement van het dier is weergegeven (ontworpen artikel 15, 2°), zou beschouwd kunnen worden als een maatregel ter uitvoering van de bedoelde wetsbepaling.

Het ontwerp beperkt zich echter niet tot het vaststellen van voorwaarden in de context van de openbare dekdienst. De identificatieverplichting geldt integendeel voor alle paardachtigen, zonder onderscheid. De genoemde wetsbepaling volstaat dan ook niet als rechtsgrond voor het hele ontwerp.

1.2. Artikel 17 van de wet van 24 maart 1987 machtigt de Koning tot het vaststellen van de regelen voor de registratie, het merken en de identificatie van de dieren en de veebeslagen.

Die machtiging moet echter bekeken worden in het licht van het doel van de wet, zoals die in artikel 2 tot uiting wordt gebracht. Volgens die bepaling heeft de wet "de bestrijding van de dierenziekten tot doel, ten einde de volksgezondheid en de economische welvaart van de dierenhouders te bevorderen".

Uit geen van de bepalingen van het ontwerp kan afgeleid worden dat het, zoals de wet van 24 maart 1987, de bestrijding van dierenziekten beoogt. Uit de considerans van een ontwerp van koninklijk besluit "in toepassing van artikel 7 van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde", dat samen met het voorliggende

.../...

ontwerp voor advies is voorgelegd en waarover de Raad van State heden advies L. 29.072/1/V geeft, blijkt integendeel dat de identificatie van paarden geacht wordt "een basisvoorwaarde (te zijn) voor de doeltreffende strijd tegen de diefstal en om de traceerbaarheid betreffende de volksgezondheid te waarborgen".

De doelstellingen die aldus ook aan het voorliggende ontwerp ten grondslag blijken te liggen, hebben geen uitstaans met de bestrijding van dierenziekten. De wet van 24 maart 1987 biedt bijgevolg geen rechtsgrond voor het ontwerp.

2. De conclusie is dan ook dat er, in de huidige stand van de wetgeving, geen rechtsgrond voorhanden is.

Opdat het ontworpen besluit genomen kan worden, dient de wetgever m.a.w. eerst een rechtsgrond te creëren (1).

(1) Zie, i.v.m. de identificatie van honden en katten, artikel 7 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren.

PORTEE DU PROJET

L'arrêté royal du 10 décembre 1992 relatif à l'amélioration des équidés charge le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions de veiller au respect et à l'application des directives européennes en matière d'échanges intracommunautaires et de participation aux concours des équidés. En outre, le ministre prend les dispositions en vue de leur amélioration génétique (article 2, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté précité). Le ministre est formellement habilité à prendre certaines mesures, notamment à réglementer l'identification des équidés (article 2, § 1er, alinéa 2, 3°, de l'arrêté précité). En ce qui concerne cette identification, l'arrêté susmentionné prévoit lui-même également un nombre de dispositions concernant, notamment, l'identification des équidés enregistrés dans un livre généalogique (articles 7 à 9).

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend principalement modifier les dispositions de l'arrêté royal du 10 décembre 1992 qui concernent l'identification. La notion d'"identifier" est définie comme étant "l'application d'une marque individuelle et indélébile" (article 1er, 19°, en projet). Selon le projet, tous les chevaux doivent désormais être identifiés (article 7, en projet). Cette identification est réalisée par transponder; un document d'identification est délivré pour chaque cheval (article 7bis, en projet). Les données d'identification de tous les chevaux sont rassemblées et tenues à jour dans une banque de données centrale dont le ministre peut confier la gestion à une personne morale (article 8, en projet).

.../...

Le projet vise ensuite à insérer, dans l'arrêté royal du 10 décembre 1992, des dispositions concernant la "prise de signalement", à savoir "l'enregistrement de toutes les marques naturelles et de celles apposées par l'homme, sur base desquelles un cheval est reconnaissable individuellement" (voir la définition que donne l'article 1er, 7°, en projet). La prise de signalement est rendue obligatoire en vue de l'enregistrement d'un cheval dans le livre généalogique; un document reproduisant le signalement est délivré pour les chevaux inscrits dont il s'agit (article 9, en projet). Ce document est requis pour qu'un étalon soit admis à participer aux expertises (article 15, 2°, en projet).

FONDEMENT LEGAL

1. Selon le préambule du projet, il y aurait lieu de chercher le fondement légal de ce dernier dans la loi du 20 juin 1956 relative à l'amélioration des races d'animaux domestiques utiles à l'agriculture et dans l'article 17 de la loi relative à la santé des animaux du 24 mars 1987.

1.1. L'article 1er, 3°, de la loi du 20 juin 1956 habilite le Roi à déterminer les conditions auxquelles les animaux mâles doivent satisfaire pour être reconnus aptes à la monte publique. La prescription selon laquelle un étalon n'est admis à participer aux expertises (en vue de l'admettre à la monte de juments appartenant à des tiers) que s'il est identifié et enregistré et si, pour ce faire, il est délivré un document reproduisant le signalement de l'animal

.../...

(article 15, 2°, en projet), pourrait être considérée comme une mesure d'exécution de la disposition légale visée.

Toutefois, le projet ne se limite pas à fixer des conditions dans le contexte de la monte publique. L'obligation d'identification s'applique au contraire à tous les équidés, sans distinction. Dès lors, la disposition légale précitée ne procure pas un fondement légal suffisant au projet dans son entier.

1.2. L'article 17 de la loi du 24 mars 1987 confère au Roi le pouvoir de fixer les règlements pour l'enregistrement, le marquage et l'identification des animaux et des cheptels.

Il y a lieu toutefois d'interpréter cette délégation au regard de l'objet de la loi ainsi qu'il est exposé à l'article 2. Selon cette disposition, la loi "a pour objet de lutter contre les maladies des animaux, dans le but de promouvoir la santé publique et la prospérité économique des détenteurs d'animaux".

Aucune des dispositions du projet ne permet de déterminer qu'il vise à lutter contre les maladies des animaux, comme le fait la loi du 24 mars 1987. Il résulte au contraire du préambule d'un projet d'arrêté royal établi "en application de l'article 7 de la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire", soumis, pour avis, conjointement avec le présent projet, et sur lequel le Conseil d'Etat émet ce jour l'avis L. 29.072/1/V, que l'identification des chevaux est considérée comme constituant "une condition de base pour lutter efficacement contre

.../...

le vol et pour assurer la traçabilité en matière de santé publique".

Les objectifs qui semblent ainsi également inspirer le présent projet sont sans rapport avec la lutte contre les maladies des animaux. Dès lors, la loi du 24 mars 1987 ne procure pas de fondement légal au projet.

2. Il convient dès lors d'en conclure que, dans l'état actuel de la législation, le projet est dépourvu de fondement légal.

En d'autres termes, le législateur est tenu d'élaborer d'abord un fondement légal pour que l'arrêté en projet puisse être adopté (1).

(1) Voir, concernant l'identification des chiens et des chats, l'article 7 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
J. BOVIN,

E. WYMEERSCH,
A. ALLEN,

Mevrouw A. BECKERS,
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. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A. VAN MINGEROET, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. VAN MINGEROET, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

W. DEROOVER