

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.701/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 juni 2006 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de bijkomende voorwaarden waaraan de dierenarts moet voldoen om als identificeerder van paarden te opereren", heeft op 27 juni 2006 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Luidens artikel 8 van het koninklijk besluit van 16 juni 2005 betreffende de identificatie en de encoding van de paarden in een centrale gegevensbank, gebeurt de identificatie van de paarden onder meer door het inbrengen van een microchip in de hals van het paard. Luidens artikel 10 van hetzelfde besluit mag de inplanting slechts gebeuren door een "identificeerder", zijnde een dierenarts die is erkend in de zin van artikel 4 van de wet van 28 augustus op de uitoefening van de diergeneeskunde, en kan de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort, bijkomende voorwaarden stellen waaraan een erkende dierenarts moet voldoen om te kunnen opereren als identificeerder.

2.2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe deze bijkomende voorwaarden te bepalen.

.../...

Er wordt vereist dat de dierenartsen een opleiding gevolgd hebben om als identificeerder te worden "erkend". De opleidingen worden georganiseerd in samenwerking met de beheerder van de centrale gegevensbank ⁽¹⁾ (artikel 1). Voorts worden de regels bepaald inzake de aanvraag door de erkende dierenarts om te worden ingeschreven op de lijst van identificeerders door de beheerder van de centrale gegevensbank, en inzake het bijhouden en het meedelen van de lijst door de beheerder. Ook stelt het ontwerp het model vast van bepaalde relevante formulieren (artikelen 2 tot 4).

Het ontwerp bevat tevens een aantal bepalingen die de onafhankelijkheid van de identificeerders moeten waarborgen (artikel 5) en bepalingen inzake de geografische organisatie van de identificeerders (artikel 6). Er wordt voorzien in een procedure inzake de schrapping van een identificeerder van de lijst, indien hij op welke wijze dan ook de uitvoering van het koninklijk besluit van 16 juni 2005 "verwaarloost, verhindert of ondoeltreffend maakt" (artikel 7).

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, treedt in werking op 1 januari 2007 (artikel 8).

RECHTSGROND

3.1. Met het ontworpen besluit wordt beoogd uitvoering te geven aan artikel 10, § 2, van het koninklijk besluit van 16 juni 2005 betreffende de identificatie en de encoding van de paarden in een centrale gegevensbank. Luidens deze paragraaf bepaalt de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort, de bijkomende voorwaarden waaraan een erkende dierenarts moet voldoen om te kunnen opereren als identificeerder.

⁽¹⁾ Dit is, luidens de artikelen 27 en 28 van het koninklijk besluit van 16 juni 2005, een centraal organisme, dat een vereniging zonder winstoogmerk is in de zin van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, waaraan de minister het beheer van de gegevensbank "toevertrouwt" en dat voldoet aan de in het besluit gestelde voorwaarden.

Het koninklijk besluit van 16 juni 2005 vindt zelf rechtsgrond in artikel 17 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, gelezen in samenhang met de artikelen 2 en 29 van die wet, alsmede in artikel 4 van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde.

3.2. De vraag rijst evenwel of alle bepalingen van het ontwerp als "bijkomende voorwaarden" in de zin van artikel 10, § 2, van het koninklijk besluit van 16 juni 2005 kunnen worden beschouwd.

Zulks lijkt niet het geval te zijn met de artikelen 4, 6 en 7 van het ontwerp en de bijlagen. Aan de minister is immers geen machtiging verleend om nadere regels te bepalen betreffende het bijhouden en het ter beschikking stellen van de lijst van identificeerders en om de schrapping in te voeren als sanctie. Evenmin kan hij, zonder machtiging, een regeling invoeren inzake de geografische organisatie of spreiding van de identificeerders, nu in die opdracht niet is voorzien in het voornoemde koninklijk besluit van 16 juni 2005 ⁽²⁾.

De betrokken bepalingen dienen dan ook in het koninklijk besluit van 16 juni 2005 zelf te worden opgenomen, of de delegatie aan de minister, in artikel 10, § 2, van het koninklijk besluit van 16 juni 2005, dient voorafgaandelijk te worden uitgebreid, opdat de minister het ontworpen besluit in al zijn facetten zou kunnen nemen ⁽³⁾.

⁽²⁾ Integendeel, luidens artikel 15 van het koninklijk besluit mag de eigenaar van het paard, of zijn mandataris, een identificeerder kiezen uit een lijst, die bijgehouden en ter beschikking gesteld wordt door de beheerder.

⁽³⁾ Alhoewel de in de artikelen 2 en 3 vervatte regels betreffende de inschrijving op de lijst van identificeerders onlosmakelijk zijn verbonden met het opleggen van de voorwaarde van inschrijving zelf en die artikelen dus kunnen worden geacht binnen de grenzen van de aan de minister toegekende delegatie te blijven, kan omwille van de rechtszekerheid worden aanbevolen de rechtsgrond op dit vlak te expliciteren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Er moet een tweede (nieuw) lid worden ingevoegd in aanhef, waarin verwezen wordt naar artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde, vervangen bij de wet van 27 december 2005.

Artikel 1

5. Luidens paragraaf 3 van dit artikel worden de opleidingen georganiseerd "in samenwerking" met de beheerder van de gegevensbank. Het is niet duidelijk wie dan de opleidingen "organiseert".

De gemachtigde ambtenaar geeft in dit verband de volgende toelichting:

"Bedoeling is dat het duidelijk zou zijn dat de beheerder van de databank praktische medewerking verleent aan de vorming van de dierenartsen.

De samenwerking betreft:

1. De Dienst Sanitair Beleid Dieren en planten van de FOD Volksgezondheid
2. De erkende dierenartsen
3. De beheerder van de databank."

