KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 6e mei 1982 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van "dierengezondheidswet", heeft de 30e juni 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 6 mai 1982, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif à la Santé des animaux", a donné le 30 juin 1983 l'avis suivant :

I. DE STREKKING VAN HET VOORONTWERP.

Het voorontwerp van wet strekt er blijkens de termen van artikel 1 toe "de openbare macht toe te laten met het oog op de openbare gezondheid en het economisch welzijn ("welvaart" in de memorie van toelichting) van de dierenhouders de bestrijding van de dierziekten te organiseren".

Het voorontwerp heeft aldus tot voorwerp de bestrijding van de dierenziekten. Deze dierenziekten worden bestreden met een dubbel doel : de openbare gezondheid aan de ene kant, de economische welvaart (de in de memorie gehanteerde term "welvaart" zal wel beter de bedoeling weergeven dan de term "welzijn" uit de tekst van het ontwerp zelf) van de dierenhouders aan de andere kant.

II. BEVOEGDHEID VAN DE STAAT IN ZIJN VERHOUDINGEN TOT DE GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN.

1. Dierenziekten kunnen ook met andere doeleinden dan die welke aan het ontwerp ten grondslag liggen, bestreden worden; men denke bv. aan het natuurbehoud. Anderzijds kunnen maatregelen ter bestrijding van dierenziekten die de openbare gezondheid of de economische welvaart van dierenhouders ten goede komen, de verwezenlijking van andere doeleinden van openbaar be-

.../...

lang in de weg staan; het afmaken van zieke dieren (artikel 6 van het ontwerp) kan vanuit een ecologisch oogpunt voor kritiek vatbaar zijn.

2. Vooraleer een gedeelte van de tot dan toe uitsluitend in handen van de nationale overheid liggende bevoegdheden aan de Gemeenschappen en Gewesten werd overgedragen, had dat soort van problemen, toch op het vlak van het nationaal recht, geen specifiek juridische dimensie. Immers, de nationale wetgever was toen bevoegd om tegelijkertijd alle aspecten van het openbaar belang te waarderen. Hij moest hierbij, onder zijn politieke verantwoordelijkheid, wel aan een oordeelkundige afweging van belangen doen, maar niettemin kon hij er toe komen een bepaalde categorie van belangen uitgesproken op de andere te laten prevaleren - een hier passend concreet voorbeeld : bepaalde diersoorten doen verdelgen ter bescherming van de landbouw in plaats van op hun uitbreiding aan te sturen ter wille van het natuurbehoud - zonder daarbij het verwijt van bevoegdheidsoverschrijding te kunnen oplopen.

3. Heden ten dage moet men zich wel afvragen of het niet denkbaar is dat dit verwijt hem kan worden toegestuurd.

De bevoegdheden die aan Gemeenschappen en Gewesten zijn toegewezen, zijn weliswaar, zoals de Grondwet (de artikelen 59bis en 107quater) het wil, op basis van het begrip "aangelegenheden" omschreven. Maar feit is dat een "aangelegenheid" die bij de nationale wetgever is gebleven, raakpunten kan vertonen met een aangelegenheid die naar de Gemeenschap of naar het Gewest is overgegaan. Inzonderheid kan zich dat voordoen wanneer een of meer van deze "aangelegenheden" meer naar het doel dan naar

.../...

de inhoud zijn bepaald of - om aan te sluiten bij voorheen gebruikte termen voor het stellen van het hier behandelde probleem - wanneer één of meer van deze aangelegenheden eigenlijk alleen omschreven zijn als een doeleinde van openbaar belang ter verwezenlijking waarvan de bevoegde overheid een bepaald beleid mag voeren waaraan zij dan een concrete inhoud zal geven (1)(2). Zo is de "zorg voor het dier" niet omschreven als een aangelegenheid waarvoor, wat ook het nagestreefde doel zij, hetzij de nationale wetgever bevoegd is gebleven, hetzij de Gemeenschap of het Gewest bevoegd is geworden; wel is er bepaald (zie artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, hierna kortweg "de bijzondere wet" genoemd) dat het Gewest voortaan zal instaan voor "de natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantesoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen", wat onmiskenbaar het treffen van maatregelen gericht op de zorg voor het dier verantwoordt; anderzijds staat vast dat de volksgezondheid en de landbouw op enkele in de bijzondere wet afgescheiden "aangelegenheden" na (zie artikel 5, § 1, I, en artikel 6, § 1, III), verder bij de nationale overheid berusten, en - het hier onderzochte ontwerp getuigt daarvan - ook ter behartiging van deze "aangelegenheden" kunnen maatregelen gericht op de zorg voor het dier getroffen worden.

.../...

---

(1) Direct aansluitend bij de in het hier besproken ontwerp behandelde materie : het is opvallend dat het voorwerp van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud naar het oogmerk wordt bepaald; en dat niet alleen positief, maar ook, daar waar wordt bepaald dat de wet niet de landbouw- of bosbouwexploitatie "beoogt" te regelen, negatief (artikel 1 van deze wet).

(2) Zal wel ongeveer op hetzelfde neerkomen de vaststelling dat verschillende "aspecten" van een zelfde materie over Staat, Gemeenschappen en Gewesten verspreid liggen. Men denke aan de "culturele aangelegenheden" opgesomd in artikel 4 van de bijzondere wet (zie bijvoorbeeld de adviezen L. 11.674/2 van 6 juli 1972 en L. 12.652/2 van 18 oktober 1976 van de Raad van State).

Voor een voorbeeld van een regeling die al naar het doel ervan zowel tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen als van de Staat kan behoren, zie het advies van de Raad van State L. 15.420/VR van 18 mei 1983 over een voorstel van wet "tot bevordering van energiebesparing in volkswoningencomplexen beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen".

4. Wat valt daarover juridisch te zeggen ?

In het algemeen beschouwd dat een scherpe juridische controle op de interne legaliteit (rechtmatigheid naar motieven en doel) van de handelingen, particuliere en normatieve, der onderscheiden overheden zich opdringt, controle die als uiterste maatregel de toepassing van het redelijkheidsbeginsel (marginaal toezicht) zal omvatten.

Beslissen wat ter verwezenlijking van een doeleinde van openbaar belang mag of moet worden gedaan, is grotendeels een zaak van discretionaire bevoegdheid. De vrije uitoefening van discretionaire bevoegdheid wordt rechtens beperkt door het redelijkheidsbeginsel, dat marginale toetsing door de rechter verantwoordt (1).

Bijgevolg zal, zowel bij de normering als bij de toepassing van de uitgevaardigde normen, iedere overheid, de nationale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheid, elk voor zich binnen de grenzen van de redelijkheid moeten blijven; met name zal ze bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, niet zonder enige grond zo verregaande maatregelen mogen treffen dat een andere overheid in de

.../...

---

(1) Ook wetgevende lichamen aan het redelijkheidsbeginsel onderworpen achten, is helemaal niet nieuw. Op het gebied van het internationaal recht maken het Europese Hof voor de rechten van de mens en het Hof van Justitie van de E.G. van dat beginsel vaak gebruik. De Raad van State van zijn kant heeft in zijn advies van 18 mei 1983 over een wetsontwerp tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning gesteld dat de beoordelingsmacht van de wetgevende kamers ter zake van de vraag of er omstandigheden aanwezig zijn die de toekenning van bijzondere machten aan de Koning wettigen en, zo ja, voor welke tijdsspanne, niet onbegrensd is; grondwettelijk kunnen zij geen oordeel geven "dat de feitelijke omstandigheden kennelijk zou vertekenen of dat duidelijk buiten verhouding tot die omstandigheden zou staan" (Parl. Doc., Kamer, 1982-1983, nr 643-13, sub IV). Zie voor een beroep op het redelijkheidsbeginsel direct in de sfeer van de bijzondere wet, het advies van de Raad van State L. 15.330/VR/9 van 3 mei 1983 over een ontwerp van besluit van de Waalse Gewestexecutieve "portant interdiction de l'emploi d'herbicides sur le domaine public".

praktische onmogelijkheid komt te verkeren het haar toevertrouwde beleid enige reële inhoud te geven; niet zonder dat een minimum aan redelijke gronden daartoe voorhanden is, zal de nationale overheid met het oog op de bescherming van de landbouw besmettingsgevaar mogen bestrijden door radicale afmaking van dieren die behoren tot een soort dat de gewestelijke overheid in naam van het natuurbehoud tot een beschermd soort heeft verklaard.

5. Feitelijk overleg kan vanzelfsprekend veel moeilijkheden ondervangen.

Juridisch (dat wil zeggen door het recht geregeld) overleg is ook mogelijk. Maar dan enkel voor de oplossing van opportuniteits- , niet van bevoegdheidsvragen (1). Gedoeld wordt op de procedure tot voorkoming of tot regeling van de belangenconflicten (artikel 31 en volgende van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Conflicten die rijzen doordat een der drie betrokken overheden, ter behartiging van een haar toevertrouwd "belang" - zoals bij voorbeeld in casu de volksgezondheid -, een beslissing overweegt of genomen heeft die een andere schadelijk acht voor een haar toevertrouwd belang - zoals bij voorbeeld in casu het natuurbehoud - beantwoorden immers duidelijk aan het begrip "belangenconflicten" bedoeld in evengenoemde artikelen van de gewone wet.

6. Quid als er dan toch een onverenigbaarheid, in de zin van onmogelijkheid tot gelijktijdige toepassing, ontstaat tussen eensdeels een beslissing van de nationale overheid, anderdeels een beslissing van de gewestelijke

---

.../...

(1) Behalve binnen het raam van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zoals gewijzigd bij artikel 18 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

of de gemeenschapsoverheid, terwijl elk van hen binnen de perken van haar bevoegdheid is gebleven ? (1) Als de nationale overheid verbiedt wat de gemeenschaps- of de gewestelijke overheid gebiedt of omgekeerd ? Als bij voorbeeld met eerbiediging van alle desbetreffende rechtsregelen, het redelijkheidsbeginsel inbegrepen, de nationale overheid met het oog op de volksgezondheid beveelt een bepaalde diersoort uit te roeien en, evenzeer met eerbiediging van deze rechtsregelen, de gewestelijke overheid met het oog op het natuurbehoud verbiedt die diersoort uit te roeien ? (2)

Dan blijkt de beslissing van de nationale overheid de voorrang te moeten krijgen. Niet omdat haar beslissingen in de hiërarchie der rechtsnormen hoger staan - dat doen ze immers niet - maar omdat de bevoegdheid der Gewesten en Gemeenschappen een toegewezen bevoegdheid is. Als een toepassing van de regel van uitlegkunde dat toegewezen bevoegdheden restrictief geïnterpreteerd moeten worden, kan men immers

---

.../...

(1) Beslissingen waarvan de ene strenger zijn dan de andere kunnen wel tegelijkertijd worden toegepast (cumulatieve toepassing).

(2) We laten in het midden of men dan voor een antinomie staat. Men gaat er niet eens over akkoord of er antinomieën in het recht bestaan, laat staan dat er eensgezindheid zou bestaan over de juiste inhoud van het begrip (zie Les antinomies en droit, Etudes publiées par Ch. PERELMAN, Bruxelles, Bruylant, 1965).

de gedachte zien dat wanneer het erom gaat een zodanige bevoegdheid af te bakenen tegen de bevoegdheid van de overheid die de volheid van bevoegdheid bezit, bij echte onverenigbaarheid tussen beide de toegewezen bevoegdheid het moet afleggen. Men kan immers aan de verdeler der bevoegdheden de intentie niet toeschrijven dat degene aan wie hij enkel een toegewezen bevoegdheid heeft toevertrouwd, door de uitoefening van die bevoegdheid de uitoefening zou kunnen lamleggen van de bevoegdheid van de overheid die hij principieel bevoegd heeft gemaakt; men kan hem zeker die bedoeling niet toeschrijven wanneer hijzelf deze principieel bevoegde overheid is; welnu, dat is terzake het geval aangezien het de nationale overheid, aan wie de volheid van bevoegdheid toekomt, is die aan Gemeenschappen en Gewesten hetzij in grondwet-, hetzij in wetteksten bepaalde bevoegdheden heeft toegekend.

7. Na de vaststelling dat er zich onverenigbaarheden als bedoeld onder 6. kunnen voordoen, is het niet overbodig te herhalen :

1) dat bij de uitvoering van het hier besproken voorontwerp van wet en van de op grond ervan uitgevaardigde regelen, men er voortdurend en nauwgezet zal moeten op letten dat de te treffen maatregelen, zowel verordenende als individuele, gericht moeten zijn en enkel gericht mogen zijn op de dubbele doelstelling van het voorontwerp;

2) dat daarenboven bedoelde maatregelen ook de toets van de andere eisen van interne legaliteit, waaronder die geboden door het redelijkheidsbeginsel, zullen moeten kunnen doorstaan.

.../...

8. Het hierboven onderstreepte bijzonder belang van de doelstelling van regelen voor het uitmaken of ze tot de bevoegdheid van het Rijk, de Gemeenschap of het Gewest behoren, brengt de Raad van State ertoe even zijn aandacht te laten uitgaan naar de memorie van toelichting die bij het voorontwerp is gevoegd.

Zoals reeds vastgesteld sub I voorziet artikel 1 van het voorontwerp in de bestrijding van de dierenziekten met het oog op aan de ene kant de "openbare gezondheid", aan de andere kant de economische welvaart van de dierenhouders. In de memorie van toelichting nu wordt dat artikel 1 van een commentaar voorzien die aanvangt met de volgende woorden : "Artikel 1 bepaalt dat de wet voornamelijk (onderstreping toegevoegd) volgende doelstellingen nastreeft ...".

Het hoeft geen betoog dat de tekst van artikel 1, die wel bepaald van twee doeleinden gewaagt, de voorrang heeft op de memorie van toelichting, temeer daar het woord "voornamelijk" in de Franse versie van de memorie van toelichting geen tegenhanger heeft.

In dezelfde gedachtengang wil de Raad van State eveneens opmerken dat alweer de tekst van het ontwerp voorrang heeft waar, in artikel 1, het organiseren van de bestrijding van de dierenziekten als voorwerp van de wet wordt omschreven, terwijl daartegenover in de memorie van toelichting wordt verklaard dat een van de doeleinden van het ontwerp is "... 1° de gezondheid van de dieren organiseren en de hygiëne ervan bevorderen - wat verder strekt dan dierziektenbestrijding (onderstreping toegevoegd)". Tenzij men met het onderstreepte zinsdeel niet meer te verstaan wil geven dan dat voor de bestrijding van de dierenziekten ook preventief kan worden op-

.../...

getreden, moet hem, in zijn verhouding tot de tekst die hij pretendeert te commentariëren, iedere juridische betekenis worden ontzegd.

9. De in 6. geformuleerde conclusie over de primauteit van het recht van de nationale overheid is niet meer dan een algemene conclusie. Bij het artikelsgewijze onderzoek van het voorgelegde wetsontwerp zal de Raad uitkijken of met zekere bepalingen van het ontwerp het bevoegdheidsterrein van de Gewesten of de Gemeenschappen niet wordt betreden.

III. HET VOORONTWERP EN HET E.E.G.-RECHT.

Geen bepaling van het voorontwerp lijkt in strijd te zijn met enige regel van het E.E.G.-recht. Blijkens artikel 22 strekt het er wel integendeel mede toe de verplichtingen door het E.E.G.-recht inzake diergeneeskunde aan ons land opgelegd, na te komen.

Wel zal bij gebruikmaking van de ruime bevoegdheden die het ontwerp Hem toekent, de Koning zijn aandacht moeten laten uitgaan naar de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake het vrij verkeer van goederen, inzonderheid naar die rechtspraak welke er zich tegen verzet dat de Lid-Staten al te gemakkelijk grijpen naar de eisen van de gezondheid van personen of dieren om dat vrij verkeer te beperken (artikel 36 van het E.E.G.-Verdrag; zie bijvoorbeeld inzake juist de handel in dieren, het arrest van 15 juli 1982 inzake Commissie t/ Verenigd Koninkrijk, zaak 40/82, Jurisprudentie van het Hof, 1982-7, p. 2793; vergelijk het arrest van 8 februari 1983, zelfde partijen, zaak 124/81, nog niet gepubliceerd, behalve in "Les activités de la Cour de Justice des Communautés européennes", nr 3/83, p. 4; nog : het arrest van 2 maart 1983 inzake Commissie t/ België, zaak 155/82).

.../...

IV. HET VOORONTWERP EN DE BEVOEGDHEIDSTOEKENNING AAN DE KONING.

1. Het voorontwerp kent bijzonder ruime bevoegdheden toe aan de Koning, derwijze zelfs dat welhaast verder wordt gegaan dan met kaderwetten gebruikelijk is. Inzonderheid, gelet op de technische aard van de te regelen materie en op het bestaan van wetten die als precedenten beschouwd kunnen worden (wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt; wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen; wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten; ...), is daar in het algemeen gesproken nochtans geen ernstig bezwaar tegen.

2. Anders is het echter wanneer de bevoegdheidstoekenning slaat op aangelegenheden die krachtens de Grondwet tot de eigen bevoegdheid van de wetgevende macht behoren.

In zijn advies over het ontwerp waaruit de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning is gegroeid, heeft de Raad van State uitgeweid over dat probleem. Zijn slotbeschouwing luidt als volgt : "... D. Voor zover de wetgever mocht oordelen dat het land zich in een zodanige noodtoestand bevindt dat het geboden is de Koning bijzondere machten te verlenen ter zake van belastingen, dan zou de wet op zijn minst moeten bepalen dat de betreffende die aangelegenheid vastgestelde besluiten zullen ophouden uitwerking te hebben indien ze op een door de wetgever te stellen datum niet zijn bekrachtigd" (Parl. doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1981-1982, nr 28-1, blz. 8).

.../...

2.1. Ter zake wordt niet van een noodtoestand gewaagd en men zou dat klaarblijkelijk bezwaarlijk ook kunnen. Te meer, daar ze niet in de noodzaak van een bekrachtiging door de wetgever voorzien, moeten de bepalingen van het ontwerp die de Koning bevoegd maken in aangelegenheden die door de Grondwet voor de wetgever zijn gereserveerd, dan ook als ongrondwettig worden afgewezen.

2.2. Dat is het geval met artikel 4, § 2, 5°, daar waar het de Koning toestaat af te wijken van de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken : in zoverre de regeling van het gebruik der talen nog tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoort, is krachtens artikel 23 van de Grondwet de wetgevende macht het uitsluitend bevoegde orgaan. Er hoeft ternauwernood aan herinnerd te worden dat in zoverre men zich binnen de grenzen getrokken door artikel 59bis, § 3 en § 4, van de Grondwet bevindt, zelfs de nationale wetgever niet bevoegd is, maar enkel de gemeenschapsraden dat zijn.

Ook hoeft er nauwelijks op gewezen te worden dat, aangezien het in de besproken ontwerpbepaling gaat over attesten en getuigschriften die voor internationaal gebruik zijn bestemd, mogelijk bestaande supra- of internationale regelen de voorrang zullen moeten krijgen op regelen van intern recht, van wie deze ook uitgaan; betreft het richtlijnen van de E.E.G., dan zullen deze, zo dat nog niet is gebeurd, in intern recht omgezet moeten worden; zo artikel 3, lid 2, h, van de richtlijn 64/432/EEG van 26 juni 1964 van de Raad inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens, dat bepaalt dat de in deze richtlijn bedoelde runderen en varkens tijdens het vervoer naar het land van bestemming vergezeld moeten gaan van een gezondheidscertificaat dat "ten minste in de taal van het land van bestemming" wordt opgesteld.

.../...

2.3. In artikel 20 van het voorontwerp is bepaald dat de Koning de vergoedingen kan vaststellen die van de verantwoordelijke kunnen worden gevorderd voor de controlemaatregelen getroffen ter verzekering van de uitvoering van de "reglementeringen" uitgevaardigd krachtens de ontwerp-wet. Blijkens artikel 2, 6°, dient men onder "verantwoordelijke" te verstaan de eigenaar of de houder van dieren. De "vergoeding", waarvan sprake in artikel 20, kan bijgevolg als een "retributie" in de zin van artikel 113 van de Grondwet worden aangezien. Dat artikel 113 nu houdt in dat de Staat van de burgers maar een retributie kan vorderen in de gevallen uitdrukkelijk bepaald door de wet. In zoverre het artikel betrekking heeft op retributies ten behoeve van de Staat, lijkt de bedoeling ervan te zijn te vermijden dat de Regering aan het soeverein beslissingsrecht van de wetgevende macht op het stuk van belastingen tekort zou doen door middel van het heffen van retributies (1).

Het komt de Raad van State voor dat in het onderhavige geval dit gevaar naar behoren wordt bezworen doordat eensdeels het de wetgevende macht zelf is die de Koning toestaat (2) een vergoeding op te leggen en doordat anderdeels

.../...

---

(1) Zie MAST, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 1983, Story-Scientia, nr 401; SCHREUDER en KRINGS, Belastingen en Retributies, in Administratief Lexicon, nr 4.

(2) Volgens J. DE MEYER (niet gepubliceerde studienota over "Impôts et rétributions") vereist, in tegenstelling tot artikel 110 van de Grondwet voor wat betreft de belastingen, artikel 113 trouwens niets meer : "... il suffit d'après cet article, qu'elle (la loi) détermine les cas dans lesquels une rétribution de ce genre peut être exigée des citoyens. Elle peut donc fort bien ne pas se charger elle-même de la fixation de (son) taux, mais laisser ce soin à une autorité exécutoire" (de nota, p. 5).

Dit tekstargument is niet in tegenspraak met het doel van artikel 113, dat zopas werd toegelicht.

het gebruik van de term "vergoeding" het vorderen van buitensporige sommen uitsluit, wat in zich de eis bevat van een evenredigheid tussen het gevorderde bedrag en de werkelijk gemaakte kosten.

2.4. De in 2.3. vertolkte zienswijze, maakt de Raad van State ook tot de zijne wat de "vergoeding" betreft ... waarvan sprake in artikel 5, 3°, van het voorontwerp, welke vergoeding onmiskenbaar het karakter van een retributie in de zin van artikel 113 van de Grondwet heeft.

V. DE STRUCTUUR VAN HET VOORONTWERP.

1. Wanneer in een wet een reeks definities van termen wordt gegeven, is het over 't algemeen gewenst zulks in het eerste artikel te doen. Voor het onderwerpelijke voorontwerp is dat in het bijzonder gewenst omdat in artikel 1 reeds sprake is van begrippen ("dierziekten", "smetstoffen", "produkten van dierlijke oorsprong" ...) die pas in artikel 2 gedefinieerd worden.

2. Gelet op de vrij grote omvang van het ontwerp kan men het voor de overzichtelijkheid gewenst achten de artikelen in hoofdstukken te groeperen. Volgende indeling wordt in overweging gegeven :

- Hoofdstuk I - Algemene bepalingen (de artikelen 1 en 2, maar dan na ze van plaats te hebben verwisseld).

- Hoofdstuk II - De Diergeneeskundige Dienst en de Verenigingen tot bestrijding van besmettelijke dierenziekten (artikel 3, waarvan § 3 het best een afzonderlijk artikel zou vormen).

.../...

- Hoofdstuk III - Maatregelen ter voorkoming en ter bestrijding van dierenziekten (de artikelen 4 tot 11, alsook artikel 15).

- Hoofdstuk IV - Toezicht (de artikelen 12 tot 14, alsook artikel 20).

- Hoofdstuk V - Sancties (de artikelen 16 tot 19).

- Hoofdstuk VI - Diverse bepalingen (de artikelen 21 tot 23).

VI. ALGEMENE SLOTOPMERKING.

Als men het ontwerp in zijn geheel leest, valt op :

1° dat het in niet erg deugdelijk Nederlands is gesteld;

2° dat dezelfde begrippen soms met verschillende termen worden aangeduid;

3° dat er nogal wat discrepantie bestaat tussen de Nederlandse en de Franse versie van het ontwerp;

4° dat de rechtstaal erg slordig is gehanteerd.

Deze vier aanmerkingen zullen bij de artikelsgewijze bespreking met voorbeelden uit de tekst worden geïllustreerd. Het blijft echter gewenst de tekst op die vier punten geheel te herzien. Wat de punten 1 en 4 betreft, kan men dat het best laten doen door ter zake bevoegden.

.../...

VII. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING.

Artikel 1.

1. Vooreerst herinnert de Raad van State aan zijn voorstel de artikelen 1 en 2 van plaats te doen verwisselen.

2. Naar luid van de memorie van toelichting en zoals nader is verklaard door de gemachtigde ambtenaar, wil dit artikel de doelstellingen van het ontwerp omschrijven. Om zulks te doen uitkomen, kan de inleidende zin als volgt geformuleerd worden : "Deze wet heeft de bestrijding van de dierenziekten tot doel, met het oog op de volksgezondheid en op de economische welvaart van de dierenhouders".

3. Eigenlijk kan met deze zin worden volstaan. Immers, wat concreet tot het bereiken van het genoemde doel gedaan kan worden, blijkt reeds uit de omschrijving verderop in het ontwerp van de bevoegdheden die aan de Koning worden toegekend. Bovendien loopt men met een opsomming als gegeven onder de vijf punten van artikel 1 het gevaar het tegenovergestelde van het beoogde resultaat te bereiken, wanneer die nochtans blijkbaar ruim bedoelde teksten limitatief geïnterpreteerd gaan worden; en aan een limitatieve interpretatie kan men juridisch-technisch soms niet uit.

Er is minder bezwaar tegen dat de gegeven opsomming in de memorie van toelichting wordt opgenomen, waar ze als een illustratie kan dienen van de diverse domeinen die ter verwezenlijking van het gestelde doel betreden kunnen worden.

4. Voor het geval men toch vasthoudt aan de opsomming in de wettekst zelf, worden de volgende tekstverbeteringen voorgesteld; de Raad bepaalt zich tot de in zijn ogen belangrijkste en direct opvallende :

.../...

- in 1° schrijve men "'s lands grondgebied" in plaats van "het nationaal gebied";

- in 2° moet men het zinsdeel na de tweede komma weglaten daar het geen normatieve betekenis heeft;

- in 3° vervange men twee keer "op" door "tot" en, met het oog op eenheid van terminologie, "produkten van dierlijke oorsprong" door "dierlijke produkten" (zie immers artikel 2, 2°);

- in 4° vervange men, tenzij men iets gans anders bedoelt, "vulgarisatie" door "informatie" of "voorlichting" of, beter nog, door "het verstrekken van informatie (of voorlichting)"; tevens vervange men "met" door "tussen";

- in 5° vervange men "de inrichting" door "het tot stand brengen".

5. Onder 1° bestaat er een discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse versie : in de Franse is er sprake van "... la dispersion, la diffusion et l'entrée ..."; in de Nederlandse worden maar twee verrichtingen vermeld : "... verspreiding en inbreng ...".

6. Onder 2° komt ook al een discordantie voor : "... tot (lees : "van") de instandhouding, de verbetering en de ontwikkeling ..." tegenover "... au maintien de l'amélioration et à la promotion ...".

7. Het zou beslist niet onnuttig zijn een definitie te geven van het begrip "dierenhouders". Wel moet worden toegegeven dat dit nut maar relatief is, nu alleen de economische welvaart van de dierenhouders wordt nagestreefd, wat het begrip "dierenhouders" reeds beperkt tot degenen die met het oog op economisch gewin dieren houden. Geeft men een definitie, dan moet die in het huidige artikel 2 haar plaats krijgen.

.../...

Artikel 2.

1. Zoals de tekst onder 1° is geformuleerd, slaat hij ook op wilde dieren die niet onder de bewaring van een persoon staan. Is dat gewild, slaat de tekst dus ook op in het wild levende dieren, dan zal bij gebruikmaking van de haar ten opzichte van die dieren verleende bevoegdheid de nationale overheid op een bijzondere wijze rekening moeten houden met wat hierboven sub II is geschreven. Als zodanig vallen in het wild levende dieren - zeker die - immers onder "de natuurbescherming en het natuurbehoud", aangelegenheid die aan de Gewesten is toevertrouwd. Indien de nationale overheid ten opzichte van deze dieren maatregelen wenst te treffen, zal zij er zich dus terdege rekenschap van moeten geven dat zij dat enkel kan voor zoveel die maatregelen in ernst kunnen bijdragen tot het bereiken van de doeleinden van de ontworpen wet, te weten de volksgezondheid en de economische welvaart van de dierenhouders.

2. In 2° wordt gezondigd tegen de regel dat in een definitie het te definiëren woord niet mag voorkomen. Zeker in de Franse versie, met het woord "produits"; eigenlijk ook in de Nederlandse versie, want "produkten" en "voortbrengselen" zijn in de betekenis waarin ze hier worden gebruikt, praktisch synoniem met elkaar.

Men kan bijvoorbeeld schrijven : "Elke materie van dierlijke oorsprong ...". Het gebruik van een woord als "materie" werkt trouwens de bijzonder ruime interpretatie in de hand die aan het begrip "dierlijke produkten" blijkt te moeten worden gegeven, aangezien het, naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, ook stalmest, compost, bloed, sperma enz. omvat.

.../...

3. In 3° verdient het woord "verstoring" wellicht de voorkeur op het woord "afwijking".

"Diagnose" is volgens Van Dale "het onderkennen van de aard en de zetel van een ziekte of kwetsuur uit de verschijnselen". Deze betekenis in acht genomen, kan men zich afvragen of de woorden "door diagnostische methode vastgesteld" iets nuttigs toevoegen aan de gegeven definitie.

Men schrijve, hier en elders, "dierenziekte" en niet "dierziekte". De Franse tekst gebruikt door elkaar de termen "maladie des animaux" en "maladie animale". Men zou er goed aan doen overal dezelfde term te bezigen.

4. Bij 4° kan de bedenking worden gemaakt dat een dierenziekte "gevaar kan opleveren voor de gezondheid van andere dieren of van de mens" zonder "besmettelijk" te zijn; zouden de woorden "gevaar kan opleveren" dan ook niet beter vervangen worden door bijvoorbeeld de woorden "overgebracht kan worden" ?

Wat in het algemeen gezegd werd sub II hierboven, mag hier verbijzonderd worden : besmettelijke dierenziekten mogen binnen de dubbele doelstelling van het voorontwerp - volksgezondheid aan de ene kant, economische welvaart van de dierenhouders aan de andere - slechts bestreden worden zo ofwel de mens erdoor bedreigd wordt, ofwel die beperkte categorie van dieren welke de mens met het oog op zijn economische welvaart houdt.

5. Ad 5°. Onder "smetstof" wordt verstaan, aldus Van Dale : "stof, bepaalde bacteriën of virus bevattende afscheiding van een ziek organisme, die besmetting aanbrengt". De in het ontwerp gegeven definitie die, aldus de gemachtigde

.../...

ambtenaar, door de Diergeneeskundige Dienst werd voorgesteld, voegt daaraan toe de dieren en de planten. Doch is ze voor het overige niet nutteloos lang, en in haar lengte niet meer blootgesteld aan restrictieve interpretatie dan de zeer algemene omschrijving van Van Dale ?

6. Bij 6° kan men zich afvragen of niet alles gezegd is met de woorden ontleend aan artikel 1385 van het Burgerlijk Wetboek : "... de eigenaar van (het) dier of, terwijl hij het in gebruik heeft, degene die zich ervan bedient". Deze woorden hebben immers in de rechtspraak een bepaalde betekenis verworven.

7. In 8° kan de verwijzing naar artikel 3 van het voorontwerp zonder bezwaar worden weggelaten.

8. Om de reden hierna opgegeven in de derde opmerking bij artikel 9, brenge men de definitie in artikel 11, § 1, tweede lid, over naar artikel 2.

Artikel 3.

1. De Diergeneeskundige Dienst waarvan sprake in artikel 3 blijkt voor het ogenblik te bestaan onder de benaming Diergeneeskundige Inspectie en deel uit te maken van het Bestuur Veeteelt en Diergeneeskundige Dienst van het Ministerie van Landbouw.

Het betreft dus een dienst van een ministerieel departement.

Iedere ministeriële dienst heeft natuurlijk die opdrachten waarvan zijn interne bevoegdheidsomschrijving, op zijn minst zijn benaming blijk geeft. In een wettekst

.../...

kan, op zijn hoogst, melding gemaakt worden van opdrachten die deze normale opdrachten te buiten gaan, met name van opdrachten die een beslissingsbevoegdheid inhouden. De normale werkverdeling binnen een ministerieel departement is immers geen zaak van de wetgevende macht, maar van het hoofd van de uitvoerende macht of van de minister die met de leiding van het betrokken departement is belast. Wel kan de wetgevende macht, bijvoorbeeld met het oog op de degelijke uitvoering van een kaderwet, ertoe komen speciale opdrachten, die uiteraard niet in de normale werkverdeling zijn vervat, aan een gespecialiseerde ministeriële dienst toe te vertrouwen.

Zo beschouwd kan het ontwerp zich beperken tot de vermelding van de opdrachten beschreven in § 2, 3° (afgifte van bewijsstukken of beter certificaten) en 6°.

2. In artikel 3 wordt in de paragrafen 1 en 2 een rol toebedeeld aan de Diergeneeskundige Dienst, in paragraaf 3 aan de verenigingen tot bestrijding van besmettelijke dierenziekten. Het verdient de voorkeur aan die dienst enerzijds, aan die verenigingen anderzijds een afzonderlijk artikel te wijden.

3. Voor het geval niet wordt ingegaan op de in 1. gemaakte opmerking, wil de Raad het sub II geschrevene nog eens verbijzonderen door erop te wijzen dat de zorg voor het "welzijn" der dieren waarvan sprake in § 2, 1°, enkel op het dubbele doel van het ontwerp gericht mag zijn. Wat meer is, de zorg voor het "welzijn" der dieren wordt liefst uit de beschouwde tekst weggelaten; want ofwel moet zij beschouwd worden als een aspect van de zorg voor de algemene

.../...

(van welk adjectief, terloops gezegd, geen tegenhanger te vinden is in de Franse versie van het voorontwerp) gezondheidstoestand der dieren waarvan sprake in hetzelfde tekstgedeelte, en dan is de vermelding ervan overbodig; ofwel is er iets anders mee bedoeld - "welzijn" doet trouwens uit zichzelf meer denken aan dierenbescherming dan aan bestrijding van dierenziekten - en dan staat men voor een toevoeging die niet te accorderen is met de afbakening van het voorwerp van het voorontwerp in artikel 1, te weten de bestrijding van de dierenziekten; dat gebrek aan overeenstemming is des te ernstiger daar, zoals sub II betoogd, het voorontwerp zo dicht bij allerlei grensgebieden ligt.

4. In § 2, 6°, vervange men "dringend" door "dreigend".

5. Nergens is bepaald wat kan gedaan worden nadat de door de Dienst getroffen maatregelen niet meer van kracht zijn. In de memorie van toelichting wordt verklaard dat deze maatregelen worden getroffen "in afwachting van wettelijke maatregelen die binnen de maand moeten worden getroffen". Blijkbaar wordt met "wettelijke maatregelen" niet gedoeld op maatregelen getroffen door de wetgevende macht, maar op maatregelen getroffen overeenkomstig de wet, concreet overeenkomstig artikel 4 van de ontworpen wet.

6. Voor zover in § 3 is gedacht, al dan niet uitsluitend, aan de "Verenigingen tot bestrijding van de veeziekten" waarvan sprake in het koninklijk besluit van 7 mei 1963 houdende inrichting van de bestrijding der veeziekten, zij aangestipt dat in dit besluit niet deze verenigingen zelf, maar enkel de verbonden van deze verenigingen worden erkend en gesubsidieerd. Het voorontwerp maakt geen gewag van deze verbonden.

.../...

7. Het eerste lid van § 3 houdt juridisch niets in. Bepalen dat de aldaar genoemde verenigingen "in samenwerking" met de voornoemde dienst handelen, heeft geen zin wanneer het terrein waarop en de procedure waarvolgens die samenwerking zal plaatsgrijpen op geen manier worden omschreven. Aan bedoelde bepaling toevoegen dat die verenigingen "onder het gezag" van die dienst zullen werken, is een contradictio in terminis creëren.

Blijkbaar bedoelt men niets meer te zeggen dan dat de verenigingen door de Diergeneeskundige Dienst gecontroleerd zullen worden. Maar dat hoeft niet gezegd te worden omdat, zolang ze geen beslissingsbevoegdheid inhoudt, zulk een controle tot de normale opdrachten van genoemde dienst behoort (cfr 1. hierboven). Houdt ze wel beslissingsbevoegdheid in, dan moet deze natuurlijk wel uitdrukkelijk worden toegekend (zelfde verwijzing). Maar dat gebeurt hier ook, en wel in het derde lid van § 3. Dat derde lid volstaat, het eerste voegt er juridisch niets aan toe.

8. Is de opsomming in het tweede lid van § 3 van punten waarop de door de Koning te bepalen voorwaarden betrekking kunnen hebben, limitatief bedoeld of niet ? In ontkennend geval wordt ze beter weggelaten, tenzij het de bedoeling is de Koning te verplichten minstens op deze punten voorwaarden op te leggen; is zulks de bedoeling, dan brenge men deze duidelijk tot uiting. In bevestigend geval zal men moeten preciseren of de "samenstelling" op de organen van de vereniging dan wel op haar leden slaat.

9. In het derde lid van § 3 vervange men het eerste woord "Die" door de woorden "De erkende", schrappe men

.../...

in de tweede regel het woord "van" en, met het oog op overeenstemming in terminologie met artikel 1, in de vierde regel de woorden "ter voorkoming en".

10. Het vierde lid van § 3 moet juridisch volledig herwerkt worden.

10.1. Vooreerst en vooral, men zoekt tevergeefs de verantwoording van het dubbele feit dat "de" beslissingen van de erkende verenigingen ter bestrijding van besmettelijke dierenziekten door de overheid vernietigd kunnen worden en dat zij vernietigd kunnen worden om welke reden ook. Vernietigingsbevoegdheid lijkt alleen verantwoord ten aanzien van beslissingen waarmee de verenigingen zich begeven op het door het voorontwerp bestreken terrein en om redenen die eveneens op dat terrein gesitueerd kunnen worden, hetzij doordat de beslissing strijdig is met een door of krachtens de wet in ontwerp uitgevaardigde regel (onwettigheid van de beslissing), hetzij doordat zij het door zulk een regel nagestreefde resultaat in het gedrang brengt (ongewenstheid, strijdigheid met het algemeen belang van de beslissing). Men verlieze overigens niet uit het oog dat het hier over verenigingen van privaat recht gaat, voor wie het voorschrift van artikel 92 van de Grondwet geldt dat geschillen over burgerlijke rechten tot de uitsluitende bevoegdheid van de rechterlijke macht behoren.

10.2. Ten tweede heeft het zo te zien geen zin de vernietigingsbevoegdheid te beperken tot de beslissingen van welbepaalde, bij name genoemde organen van de verenigingen, te weten "de algemene vergadering" en "de raden", wat met die laatste uitdrukking ook is bedoeld.

10.3. Ten derde is het juridisch onbegrijpelijk dat men de mogelijkheid tot schorsen en die tot vernietigen gewoon naast mekaar plaatst alsof het twee equivalente procédés betreft waartussen de Minister dan maar kiest.

.../...

Artikel 4.

1. In § 1, eerste lid, vervange men het woord "voorkomen" door het woord "uitbreken" (twee keer).

2. Aangezien het volgens de gemachtigde ambtenaar de bedoeling is "de verantwoordelijke" als bedoeld in artikel 2, 6°, van het voorontwerp tot aangifte te verplichten, voege men, in hetzelfde lid, na het woord "kan" de woorden "aan de verantwoordelijke" in.

3. In § 1, tweede lid, is er een verregaand gemis aan terminologische overeenstemming met artikel 1, 1°, van het ontwerp.

4. In § 1, derde lid, blijkt het woord "andere" op "behandeling" te slaan en niet op "dierziekten". Het moet dan ook vóór het woord "behandeling" worden geplaatst.

Tevens vervange men in hetzelfde lid "deze die" door "die welke" en "dierziekten" door "dierenziekten".

5. Zie met betrekking tot § 1 ook de tweede opmerking hierna gemaakt bij artikel 8.

6. In § 2 worden aan de Koning door mekaar bevoegdheden van verordenende en bevoegdheden van individuele aard toegekend. Redactioneel is het niet steeds duidelijk voor welke soort van bevoegdheid men staat. Daarom is het aangewezen zoveel mogelijk elke soort in een afzonderlijk artikel of in een afzonderlijke indeling van een artikel onder te brengen.

7. In 5° van § 2 lijken de woorden "het bestaan" geen betekenis te hebben.

.../...

8. Zoals § 2 is gesteld, hebben alle bepalingen ervan betrekking op de dierenziekten in het algemeen en niet enkel op de besmettelijke dierenziekten. Daar staat echter tegenover dat de regelen bepaald in 1° en 2°, en wellicht ook in 3°, slechts zinvol zijn ten aanzien van besmettelijke dierenziekten.

Duidelijkheidshalve - en de hierna gemaakte tweede opmerking bij artikel 8 van het ontwerp waarnaar reeds verwezen werd, levert daarvoor een argument te meer op - is het gewenst de bepalingen die niet specifiek op de bestrijding van besmettelijke dierenziekten betrekking hebben, uit artikel 4 te lichten, derwijze dat een afzonderlijk artikel is gewijd aan de bestrijding van besmettelijke dierenziekten. Zo te werk gaan harmonieert trouwens met artikel 2 waarin "dierenziekten" en "besmettelijke dierenziekten" als twee afzonderlijke begrippen verschijnen.

Artikel 5.

1. De algemene draagwijdte van artikel 1 van het ontwerp laat er geen twijfel over bestaan dat de bevoegdheden die in verdere artikelen aan de Koning worden toegekend, enkel "met het oog op het in artikel 1 bedoelde voorwerp" mogen worden uitgeoefend. De aangehaalde woorden uit het inleidend zinsdeel van artikel 5 zijn bijgevolg overbodig.

2. In 1° vervange men de woorden "aan dewelke" door het woord "waaraan". Ook late men er de woorden "stalmest en compost" weg, daar deze produkten reeds in de ruime bete-

.../...

kenis die aan het begrip "dierlijke produkten" gegeven moet worden, vervat zijn (zie opmerking 2 bij artikel 2). Voorts moeten in de Nederlandse tekst tussen de woorden "tentoongesteld" en "geleverd" de woorden "in bezit gehouden, vervoerd, verkocht" worden ingevoegd, wil men die Nederlandse tekst doen overeenstemmen met de Franse. Ten slotte, het valt op dat de begrippen "planten" en "substraten" in artikel 2 van het ontwerp geen definitie krijgen, hoewel ze op één lijn worden vernoemd met de begrippen "dieren" en "dierlijke produkten" die wel worden gedefinieerd in artikel 2.

3. In 2° schrijve men in de Nederlandse versie "activiteiten" in het enkelvoud.

4. In 2° late men de woorden "voorafgaande machtiging of" weg. De term "erkenning" past hier veel beter dan de term "machtiging".

5. Het zou dichter bij de Grondwet aansluiten wanneer men het aan de Koning overliet te bepalen wie de erkenning bedoeld in 2° zal verlenen en of, zo Hij de Minister daarmee belast, deze zijn bevoegdheid zal kunnen delegeren en zo ja aan wie. Daarenboven zijn de termen "de instelling of de ambtenaar" te onbepaald, daar ze een veel te ruime delegatiemogelijkheid openstellen.

6. Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, is het de bedoeling dat de erkenning waarvan sprake in 2° zal worden afgeleverd voor een bepaalde duur en zal worden verleend intuitu personae.

In de tekst van het ontwerp wordt deze bedoeling niet onder woorden gebracht.

.../...

Het intuitu-personae-karakter kan worden verwoord door in 2° te schrijven na het woord "erkenning" : "die niet overdraagbaar is".

Wat de beperking in de tijd betreft, wanneer men ze geval per geval wil laten bepalen - men bespeurt niet zo onmiddellijk een deugdelijke reden voor zulk een systeem - moet in 2° na het woord "erkenning" een bepaling worden ingevoegd die ongeveer als volgt luidt : "waarvan Hij de geldingsduur bepaalt". Verkiest men dat de beperking in de tijd op een eenvormige wijze wordt geregeld, dan passe men de tekst van 3° aan, aangezien aldaar over de regelen betreffende de erkenning wordt gehandeld.

7. In overeenstemming met de onder 4. gemaakte opmerking schrappe men in 3° de woorden "een machtiging of". Ook plaatse men vóór het woord "erkenning" het woord "de" en schrappe men vóór het woord "bedoeld" het woord "als".

Artikel 6.

1. In het eerste lid van artikel 6 wordt enkel bepaald dat de Koning het afmaken van dieren kan bevelen. Uit artikel 16, § 1, van het voorontwerp blijkt indirect dat hij bovendien de termijn kan vaststellen waarbinnen en de plaats alwaar zulks moet geschieden. Het is wetstechnisch vereist die bevoegdheid direct in artikel 6 toe te kennen.

Anderzijds heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat, net zoals die omschreven in het tweede lid van artikel 6, de maatregelen bedoeld in het eerste lid, slechts getroffen zullen worden in geval van besmettelijke ziekten.

.../...

Voor dat eerste lid mag derhalve de volgende redactie worden voorgesteld :

"De Koning kan de afmaking bevelen van dieren die door een besmettelijke dierenziekte zijn aangetast of die daarvan verdacht zijn, binnen de termijn die Hij bepaalt en op de plaats die Hij aanwijst, en de bestemming van de krengen of delen ervan bepalen".

2. Het tweede lid kan als voorbeeld dienen van een slecht geredigeerde tekst. Men schrijve "afbraak" wat betreft de gebouwen, "de ontsmetting van de grond" en "de vernietiging" wat voertuigen enz. betreft.

3. In verband met het laatste lid van artikel 6 heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat het toekennen van vergoedingen zal geschieden binnen de perken van de begrotingskredieten ("in overeenstemming met de rijksbegroting" heet dat in de memorie van toelichting).

Is het werkelijk de bedoeling het toekennen van vergoedingen op deze wijze te beperken en zodoende te beletten dat wanneer de betrokkenen de door de Koning gestelde voorwaarden vervullen, zij een subjectief recht op vergoeding kunnen laten gelden, dan zal deze bedoeling uitdrukkelijk verwoord moeten worden in de tekst van het voorontwerp zelf, door in die tekst een zinsdeel op te nemen als "binnen de perken van de daartoe op de begroting uitgetrokken kredieten".

De Raad van State wil er de aandacht voor vragen dat een zodanige beperking een techniek is die normaal enkel dan wordt gehanteerd wanneer de uitvoerende macht uitkeringen wil toekennen zonder dat daarvoor een speciale wettelijke grondslag voorhanden is; de begrotingswet levert dan de wettelijke grondslag. In casu staat men buiten deze hypothese aangezien het wetgevend orgaan zelf de mogelijkheid van uitkeringen in het leven roept. In zulk een geval verdient het de voorkeur het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van de uitkeringen,

onafhankelijk van enige verwijzing naar de begroting, in de regeling zelf, eventueel aangevuld met uitvoeringsbesluiten, te bepalen, wat vanzelfsprekend aanpassingen van dat bedrag en die voorwaarden niet uitsluit telkens de budgettaire toestand zulks zou vergen.

Een dergelijke regeling verleent aan de gegadigden een volwaardig subjectief recht waarvan zij de inhoud nauwkeurig kunnen bepalen, terwijl de toekenning binnen de perken van de begroting niet alleen minder doorzichtig is, maar bovendien het gevaar van een willekeurige ongelijke behandeling inhoudt.

Meent men de uitkeringsmogelijkheden toch te moeten beperken tot de telkens op de begroting uitgetrokken kredieten, dan zouden op zijn minst aanvullende maatregelen moeten worden getroffen om de gelijkheid in behandeling te waarborgen (bv. door een evenredige vermindering van alle uitkeringen die worden verleend tijdens die periode).

Artikel 7.

1. Het slotgedeelte van het artikel, te beginnen met de woorden "met inbegrip van ...", mag als overbodig weggelaten worden.

2. Is ook overbodig het verlenen aan de Koning van de bevoegdheid om de registratie van dieren voor te schrijven indien die registratie maar een middel, al dan niet naast andere, is om de dieren te identificeren; dan is genoemde bevoegdheid immers besloten in de aan de Koning eveneens toegekende bevoegdheid om "de regelen voor hun identificatie" vast te stellen. Het bepaalde in artikel 16, § 2, 1°, van het ontwerp wekt enig vermoeden dat inderdaad de registratie niet los is gezien van de identificatie; aldaar immers wordt alleen de niet-naleving van identificatievoorschriften strafbaar gesteld.

.../...

Artikel 8.

1. Toch wanneer er aan verordenende bepalingen mee is gedacht, zijn de woorden "voorschrijven, verbieden" overbodig daar ze alsdan reeds in de term "reglementeren" vervat zijn.

2. De verhouding van het bepaalde in artikel 8 tot het bepaalde in artikel 4, § 1, is niet recht duidelijk. In artikel 8 wordt over "dierenziekten" gehandeld, in artikel 4, § 1, derde lid, over "besmettelijke dierenziekten". Van tweeën één. Ofwel moet men deze begrippen als afzonderlijke, naast elkaar staande begrippen beschouwen - en het feit dat ze op deze wijze in artikel 2 van het voorontwerp zijn voorgesteld, is een uitnodiging om dat te doen - en dan stelt men vast dat in artikel 8 aan de Koning een heel wat ruimer omschreven bevoegdheid wordt toegekend dan in artikel 4, terwijl toch "besmettelijke dierenziekten" de ernstigste bedreiging vormen voor de openbare gezondheid en de economische welvaart van de dierenhouders. Ofwel dient men aan te nemen dat in artikel 8 alle dierenziekten, ook de besmettelijke, zijn bedoeld en dan vraagt men zich af wat het eigen nut is van het bepaalde in artikel 4, § 1, derde lid.

3. In plaats van "de wetgeving" schrijve men "de wet van 25 maart 1964".

.../...

Artikel 9.

1. Bij § 1 wordt vooreerst verwezen naar de derde opmerking bij artikel 8 : ook hier zal men de wetten die men op het oog heeft bij name moeten aanwijzen en hun datum vermelden.

2. In § 1 lijkt in het licht van de algemene doelstelling van het voorontwerp het begrip "bodemverbetering" veel te ruim gehanteerd te zijn. Zuiniger lijkt het het te beperken tot "de verbetering van gronden waarop produkten bestemd voor dierenvoeding worden geteeld".

3. Het bepaalde in § 1 en § 2 levert een treffende illustratie van de hierboven in het algemeen aan de kaak gestelde discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse versie van het ontwerp.

In § 1 beantwoordt "bewerking" aan "transformation"; in § 2 beantwoordt "verwerkingsbedrijven" aan "entreprises de transformation"; in § 1 wordt "verwerking" weergegeven met "fabrication"; op een andere plaats in § 1 en in § 2 staat "fabrication" dan weer voor "fabricatie".

4. Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, is met "grondstoffen van dierlijke oorsprong" in § 1 niets anders bedoeld dan de "dierlijke produkten" die in artikel 2, 2°, zijn gedefinieerd, met uitsluiting nochtans van die dierlijke produkten welke in artikel 11, § 1, tweede lid, als destructiemateriaal zijn aangemerkt. Dienovereenkomstig vervange men de eerst geciteerde woorden door de woorden "dierlijke produkten, destructiemateriaal uitgezonderd".

.../...

Daar pas in artikel 11, § 1, tweede lid, van het ontwerp "destructiemateriaal" wordt gedefinieerd, brenge men deze definitie over naar het tot artikel 1 te vernummeren artikel 2.

5. In de Franse versie van § 1 hoort na het woord "préparation" een komma.

6. Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, zouden in § 2 alle bedrijven bedoeld zijn die een of meer van de in § 1 opgesomde handelingen stellen. De in § 2 vervatte opsomming "fabrikatie, invoer, bereiding en verkoop" zou dus onvolledig zijn.

7. De in § 2 aanvankelijk "bedrijven voor de fabrikatie, invoer, bereiding en verkoop van de in § 1 bedoelde produkten" genaamde bedrijven worden verderop in § 2 kortweg "verwerkingsbedrijven" ("entreprises de transformation") genoemd; mede gelet op de taalverwarring waarop onder 3. is geattendeerd, draagt dit niet bij tot terminologische duidelijkheid; dit des te meer daar men niet goed inziet hoe bedrijven die zich alleen met invoer of verkoop inlaten, "verwerkingsbedrijven" kunnen worden genoemd.

8. Liggen "... de voorwaarden waaraan de grondstoffen bestemd voor die verwerkingsbedrijven moeten voldoen" waarvan sprake in § 2, niet reeds vervat in de voorwaarden waarvan sprake in § 1 ? Zijn er toch andere voorwaarden mee bedoeld, dan horen die veeleer thuis in § 1, waar men dan de voorwaarden betreffende "de produkten" en die betreffende "de grondstoffen" samen krijgt, terwijl § 2 enkel gewijd is aan de voorwaarden tot erkenning van bedrijven.

.../...

9. Geeft men gevolg aan de laatst gemaakte opmerking, dan komt meteen vast te staan dat het de Koning is die de voorwaarden betreffende de grondstoffen bepaalt. Nu is het, alvast grammaticaal beschouwd, de Minister die dat doet. Men begrijpt niet goed waarom zulks in de bevoegdheid van de Minister zou gelegd worden, terwijl de vaststelling van de voorwaarden betreffende de produkten en van de voorwaarden voor erkenning aan de Koning wordt toevertrouwd.

Zie in dat verband ook de opmerking onder 13. hierna.

10. Volgens de memorie van toelichting mogen de in § 2 bedoelde bedrijven niet beschikken over het in artikel 11 van het ontwerp bedoelde destructiemateriaal, dit om sanitaire redenen. Dat verbod vindt men in de tekst van het ontwerp niet terug.

11. Volgens de memorie van toelichting dient bij de erkenning van de bedrijven "eveneens gelet (te worden) op de economische leefbaarheid van het bedrijf, waarborg voor de goede uitvoering van de gestelde sanitaire eisen".

Het komt de Raad van State niet toe deze zienswijze op haar merites te beoordelen. De wetgevende macht zal er zich echter bewust van zijn dat, aangezien om het even welke economische bedrijvigheid ergens het openbaar belang raakt, men het aangevoerde argument onbeperkt kan uitbreiden. Zolang het principe van de vrijheid van handel en nijverheid deel uitmaakt van onze wetgeving (artikel 7 van de wet van 2-17 maart 1791) past het dus in rechte niet lichtvaardig met dat soort van argument om te springen.

.../...

12. De vrijheid van handel en nijverheid door de bezorgdheid waarvoor de vorige opmerking is ingegeven, brengt de Raad van State tot nog een andere opmerking.

De beperking die genoemde vrijheid in § 2 ondergaat, is nog verreikender indien de bevoegdheid tot erkennen die aan de Minister wordt toegekend, een discretionaire bevoegdheid is, met andere woorden indien zelfs wanneer een bedrijf aan alle door de Koning bepaalde voorwaarden voldoet, de Minister toch nog de erkenning kan weigeren.

Zoals de tekst van het ontwerp is gesteld, laat hij veeleer uitschijnen dat de Minister zulks niet kan. Men kan dit nog duidelijker tot uiting brengen door de eerste zin van § 2 in volgender voege te redigeren : "De bedrijven voor ... worden door de Minister erkend wanneer ze de door de Koning bepaalde voorwaarden vervullen".

13. Steeds vanuit dezelfde bezorgdheid wijst de Raad van State ook op de mogelijkheid het bepaalde in de tweede zin van § 2 te objectiveren. Zoals die zin daar staat, is het de Minister die de territoriale en materiële bevoegdheid van de bedrijven bepaalt alsook de voorwaarden waaraan de voor hen bestemde grondstoffen moeten voldoen; en, steeds als men de bewuste zin zuiver grammaticaal beschouwt, doet de Minister dat ter gelegenheid van de erkenning der bedrijven, dus bij een individuele beslissing.

Reeds bij de achtste en negende opmerking hierboven werd voorgesteld de voorwaarden betreffende de grondstoffen over te brengen naar § 1 van artikel 9, wat zou betekenen dat de Koning ze vaststelt en wel bij een verordenend besluit; aldus zouden deze voorwaarden geobjectiveerd zijn. Voor de om-

.../...

schrijving van de territoriale en materiële bevoegdheid zou men daar kunnen toe komen door aan de Koning opdracht te geven daaromtrent algemene regelen vast te stellen.

Artikel 10.

1. Paragraaf 1 roept twee bezwaren op ontleend aan de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

1.1. Vooreerst, de restrictie "Onverminderd de toepassing van de wetgeving betreffende de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven" is in principe nutteloos en misleidend. Zij is in principe nutteloos aangezien ze reeds direct uit kracht van de meervermelde bijzondere wet bestaat, daar in artikel 6, § 1, II, 3°, van deze wet "de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming" aan de Gewesten is toevertrouwd. Ze is in principe misleidend daar ze de indruk wekt, gesteld als ze is in het voorontwerp van wet, dat ze ook door een wijziging van de uit dat voorontwerp gegroeide wet kan worden opgeheven; welnu, wat de in het evengenoemde artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet aan de Gewesten toevertrouwde materie betreft, kan een zodanige opheffing slechts tot stand komen door wijziging van genoemd artikel, met de daartoe vereiste gekwalificeerde meerderheid.

Zo de besproken bepaling toch in het voorontwerp behouden mag worden, dan is het omdat de bijzondere wet enkel gelding heeft voor het Vlaamse en voor het Waalse Gewest en niet voor het Brusselse en omdat deze wet dat deel van "de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven" dat "de arbeidsbescherming" betreft, aan de bevoegd-

.../...

heid van het Vlaamse en het Waalse Gewest onttrekt. Daarom is hierboven niet meer gezegd dan dat de besproken bepaling in principe nutteloos en misleidend is. Mag deze bepaling aldus behouden worden, dan is het enkel met dien verstande dat ze in haar geheel slechts juridische betekenis heeft ten aanzien van het Brusselse Gewest, enkel voor "de arbeidsbescherming" ten aanzien van het Vlaamse en het Waalse Gewest.

1.2. Vervolgens is er de toekenning aan de Koning van de bevoegdheid "de sanitaire voorwaarden waaraan de vuilnisbelten moeten voldoen" vast te stellen.

Blijkens de memorie van toelichting bij het voorontwerp geeft de Regering er zich rekenschap van dat "vuilnisbelten ... op zichzelf niet tot de bevoegdheid van Landbouw behoren". Wat echter ter zake veel belangrijker is dan de aldus aan de orde gestelde verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende ministeriële departementen, een zaak waar de wetgevende macht zich overigens niet moet om bekommeren, is de verdeling der bevoegdheden tussen Staat, Gemeenschappen en Gewesten.

Welnu, de "vuilnisbelten op zichzelf" behoren niet tot de bevoegdheid van de Staat maar tot die van de Gewesten. De Gewesten ontlenen deze bevoegdheid aan artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet, die als een gewestelijke aangelegenheid aanmerkt "de ophaling en verwerking van afvalstoffen". Dat verklaart trouwens dat de Vlaamse Raad ertoe gerechtigd was om, in artikel 65, eerste lid, 3°, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen (Belgisch Staatsblad 25 juli 1981), voor het Vlaamse Gewest op te heffen "de bepalingen van het koninklijk besluit van 24 januari 1969 houdende maatregelen van diergeneeskundige politie op vuilnisbelten en op het gebruik van

.../...

organische afval en keukenafval voor de voeding van huisdieren", toch "in zover zij betrekking hebben op de afvalstoffen waarop dit decreet van toepassing is". Vergelijking tussen het opschrift van het aldus in een zekere mate opgeheven koninklijk besluit van 24 januari 1969 en de nu besproken bepaling van het voorontwerp maakt duidelijk dat, zo men aan die bepaling een absolute gelding toekent, ze aan de Koning de bevoegdheid verleent om een koninklijk besluit van dezelfde inhoud te nemen als het opgehevene !

Alweer, enkel ten aanzien van het Brusselse Gewest kan die bepaling onvoorwaardelijk gelden.

Heeft ze in een zekere mate ook gelding ten aanzien van het Vlaamse en het Waalse Gewest ? Met andere woorden, blijft ze in een zekere mate buiten het terrein dat onder de benaming "ophaling en verwerking van afvalstoffen" voor deze Gewesten gereserveerd is ?

Ter beantwoording van deze vraag is het geraden, overeenkomstig de hierboven sub II gemaakte algemene opmerking, aandacht te schenken aan de doeleinden, de "aspecten" die respectievelijk in het voorontwerp van wet en in de geciteerde bepaling van de bijzondere wet geviseerd zijn.

Het voorontwerp van wet heeft de bestrijding van de dierenziekten als voorwerp met als dubbel doel de volksgezondheid en de economische welvaart der dierenhouders (zie I boven).

Het eerste van die twee doeleinden ligt zeker mede ten grondslag aan het bepaalde in artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet. Immers, sub II worden bevoegdheden toegekend "wat het leefmilieu betreft" en het is duidelijk dat

.../...

hier ook, om niet te zeggen in de eerste plaats, aan een "gezond" leefmilieu wordt gedacht. In zoverre met de besproken bepaling van het voorontwerp de bescherming van de volksgezondheid wordt beoogd, wordt dus zeker op het terrein van het Vlaamse en het Waalse Gewest getreden.

Theoretisch alvast kan men stellen dat de besproken bepaling wel rechtsgrond kan verschaffen voor een optreden van de Koning ter verwezenlijking van het tweede doel van het voorontwerp, de economische welvaart der dierenhouders. Praktisch echter ligt het niet zo direct voor de hand dat "sanitaire voorwaarden waaraan de vuilnisbelten moeten voldoen" uitgedacht kunnen worden die specifiek - dit wil zeggen los van de volksgezondheid - de economische welvaart der dierenhouders dienen. Per se uitgesloten is dat weliswaar niet, inzonderheid wanneer men acht slaat op de wijze waarop in de memorie van toelichting van het voorontwerp de besproken bepaling verantwoord wordt : "Te vaak is het in het verleden voorgekomen dat besmettelijke ziekten hun oorsprong vonden op de vuilnisbelten". Nu is het zo dat blijkens de definitie die in artikel 2, 4°, van het voorontwerp van "besmettelijke dierenziekte" gegeven wordt, zowel ziekten bedoeld zijn die (alleen maar) andere dieren als ziekten die (ook) de mens bedreigen. Men kan zich dus, en niet alleen op het zuiver theoretische vlak, indenken dat de Koning maatregelen in verband met de vuilnisbelten zou treffen, die enkel de dieren - in zoverre ze gehouden worden met het oog op de economische welvaart van de houders - willen beschermen en niet de mens - de mens die wat de vuilnisbelten betreft enkel door de Gewesten, toch het Vlaamse en het Waalse Gewest, beschermd kan worden. In dit verband verdient het de aandacht dat de Raad van State in zijn advies over het voorontwerp waaruit het af-

.../...

valdecreet is gegroeid, het nodig heeft geacht aan te stippen dat bovengenoemd koninklijk besluit van 24 januari 1969 "een ander oogmerk (heeft) dan het ontwerp-decreet" (1). Dat is inderdaad zo in de mate dat, overeenkomstig het daareven gemaakte onderscheid, dit besluit de gezondheid der dieren, als economisch bezit, vrijwaart en niet de volksgezondheid.

Die aparte doelstelling van hetzelfde besluit verantwoordt trouwens wetstechnisch dat het ook over de vuilnisbelten handelt (zie inzonderheid de artikelen 1, 5 en 6) hoewel die reeds het voorwerp uitmaken van een regeling in het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming (zie inzonderheid titel I, hoofdstuk II, B, v° Vuilnis (Opslagplaatsen voor) ...). Immers, genoemd reglement heeft niet de gezondheid der dieren, als economisch bezit beschouwd, op het oog, maar wel de bescherming der omwonenden en van het leefmilieu (titel I, in hoofdzaak) en de bescherming van het personeel der bedrijven (vooral titel II).

Samenvattend : ook de hier besproken bepaling kan alleen ten opzichte van het Brusselse Gewest ten volle gelding hebben, terwijl ze ten opzichte van het Vlaamse en het Waalse Gewest hooguit gelding kan hebben binnen de perken van de tweede doelstelling van het voorontwerp.

2. In plaats van "... de toepassing van ..." schrijve men in § 1 "... de regelen bepaald in of krachtens ...".

3. De bevoegdheidsvraag gesteld in verband met § 1, rijst ook in verband met § 2.

.../...

---

(1) Advies L. 13.856/1, p. 33 (p. 26 in de als bijlage bij de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet gevoegde tekst : Doc. Vl. Raad, 131 (1980-1981), nr 1).

Vooraleer tot de behandeling van die vraag te komen, echter enkele detailopmerkingen die er wellicht kunnen toe bijdragen de draagwijdte van bedoelde vraag beter te doen inzien.

In § 2 wordt gehandeld over "dierenkrengen". "Dierenkrengen" behoren blijkens artikel 11 van het voorontwerp tot het "destructiemateriaal". Aangezien artikel 11 specifiek aan het "destructiemateriaal" is gewijd, is het wellicht beter de inhoud van § 2 naar dat artikel 11 over te brengen.

4. In diezelfde § 2 is er in het Nederlands geen equivalent voor "interdit" uit de Franse tekst en is "enterrer" kennelijk onjuist weergegeven met "in te delen".

5. De uitdrukking "... behoudens door de Koning vast te stellen afwijking" ("sauf dérogation déterminée par le Roi") is dubbelzinnig. De term "afwijking" ("dérogation") doet denken aan individuele maatregelen, de term "vast te stellen" ("déterminer") aan algemene regelen. Die dubbelzinnigheid dient te worden weggewerkt.

6. Nu de bevoegdheidsvraag. Het is niet a priori uitgesloten dat "dierenkrengen" tot de "afvalstoffen" gerekend moeten worden waarvan sprake in meervermeld artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet. Alsdan is, ten aanzien van het Vlaamse en het Waalse Gewest, de nationale overheid niet zonder meer bevoegd om hun verwijdering te regelen en heeft de in § 2 ontworpen bepaling slechts gelding tegenover het Brusselse Gewest.

6.1. De omstandigheid dat de "kadavers" uitdrukkelijk uit het toepassingsgebied van bovengenoemd afvaldecreet

.../...

zijn gesloten (zie artikel 4, b, van het decreet), is vanzelfsprekend geen afdoend bewijs dat hun ophaling en verwerking niet door het Vlaamse - en het Waalse - Gewest kan worden geregeld. Het Vlaamse Gewest kan zich over zijn eigen bevoegdheid vergist hebben of de kadavers om een opportuniteitsreden uit zijn decreet gelaten hebben.

Op zoek dus naar de reden waarom de kadavers uit het toepassingsgebied van het afvaldecreet gesloten zijn.

Die reden wordt als volgt verwoord in de memorie van toelichting (Doc. Vl. Raad, 131 (1980-1981), nr 1, blz. 5) : "Het toepassingsgebied van dit ontwerp bevat alle afvalstoffen, uitgezonderd de radioactieve afvalstoffen, het afvalwater, de giftige afval, de gasvormige effluenten en kadavers. Deze soorten afvalstoffen worden immers door speciale en aparte wetten, decreten en besluiten geregeld" (1).

De aldus aangegeven reden loopt parallel met die waarom uit de werkingssfeer van de E.E.G.-richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende de afvalstoffen (zie artikel 2, lid 2) bepaalde voorwerpen worden uitgesloten, richtlijn waaraan blijkens hetzelfde stuk (p. 2)(2) de Vlaamse Raad trouwens is willen tegemoetkomen : zoals deze worden uitgesloten omdat ze "aan een specifieke communautaire regeling zijn onderworpen" (zie de zesde considerans van de aanhef van de richtlijn), worden die in het decreet uitgesloten omdat ze aan een specifieke regeling van intern recht onderworpen zijn. Weliswaar wordt in de tekst van het afvaldecreet, in tegenstelling met wat voor de andere uitgesloten zaken het geval is,

.../...

---

(1) Zie in dezelfde zin het verslag door de heer F. CAUWENBERGHS uitgebracht namens de bevoegde commissie (Doc. Vl. Raad, 131 (1980-1981), nr 8, p. 4.

(2) En blijkens het in de vorige voetnoot vermelde stuk, p. 2.

die specifieke regeling niet opgegeven, maar dat zal wel hierdoor te verklaren zijn doordat, in tegenstelling met wat geldt voor de andere uitgesloten zaken, er geen wet bestaat die op een algemene wijze aan de verwijdering van "de kadavers" is gewijd, maar die verwijdering enkel het voorwerp uitmaakt van her en der verspreide besluiten van de uitvoerende macht zonder echt algemene strekking.

Dat de kadavers, samen met andere zaken, uit de werkingssfeer van het afvaldecreet gesloten zijn, betekent dus in het licht van wat voorafgaat, niet dat de gewestelijke wetgever zich onbevoegd heeft geacht te hunnen opzichte, maar dat hij verkozen heeft ze buiten de regeling te laten van zijn "algemeen" decreet op de afvalstoffen, als het ware het gemeen recht inzake afvalstoffen net zoals de richtlijn 75/442/EEG het gemeen recht van de Europese Economische Gemeenschap inzake afvalstoffen bevat (1).

Het betekent nog minder dat de gewestelijke wetgever de kadavers niet als afvalstoffen heeft beschouwd. Hoe zou men dat kunnen beweren nu de kadavers voorkomen in een opsomming waarin voor drie van de vijf opgesomde zaken het woord "afval" wordt gebruikt en nu de kadavers in de boven geviseerde passage uit de memorie van toelichting van het afvaldecreet uitdrukkelijk "afvalstoffen" worden genoemd ? Wetstechnisch, is het zo dat als bepaalde zaken uitdrukkelijk uit de werkingssfeer van een regel worden gesloten, dit gebeurt omdat ze an-

.../...

---

(1) Dat "de afvalstoffen die ontstaan bij opsporing, winning, behandeling en opslag van delfstoffen, alsmede bij de exploitatie van steengroeven", die wel uit de werkingssfeer van de richtlijn zijn gesloten, niet uit die van het decreet zijn gesloten, en wel omdat voor deze in ons land geen eigen regeling bestaat (verslag Vlaamse Raad voornoemd, p. 11) toont ten overvloede de juistheid van de hier voorgestane interpretatie aan.

ders onder de regel zouden vallen; tot bewijs van het tegendeel moet vermoed worden dat deze wetstechnische interpretatie ook hier de goede is.

Al evenmin is bewezen dat dit betekent dat de gewestelijke wetgever de kadavers weliswaar als afvalstoffen heeft beschouwd, maar dan als afvalstoffen die niet onder zijn bevoegdheid vallen, die onder de bevoegdheid van het Rijk zijn gebleven. Weerom kan men het wetstechnisch beschouwd zo niet zien om dezelfde reden als in de vorige alinea opgegeven. En gegevens die uitwijzen dat de wetstechnische logica hier niet werd gevolgd, zijn de Raad van State onbekend.

Was het maar bij gebrek aan bewijs van het tegendeel moet men dus aannemen dat de gewestelijke wetgever de kadavers als afvalstoffen heeft beschouwd en wel als afvalstoffen waarvan hij de ophaling en de verwerking kan regelen krachtens de hem in artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet verleende bevoegdheid.

6.2. Vraag is dan of deze zienswijze de juiste is : zijn dierenkrengen of kadavers wel degelijk afvalstoffen in de zin van evengenoemde bepaling van de bijzondere wet ?

In haar memorie van toelichting bij het voorontwerp van de bijzondere wet (1) - en eerder reeds in een nota van haar, ingelast in de parlementaire bescheiden betreffende een ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet (2) - heeft de Regering zich over het begrip "afvalstoffen" als volgt uitgelaten :

.../...

---

(1) Parl. doc., Senaat, 434 (1979-1980), nr 1, p. 16 en volgende.
(2) Parl. doc., Senaat, 261 (B.Z. 1979), nr 2, p. 112.

"1. De verschillende soorten afval.

Het ontbreken van een algemene wetgeving op de afvalstoffen brengt mee dat ter zake ook geen systematische rangschikking van die stoffen bestaat. Wel bestaan er een aanzienlijk aantal afzonderlijke wetten, die bepaalde criteria opgeven voor het rangschikken van afvalstoffen en die zelf bepalen op welke van deze stoffen ze van toepassing zijn.

Het onderscheid tussen huishoudelijke en industriële afvalstoffen, waarbij de oorsprong als criterium geldt, wordt aldus in aanmerking genomen voor de toepassing van het koninklijk besluit van 31 december 1960 houdende bijzondere beschikkingen inzake het afhalen van vuilnis (huishoudelijke afval) of ook voor de rangschikking van de gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen op lijst A (industriële afval) of B (huishoudelijke afval) van Titel I van het algemeen reglement op de arbeidsbescherming (koninklijke besluiten van 11 september 1970 en 18 juli 1973).

Naargelang van de aard van de afvalstoffen, kan een onderscheid gemaakt worden tussen vaste, vloeibare, gasvormige en ioniserende afvalstoffen. Daar waar artikel 2 van de gecoördineerde wet van 20 juli 1979 tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen betrekking heeft op de vaste afvalstoffen, is de wet van 26 maart 1971 betreffende de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging van toepassing op afvalwater, de wet van 28 december 1964 betreffende de strijd tegen luchtverontreiniging op gasuitwasemingen en het koninklijk besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen op de radio-actieve afvalstoffen.

Voor het merendeel van de afvalstoffen onderworpen aan afzonderlijke wetten, bestaat echter geen vaste coherente classificatienorm. Voor elk geval apart moet men zich beroepen op de specifieke definitie, vervat in de desbetreffende reglementering. Vermelden we bij wijze van voorbeeld :

- artikel 44 van de organieke wet van 29 maart 1962 betreffende de ruimtelijke ordening (afgedankte oude voertuigen en schroot);

- het koninklijk besluit van 24 januari 1969 houdende maatregelen van dierengeneeskundige politie op vuilnisbelten en op het gebruik van organische afval en keukenafval voor de voeding van huisdieren;

.../...

- de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt (afval afkomstig van de landbouw);

- koninklijk besluit van 15 september 1919 houdende coördinatie van de wetten op de mijnen, de groeven en de graverijen (afval uit onderzoek, ophaling, behandeling en opslag van ertsen en uitbreiding van groeven);

- de wet van 22 juli 1974 betreffende de giftige afval en het koninklijk besluit van 9 februari 1976 houdende algemeen reglement op de giftige afval;

- koninklijk besluit van 3 oktober 1975 houdende de voorkoming van oppervlaktewaterverontreiniging door afvalolie.

De juridische inhoud van het begrip "afval" hangt dus essentieel af van de wettelijke definitie die eraan wordt gegeven in elke afzonderlijke reglementering. De algemeen gestelde teksten bevestigen trouwens deze trend; het is immers zo, dat in de definitie van het begrip afval zelf naar de bijzondere bepalingen wordt verwezen. Zo wordt in de richtlijn van de Ministerraad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende de afvalstoffen onder afval verstaan :

"Elke stof of voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of verplicht is zich te ontdoen krachtens de geldende nationale schikkingen". Artikel 1 van het wetsontwerp betreffende het sluikstorten van afval in de natuur, geamendeerd door de Kamercommissie, preciseert nog : "Onder afvalstoffen wordt verstaan : elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich krachtens wettelijke bepalingen moet ontdoen" (Gedr. St. Kamer 346 (zitting 1979-1980) nr 3).

Maar de draagwijdte van de algemene bepalingen betreffende de afvalstoffen wordt dikwijls beperkt door maatregelen die erop gericht zijn sommige afvalprodukten uit te sluiten uit het toepassingsterrein van de normatieve tekst.

Aldus onttrekt artikel 2 van voornoemde richtlijn een bepaald aantal afvalstoffen aan zijn toepassingsgebied. Hierbij bevinden zich namelijk de radioactieve afvalstoffen, de minerale afvalstoffen, de afvalstoffen afkomstig van de landbouw, de afvalwateren, de gasvormige uitwasemingen en, in het algemeen, de afvalprodukten die onderworpen zijn aan een specifieke communautaire regeling. Dit geldt eveneens voor gebruikte oliën (richtlijn van 16 juli 1975) en voor de giftige afvalstoffen (richtlijn van 20 maart 1978).

.../...

De voorontwerpen of de wetsvoorstellen met het oog op het opnemen van de bepalingen van de richtlijnen van 15 juli 1975 in het Belgisch recht, elimineren ook bepaalde categorieën van afvalprodukten uit hun toepassingsgebied (zie voorontwerp van wet betreffende de afvalprodukten, uitgewerkt door het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu en van het wetsvoorstel ingediend door volksvertegenwoordiger Poma (Gedr. St. Kamer 356 (zitting 1979-1980), nr 1).

Er bestaat dus geen eenvormige rangschikking van de afvalstoffen. Het is slechts door de analyse van de verschillende van kracht zijnde wettelijke of reglementaire bepalingen dat men zich een juist beeld kan vormen van de categorieën van afvalstoffen die gekend zijn in het Belgisch recht.

2. De bevoegdheid inzake het opslaan van giftige afvalstoffen.

Het staat vast dat het begrip afvalstof dit van giftige afvalprodukten omvat. Het ophalen en verwerken van giftige afvalstoffen is dus een plaatsgebonden aangelegenheid.

Er valt nu te onderzoeken of de bevoegdheid inzake het ophalen en het verwerken van afvalstoffen eveneens het opslaan ervan inhoudt.

...".

Men mag uit deze lange tekst onthouden dat de Regering het bestaan vaststelt van "een aanzienlijk aantal afzonderlijke wetten, die bepaalde criteria opgeven voor het rangschikken van afvalstoffen en die zelf bepalen op welke van deze stoffen ze van toepassing zijn", dat zij die vaststelling rijkelijk illustreert, dat zij daarbij op geen moment stelt dat de afvalstoffen beoogd in deze of gene wet aan de bevoegdheid van de Gewesten ontsnappen, dat zij wel integendeel concludeert dat het slechts door de analyse van de verschillende van kracht zijnde bepalingen is dat "men zich een juist beeld kan vormen

.../...

van de categorieën van afvalstoffen die gekend zijn in het Belgisch recht", conclusie die in het geheel van de aangehaalde tekst moeilijk anders begrepen kan worden dan inhoudende dat men alsdan meteen een juist beeld geeft van wat als afvalstof, voor de ophaling en de verwerking, naar de Gewesten is overgegaan.

Een bijzonder ruime interpretatie dus van het begrip "afvalstoffen". Zo ruim dat men al over bijzonder ernstige tegenaanwijzingen moet beschikken om er de kadavers uit te sluiten.

Dit is de algemene indruk die men van de geciteerde passage opdoet. Er zijn echter ook detailindrukken die dezelfde richting uitwijzen.

Vooreerst is er de uitdrukkelijke vermelding, als vindplaats voor het begrip afvalstoffen, van het koninklijk besluit van 24 januari 1969 houdende maatregelen van diergeneeskundige politie op vuilnisbelten en op het gebruik van organische afval en keukenafval voor de voeding van huisdieren. Welnu, dat besluit heeft gedeeltelijk betrekking op kadavers als afval beschouwd, namelijk daar waar het het storten van organische afval reglementeert en daarbij onder organische afval onder meer "slachtafval" verstaat (artikel 1, 1°, a). Men verlieze hierbij ook niet uit het oog dat in de besproken tekst van het voorontwerp "dierenkrengen" en "delen ervan" in één adem worden genoemd.

Ten tweede is er de verwijzing naar de E.E.G.-richtlijn van 15 juli 1975. Welnu, in 6.1. hierboven heeft men gezien dat in deze richtlijn "kadavers" als afvalstoffen worden beschouwd.

.../...

Ten derde is er de verwijzing naar het wetsontwerp betreffende het sluikstorten in de natuur. Welnu, in een parlementair bescheid nopens dat wetsontwerp wordt verklaard dat ook hier de uitzonderingen gelden uit artikel 2 van de daareven vermelde E.E.G.-richtlijn, zulks omdat voor die uitzonderingen "al een hele reeks Belgische wetten en besluiten, Europese richtlijnen en reglementeringen (bestaan)", te weten voor de "krengen" "de wet op de destructiebedrijven (vilbeluiken)" (1)(2).

Daaruit blijkt wel dat, kort voor hij de bijzondere wet tot hervorming der instellingen tot stand bracht - en nog korter voor hij zijn ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet voor het begrip afvalstoffen op precies dezelfde wijze commentarieerde als later zijn ontwerp van bijzondere wet (3) - de wetgever de kadavers tot de afvalstoffen rekende. Niet zolang nadien deed hij het opnieuw : het voorontwerp van wet betreffende afvalstoffen dat de Regering op 19 mei 1982 aan de Raad van State voorlegde (dossier L. 14.650), bevat een artikel 4 naar luid waarvan : "Deze wet is van toepassing onverminderd volgende voorschriften : ... e) de wetten betreffende het begraven van dieren, het vervoeren en het verwijderen van kadavers alsmede betreffende destructiebedrijven".

.../...

---

(1) Zie namelijk Parl. doc., Senaat, 367 (1977-1978), nr 2, verslag, p . 5-6.

(2) Aan de Raad van State is geen "wet op de destructiebedrijven" bekend. Wel heeft hij kennis van een besluit van de Regent van 24 januari 1946 betreffende de wegruiming van voor het verbruik ongeschikte dierenlijken en van een koninklijk besluit van 14 maart 1890 houdende het reglement op de vilbeluiken.

(3) Zie de verwijzingen in de tweede alinea van dat nummer.

Zolang geen ernstige tegenaanwijzingen worden voorgebracht, houdt de Raad van State het bij de mening dat de kadavers afvalstoffen zijn in de zin van artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet.

6.3. Uit wat voorafgaat moet men niet noodzakelijk besluiten dat het bepaalde in de ontworpen § 2 enkel ten aanzien van het Brusselse Gewest gelding kan hebben. Ook ten aanzien van het Vlaamse en het Waalse Gewest kan het gelding hebben volgens het onderscheid naar de doelstelling gemaakt in 1.2. hierboven met betrekking tot de vuilnisbelten.

Artikel 11.

1. Overeenkomstig wat in de derde opmerking bij artikel 4 is voorgesteld, brenge men de definitie van "destructiemateriaal" over naar het tot artikel 1 te vernummeren artikel 2.

2. De zesde opmerking bij artikel 10 moet worden verruimd tot "destructiemateriaal" in het algemeen. De omschrijving die van "destructiemateriaal" wordt gegeven, maakt immers duidelijk dat het over "afvalstoffen" in de zin van de bijzondere wet gaat, zodat de "ophaling, het vervoer en de behandeling" ervan tot de bevoegdheid van het Vlaamse en het Waalse Gewest behoort, onder voorbehoud van wat in 6.3. ad artikel 10 is gezegd.

3. "... dierlijke produkten die (hetzij) door hun aard ... voor menselijk gebruik ongeschikt worden verklaard" is een zinsdeel dat taalkundig moeilijk stand kan houden (§ 1 van het besproken artikel).

.../...

4. In § 1 is sprake van ophaling, vervoer en behandeling, in § 2 verdwijnt "vervoer".

5. Ofschoon de destructiebedrijven als bijzonder belangrijk worden beschouwd - ze worden immers in § 2, laatste lid, als "bedrijven van openbaar nut" aangemerkt; daarover verder - kunnen ze volgens de tekst van het tweede lid van § 2 door de Minister worden erkend zonder dat deze gehouden is tot inachtneming van door de Koning bepaalde algemene voorwaarden. Een zo verstrekkende discretionaire bevoegdheid krijgt de Minister niet ten aanzien van inrichtingen die niet "van openbaar nut" worden genoemd : zie artikel 3, § 3 (erkenning door de Minister onder de door de Koning bepaalde voorwaarden); artikel 4, § 2, 4° (vaststellen van de erkenningsvoorwaarden door de Koning; aanwijzing van bepaalde laboratoria door de Koning zelf); artikel 5 (voorwaarden door de Koning vastgesteld, erkenning door de Minister); artikel 9, § 2 (idem).

Het procédé van de zuiver discretionaire bevoegdheid wordt nog verwonderlijker, om niet te zeggen bedenkelijker, indien de "overeenkomst" waarvan sprake in hetzelfde tweede lid van § 2, met ieder bedrijf individueel wordt gesloten, zodat de punten als "de duur van de concessie", "de technische uitrusting", "de kosten van de ophaling" en "de bestemming van de produkten na behandeling" van bedrijf tot bedrijf op uiteenlopende wijze kunnen worden geregeld.

Weliswaar heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat het de bedoeling is dat met alle bestaande destructiebedrijven de exploitatievoorwaarden collectief worden vastgelegd. Maar daar geeft de tekst van het voorontwerp niet afdoende blijk van. Bovendien is het de vraag of de gemachtigde ambtenaar op meer dan op een vrijblijvend voornemen zin-

.../...

speelt; is het niet meer, dan kan de Minister het anders doen en blijft de vaststelling dat hem een ongewoon ruime - ongewoon ruime zowel in vergelijking met andere wetten als in vergelijking met de andere bepalingen uit het nu besproken voorontwerp van wet - discretionaire bevoegdheid wordt verleend.

6. Volgens het tweede lid van § 2 worden de destructiebedrijven eerst "erkend" ("agréées") door de Minister die dan een "overeenkomst" met hen sluit, in welke "overeenkomst" onder meer de duur van de "concessie" wordt bepaald.

Hier moet terminologische orde worden geschapen. De begrippen "erkenning" en "concessie" worden over het algemeen tegenover elkaar geplaatst : hun beider voorwerp is het toevertrouwen door de overheid van een taak van openbaar belang aan een particulier (of aan een publieke rechtspersoon), maar bij "erkenning" gebeurt dit door een eenzijdig overheidshandelen, bij "concessie" door een contract (1). Gelet op deze gebruikelijke betekenis der woorden, is het verwarrend met betrekking tot een zelfde activiteit tegelijk met de beide toegelichte begrippen te werken. Verwarrend is ook tegelijk van "overeenkomst" en "concessie" te gewagen, daar waar een concessie een bijzondere soort van overeenkomst is, te weten, als daarnet gezien, de overeenkomst waarbij de overheid het exploiteren van een dienst van openbaar belang aan een particulier toevertrouwt.

.../...

---

(1) Zie bv. A. BUTTGENBACH, Manuel de droit administratif, Bruxelles, 1966, nr 246.

7. De destructiebedrijven worden, zoals reeds aangestipt, tot "bedrijven van openbaar nut" verklaard (§ 2, laatste lid).

De uitdrukking "van openbaar nut" is juridisch vaag. Bedoeld wordt wellicht dat het destrueren wordt beschouwd als een openbare dienst in de materiële zin, dit wil zeggen als een activiteit van openbaar belang waarvan de vervulling door de overheid aan een privé-instelling wordt opgedragen (1). Het feit dat in het tweede lid van § 2 de term "concessie" wordt gehanteerd (zie hierover de vorige opmerking), wijst in dezelfde richting.

Mogelijk is ook dat de verklaring dat de destructiebedrijven van openbaar nut zijn, enkel moet dienen als juridische verantwoording van de onmiddellijk volgende bepaling krachtens welke deze bedrijven door de overheid kunnen worden opgevorderd (opgeëist, met een meer gebruikelijke term), zo is het volgens de gemachtigde ambtenaar; voor een bepaling van die strekking hoeft echter geen juridische verantwoording in de tekst van de wet zelf, verantwoording die trouwens elk normatief karakter ontbeert.

Artikel 12.

1. De in het vierde lid aan de "aangewezen ambtenaren van de Dienst" en aan hen alleen verleende bevoegdheid om in "de plaatsen die voor woning dienen" op elk uur huiszoeking te verrichten en wel zonder verlof van de rechter in de politierechtbank, is exorbitant. Men treft ze niet aan in naar de

.../...

---

(1) A. BUTTGENBACH, op. cit., nrs 251 en volgende.

behandelde materie min of meer met het voorontwerp vergelijkbare wetten als de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging (artikel 6), de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt (artikel 6), de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging (artikel 37), de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen (artikel 3, § 1), de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder (artikel 9) en de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw en zeevisserijprodukten (artikel 5). Bij weten van de Raad van State is niet aangetoond dat door het ontbreken van bedoelde bevoegdheid de doeltreffendheid van deze wetten beneden alle maat is gebleven.

Deze opeenstapeling van afwijkingen van het gemeen recht inzake huiszoeking - afwijking van het principe dat alleen de rechter huiszoeking mag bevelen, afwijking van het principe dat alleen officieren van gerechtelijke politie huiszoekingen mogen doen, afwijking van het principe dat huiszoeking 's nachts verboden is zelfs voor een hoge magistraat als de onderzoeksrechter - zal dan ook op een bijzonder overtuigende wijze gerechtvaardigd moeten worden, wil men kunnen stellen dat de wetgevende macht zich naar behoren heeft gekweten van de haar in artikel 10 van de Grondwet opgedragen taak te bepalen in welke gevallen en in welke vorm huiszoeking plaats kan hebben. Overigens dient de wetgevende macht een nog hogere norm te eerbiedigen, te weten die neergelegd in artikel 8 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat aan eenieder het recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling toekent.

.../...

2. In het eerste lid wordt bevoegdheid toegekend aan "de ambtenaren van de Dienst" zonder enig onderscheid, in het vierde lid alleen aan "de aangewezen ambtenaren van de Dienst". Is dit verschil aan een slordigheid te wijten of wil men de exorbitante bevoegdheid waarvan in 1. sprake enkel aan enkele, speciaal daartoe aangewezen ambtenaren van de Dienst toekennen ? Is dat laatste het geval - en behoudt men bedoelde exorbitante bevoegdheid - dan moet men preciseren wie deze ambtenaren zal aanwijzen.

3. "De betekening van een afschrift van het proces-verbaal van bekeuring behoort tot de essentiële waarborgen van de rechtsonderhorigen. Opdat zij doeltreffend weze, moet die betekening plaatshebben kort na de vaststelling van de overtreding".

Aldus de Raad van State in zijn advies L. 10.470/1/V van 25 juli 1968 over het voorontwerp waaruit de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt is gegroeid (1). In het door hem gedane tekstvoorstel was de bedoelde termijn op drie dagen vastgesteld (2). In de wet zelf (artikel 6, derde lid) werd dat vijftien dagen zonder dat daarvoor enige verantwoording werd verschaft. Ook in het huidige voorontwerp (artikel 12, tweede lid) is de termijn op vijftien dagen bepaald.

De Raad van State vraagt zich af of het bestuur werkelijk over vijftien dagen moet beschikken voor een voor dat bestuur zo eenvoudige en voor de burger zo belangrijke formaliteit.

.../...

---

(1) Parl. doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 225 (1968-1969), nr 1, p. 10.

(2) Zelfde stuk, p. 11 (tekstvoorstel voor artikel 7).

4. In het derde lid schrijve men "te allen tijde".

5. In het vierde lid is er een discordantie tussen de eerste en de tweede zin. In de eerste zin is enkel sprake van bezoekrecht ("bezoeken"), in de tweede van bezoekrecht en opsporingsrecht. Nochtans is het bepaalde in de tweede zin kennelijk bedoeld als een uitzondering op de regel vastgelegd in de eerste.

Bovendien kan men zich afvragen waar precies het onderscheid tussen bezoekrecht en opsporingsrecht wordt gezocht. Bedoelt men het onderscheid dat in de wet van 7 juni 1969 tot vaststelling van de tijd gedurende welke geen opsporing ten huize of huiszoeking mag worden verricht, wordt gemaakt tussen "opsporing (perquisition), hetgeen vooral de vaststelling van een misdrijf betreft (cfr artikel 32 Sv.) en huiszoeking (visite domiciliaire), waardoor het verzamelen van bewijsmateriaal bedoeld wordt" (1) ? In dat geval stemme men de tweede zin terminologisch af op genoemde wet.

6. In het laatste lid, Nederlandse versie, heeft het geen zin aan de ene kant te gewagen van inlichtingen en bescheiden die zij "nodig achten" en aan de andere kant van alle "nuttige" vaststellingen. Zoals in de Franse versie gebeurt, objectivere men ook voor het eerste punt; men schrijve dus "... alle voor het volbrengen van hun opdracht nodige inlichtingen en bescheiden ...".

.../...

---

(1) J. D'HAENENS, Belgisch Strafprocesrecht, deel II, 1980, Story-Scientia, p. 37.

Artikel 13.

1. Voor het eerste lid gebruike men de meervoudsvorm.

2. Men vraagt zich af waarom in het eerste lid de mogelijkheid van inbeslagneming beperkt wordt tot de dieren enz. "die het voorwerp uitmaken van de overtreding". Ofwel wordt het beslag hier enkel gezien als een maatregel voorafgaand aan de verbeurdverklaring; het tweede lid, waarover verder, doet een vermoeden in die zin ontstaan. Dan doet de Raad van State opmerken dat in het gemeen recht verbeurdverklaring niet alleen voor zaken (als enige term te verkiezen boven de opsomming van dieren, voorwerpen en produkten in het voorontwerp) die het voorwerp van het misdrijf uitmaken, toegepast kan worden, maar ook voor zaken die gediend hebben tot of bestemd waren voor het plegen van het misdrijf. Voor alle voornoemde zaken is verbeurdverklaring slechts toegestaan, wanneer zij eigendom van de veroordeelde zijn; bovendien is zij, zonder deze vereiste, toegestaan voor de zaken die uit het misdrijf voortkomen (artikel 42 Strafwetboek). Ofwel heeft men het beslag van overtuigingsstukken en bewijselementen op het oog, het beslag dus van "alles wat dienen kan tot de openbaring van de waarheid" (artikel 35 van het Wetboek van Strafvordering; zie ook de artikelen 36 en 37). Dan is de tekst veel te eng. Welke van beide mogelijke hypotheses ook de juiste is - een derde mogelijkheid is overigens dat aan beide hypotheses samen gedacht is - de tekst kan grondig verbeterd worden.

3. In het tweede lid zal het wel het bevel tot afmaking niet zijn dat verhinderd wordt, maar de uitvoering van dat bevel; de tekst zal dienovereenkomstig aangepast moeten worden.

4. In hetzelfde lid wordt elke mogelijkheid van vergoeding uitgesloten voor het geval het bevel tot afmaking niet wordt uitgevoerd. Dit lijkt te absoluut wanneer men bedenkt dat het niet uitvoeren van het bevel niet noodzakelijk te wijten is aan de eigenaar.

5. Aangezien in dat tweede lid aan de bevoegde overheidspersonen de verplichting wordt opgelegd het dier in beslag te nemen "waar het zich ook bevindt", moet men blijkbaar aannemen dat in dat tweede lid een tweede uitzondering is vervat op het beginsel dat deze personen de plaatsen die tot woning dienen, slechts mogen bezoeken met rechterlijk verlof (artikel 12, vierde lid, eerste zin). Twee verschilpunten vallen nochtans op met de regeling betreffende de eerste uitzondering (zelfde artikel, zelfde lid, tweede zin) : ten eerste, hier zijn alle overheidspersonen bedoeld in artikel 12 van het voorontwerp bevoegd, voor de eerste uitzondering zijn enkel bevoegd "de aangewezen ambtenaren van de Dienst"; ten tweede, in de eerste uitzondering wordt uitdrukkelijk bepaald dat de bevoegde ambtenaren "op elk uur bij dag en nacht" mogen optreden, in de tweede uitzondering is zulks niet het geval.

Die verschilpunten kunnen natuurlijk gewild zijn.

.../...

6. Het vierde lid stelle men als volgt : "Op verzoek van de Dienst worden de in beslag genomen dieren, voorwerpen en produkten verkocht, naar gelang van het geval, door de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen of door de Administratie der douane en accijnzen".

7. De opdracht die in het vierde lid wordt gegeven aan besturen die onder de Minister van Financiën ressorteren, maakt het gewenst dat deze het voorontwerp mede voordraagt en ondertekent.

Artikel 14.

1. Omwille van de rechten van de verdediging moeten in artikel 14 waarborgen worden ingebouwd voor het tegensprekelijk karakter van het onderzoek waarvan sprake in dat artikel.

2. Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, zou in voorkomend geval de overheid voor de noodwendigheden van het onderzoek de duur van de in het artikel geviseerde inbeslagneming kunnen verlengen.

.../...

De tekst van het ontwerp staat dat helemaal niet toe. Tegen het inschrijven in de tekst van deze mogelijkheid moet men inbrengen dat het in een rechtsstaat, waar de belangen van de burgers en die van het bestuur zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen, aangewezen is de duur van een inbeslagneming die als een zuiver administratieve maatregel wordt bestempeld, en die op niet meer dan vermoedens is gebaseerd - welke vermoedens op hun ernst alleen door de administratie beoordeeld worden -, erg kort te houden.

Artikel 15.

Sub V heeft de Raad van State gesuggereerd het bepaalde in artikel 15 in de aldaar voorgestelde indeling van het ontwerp over te brengen naar hoofdstuk III.

Artikel 16.

1. Artikel 16 van het ontwerp omschrijft in de §§ 1, 2 en 3 een aantal misdrijven waarop correctionele straffen zijn gesteld. De bij artikel 17 gestelde straffen zijn daarentegen politiestraffen.

Hieruit volgt dat volgens de algemene regelen van het strafprocesrecht, de correctionele rechtbanken in principe bevoegd zullen zijn om kennis te nemen van de misdrijven omschreven in artikel 16, terwijl anderzijds de politierechtbanken kennis zullen nemen van de overtredingen bedoeld in artikel 17.

.../...

De gemachtigde ambtenaar heeft in dit verband echter laten verstaan dat, ten einde zoveel mogelijk eenheid in de rechtspraak te waarborgen, het misschien wenselijk is aan een enkele jurisdictie, te weten de politierechtbank, de bevoegdheid toe te kennen om kennis te nemen van alle inbreuken op de dierengezondheidswet, ongeacht de categorie waartoe zij behoren.

Wil men daartoe komen, dan zal het wetsontwerp moeten worden aangepast, rekening gehouden met artikel 138 van het Wetboek van Strafvordering, dat bepaalt :

> "Onverminderd het recht van de procureur des Konings om een opsporingsonderzoek in te stellen of een gerechtelijk onderzoek te vorderen inzake wanbedrijven, neemt zij (de politierechtbank) bovendien kennis van :
>
> ...
>
> 15° de wanbedrijven waarvan de kennisneming hun door een bijzondere bepaling is opgedragen".

2. Deelt men een artikel in paragrafen in, dan moet, wetstechnisch beschouwd, § 1 aanvangen met het begin van het artikel zonder dat een inleidende zin § 1 voorafgaat.

In het onderhavige artikel is de gebruikte inleidende zin daarenboven eigenlijk grotendeels overbodig. Immers, het voorbehoud dat erin wordt gemaakt voor de toepassing van elders bepaalde strengere straffen, is reeds vervat in de algemene regel vastgesteld in artikel 65 van het Strafwetboek, luidend als volgt : "Wanneer eenzelfde feit verscheidene misdrijven oplevert, wordt alleen de zwaarste straf uitgesproken", algemene regel die krachtens artikel 100 van hetzelfde Strafwetboek in een bijzondere wet zoals die in ontwerp toepasselijk zal zijn bij gebrek aan andersluidende bepalingen.

.../...

Voor artikel 16 geeft de Raad van State dan de volgende indeling in overweging :

"Art. 16.-

§ 1. Gestraft wordt :

1° met gevangenisstraf van vijftien dagen tot een jaar en met geldboete van vijfhonderd frank tot vijfduizend frank, of met één van die straffen alleen :

a)
b)
c) 1° tot 4° van § 1 van het voorontwerp.
d)

2° § 2 herschreven volgens dezelfde techniek als § 1.

3° § 3 herschreven volgens dezelfde techniek als § 1.

§ 2. Het derde lid van § 4 (1)".

3. Een aantal bepalingen vervat in artikel 16 hebben betrekking op het niet-naleven van verplichtingen welke uitsluitend op "de verantwoordelijke" in de zin van artikel 2, 6°, van het ontwerp rusten. Dit is onder meer het geval voor de verplichting om zieke dieren te slachten (§ 1, 1°), een opgelegde ziektebehandeling toe te passen (§ 1, 2°), de nodige identificatie- en registratiedocumenten voor te leggen (§ 2, 1°), aangifte te doen van besmettelijke dierenziekten (§ 3, 1°), de opgelegde ontsmettingsmaatregelen uit te voeren (§ 3, 2°), de nodige aanwijzingen van een dierenziekte aan te brengen (§ 3, 3°), de inspecties en controles toe te laten en de overheid de nodige inlichtingen en documenten te verstrekken (§ 3, 5°).

.../...

---

(1) Verderop zal voorgesteld worden het eerste en het tweede lid van § 4 tot een apart artikel te verwerken.

Andere bepalingen daarentegen zijn toepasselijk op alwie de uitvoering van de op de verantwoordelijken rustende verplichtingen zou beletten of onwerkzaam maken.

Men schrijve dus telkens in bedoelde bepalingen, naar gelang van het geval, "de verantwoordelijke" of "de verantwoordelijke die nalaat ... en hij die verhindert ..." (of een analoge formule).

4. De redactie van strafbepalingen moet in overeenstemming zijn met de redactie van de bepalingen wier niet-naleving deze strafbepalingen willen sanctioneren.

Zo bijvoorbeeld wordt het bepaalde in artikel 16, § 1, 1°, dat de inbreuken op artikel 6, eerste lid, sanctioneert, beter volgenderwijs afgestemd op de redactie van dat artikel 6, eerste lid, die is voorgesteld in de eerste opmerking bij artikel 6 : "de verantwoordelijke die nalaat, binnen de bepaalde termijn en op de daartoe aangewezen plaats een dier waarvan het afmaken overeenkomstig artikel 6, eerste lid, werd bevolen, af te maken, en hij die zulks verhindert".

Zo bijvoorbeeld nog is het bepaalde in artikel 16, § 2, 2°, er blijkbaar op gericht het bepaalde in artikel 5, 2°, samen te lezen met artikel 5, 1°, te sanctioneren. Daartoe wordt echter een term gebruikt die in artikel 5 niet voorkomt, te weten de term "verhandelen".

Een ander voorbeeld : in artikel 16, § 3, 2°, is ook sprake van ontsmetting van dieren; in het corresponderende artikel 4, § 2, 2°, worden de dieren niet genoemd.

.../...

Een andere methode die, toch in enige mate, kan worden aangewend, bestaat erin in artikel 16 niet het misdrijf te omschrijven, maar te bepalen dat de niet-naleving van het bepaalde in artikel ... wordt bestraft met ... .

5. Paragraaf 2, 3°, redigere men als volgt :

"3° hij wiens verzuim de ter uitvoering van deze wet genomen besluiten na te leven, oorzaak is van besmetting van andere dieren".

6. In § 3, 1°, wordt strafbaar gesteld het niet opsluiten van dieren die "verdacht besmet (lees blijkbaar : die ervan verdacht zijn besmet te zijn) of besmet zijn door een meldingsplichtige ziekte" (1). In het corresponderende artikel 4, § 1, is echter geen algemene verplichting opgelegd zulke dieren op te sluiten. Met akkoord van de gemachtigde ambtenaar dient de desbetreffende zinsnede dan ook te worden weggelaten.

7. Het woord "documenten" (beter : "bescheiden" : cfr artikel 12, laatste lid) in de Nederlandse versie van § 3, 5°, is niet weergegeven in de Franse versie. Men schrijve "documents" (cfr. opnieuw artikel 12, laatste lid).

De Franse tekst van de gehele paragraaf 3 bevat overigens nogal wat taalfouten. Men schrijve : "vingt-six" in plaats van "vingt six" (inleidende zin), "l'autorité désignée" in plaats van "l'autorité désigné" (1°), "les mesures imposées" in plaats van "les mesures imposés" (2°), "écriteaux" in plaats van "écritaux" (3°), "en infraction à la réglementation" in plaats van "en infraction de la reglementation" (4°).

8. Het bepaalde in het eerste lid van § 4 is blijkbaar niet alleen voor de misdrijven vastgesteld in de §§ 1 tot 3 bedoeld, maar ook voor die vastgesteld in artikel 17. Is dat inderdaad zo, dan hoort het niet thuis in artikel 16, maar moet het een afzonderlijk artikel, te plaatsen na artikel 17, uitmaken.

.../...

(1) Ook al een tekst die tot illustratie kan dienen van de onder 2. gemaakte opmerking. (Vergelijk immers artikel 4, § 1, eerste lid, van het voorontwerp).

Men redigere de tekst als volgt :

"Alle bepalingen van boek I van het Strafwetboek met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85 zijn op de in de artikelen ... en ... bepaalde misdrijven van toepassing".

9. Ook het bepaalde in het tweede lid van § 4 is blijkbaar gemeen aan de artikelen 16 en 17. Men kan deze bepaling invoegen in artikel 18, dat immers in andere bijkomende straffen of maatregelen voorziet.

Het woord "termijn" vervange men door het woord "duur".

Artikel 17.

1. Het tweede zinsdeel van het eerste lid stelle men als volgt :

"... wordt gestraft met gevangenisstraf van één dag tot zeven dagen en met geldboete van tien frank tot vijfentwintig frank, of met één van die straffen alleen".

2. Het tweede lid bepaalt dat, in geval van herhaling, de in artikel 16, § 2, gestelde straffen worden toegepast.

Zodanige verhoging der straffen voor overtredingen die een eerste maal slechts met politiestraffen worden beteugeld, lijkt juridisch weinig verantwoord. Er bestaat immers een kennelijke wanverhouding tussen deze strafverzwaring en de verdubbeling der straffen die is voorgeschreven in geval van correctionele herhaling als bedoeld in artikel 16, § 4. De gemachtigde ambtenaar is het ermede eens dat

.../...

de toepassing van de bij artikel 16, § 3, bepaalde straffen (8 dagen tot 3 maanden en/of 26 fr. tot 1.000 fr.) de strafrechter reeds voldoende mogelijkheid biedt om de overtreding strenger te beteugelen. In het