De ontworpen bepaling dient dan ook in die zin te worden verduidelijkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 40.701/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 13 juin 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les conditions supplémentaires auxquelles le vétérinaire doit répondre pour opérer comme identificateur de chevaux", a donné le 27 juin 2006 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE DU PROJET

2.1. Selon l'article 8 de l'arrêté royal du 16 juin 2005 relatif à l'identification et à l'encodage des chevaux dans une banque de données centrale, l'identification des chevaux s'effectue, entre autres, par l'implantation d'un microchip dans l'encolure du cheval. L'article 10 du même arrêté prévoit, d'une part, que le microchip ne peut être implanté que par un "identificateur", à savoir un vétérinaire agréé au sens de l'article 4 de la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire, et d'autre part, que le ministre qui a la santé publique dans ses attributions peut déterminer les conditions supplémentaires auxquelles un vétérinaire agréé doit répondre pour pouvoir opérer comme identificateur.

2.2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de fixer ces conditions supplémentaires.

.../...

Il faut impérativement que les vétérinaires aient suivi une formation pour être "reconnus" (lire: "agréés") comme identificateur. Les formations sont organisées en collaboration avec le gestionnaire de la banque de données centrale ⁽¹⁾ (article 1^{er}). Par ailleurs, le projet fixe les règles relatives à la demande par laquelle le vétérinaire agréé sollicite son inscription, par le gestionnaire de la banque de données centrale, sur la liste des identificateurs ainsi qu'à la tenue à jour et à la notification de la liste par le gestionnaire. Le projet détermine, en outre, le modèle de certains formulaires pertinents (articles 2 à 4).

Le projet comporte par ailleurs un certain nombre de dispositions qui doivent garantir l'indépendance des identificateurs (article 5) et des dispositions relatives à l'organisation géographique des identificateurs (article 6). Il prévoit une procédure de radiation d'un identificateur de la liste si de quelque façon que ce soit, l'intéressé "néglige, empêche ou rend inefficace" l'exécution de l'arrêté royal du 16 juin 2005 (article 7).

L'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen entre en vigueur le 1^{er} janvier 2007 (article 8).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. L'arrêté en projet entend pourvoir à l'exécution de l'article 10, § 2, de l'arrêté royal du 16 juin 2005 relatif à l'identification et à l'encodage des chevaux dans une banque de données centrale. Ce paragraphe prévoit que le ministre qui a la santé publique dans ses attributions détermine les conditions supplémentaires auxquelles un vétérinaire agréé doit répondre pour pouvoir opérer comme identificateur.

L'arrêté royal du 16 juin 2005 tient lui-même son fondement juridique de l'article 17 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, lu en combinaison avec les articles 2 et 29 de cette loi, ainsi que de l'article 4 de la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire.

⁽¹⁾ Il s'agit, selon les articles 27 et 28 de l'arrêté royal du 16 juin 2005, d'un organisme central constitué sous forme d'association sans but lucratif conformément à la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, auquel le ministre "confie" la gestion de la banque de données et qui satisfait aux conditions fixées par l'arrêté.

3.2. La question se pose toutefois de savoir si toutes les dispositions du projet peuvent être considérées comme des "conditions supplémentaires", au sens de l'article 10, § 2, de l'arrêté royal du 16 juin 2005.

Tel n'est pas le cas, semble-t-il, en ce qui concerne les articles 4, 6 et 7 du projet et les annexes. En effet, aucune habilitation n'a été conférée au ministre pour fixer les modalités relatives à la mise à jour et à la tenue à disposition de la liste des identificateurs et pour ériger la radiation en sanction. Sans habilitation, il ne peut pas davantage régler l'organisation géographique ou la répartition des identificateurs, dès lors que cette délégation n'est pas prévue par l'arrêté royal du 16 juin 2005 précité ⁽²⁾.

Les dispositions concernées doivent dès lors être incorporées à l'arrêté royal du 16 juin 2005 même, ou la délégation au ministre, qui figure à l'article 10, § 2, de l'arrêté royal du 16 juin 2005, doit être préalablement étendue, afin que le ministre puisse prendre l'arrêté en projet dans son ensemble ⁽³⁾.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Il faut insérer dans le préambule un deuxième alinéa (nouveau) qui fait référence à l'article 4, alinéa 4, de la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire, remplacé par la loi du 27 décembre 2005.

Article 1^{er}

5. Selon le paragraphe 3 de cet article, les formations sont organisées "en collaboration" avec le gestionnaire de la banque de données. On n'aperçoit pas clairement qui, dans ces conditions, "organise" les formations.

⁽²⁾ Au contraire, l'article 15 de l'arrêté royal dispose que le propriétaire du cheval ou son mandataire peut choisir un identificateur figurant sur une liste qui est mise à jour et tenue à disposition par le gestionnaire.

⁽³⁾ Bien que les règles énoncées aux articles 2 et 3 concernant l'inscription sur la liste des identificateurs soient indissociablement liées à la condition d'inscription même et qu'on puisse donc considérer que ces articles s'inscrivent dans les limites de la délégation octroyée au ministre, il est recommandable, par souci de la sécurité juridique, de préciser le fondement juridique sur ce point.

Le fonctionnaire délégué donne les éclaircissements suivants à ce propos:

"Bedoeling is dat het duidelijk zou zijn dat de beheerder van de databank praktische medewerking verleent aan de vorming van de dierenartsen.

De samenwerking betreft:

1. De Dienst Sanitair Beleid Dieren en planten van de FOD Volksgezondheid
2. De erkende dierenartsen
3. De beheerder van de databank."

La disposition en projet doit dès lors être précisée dans ce sens.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT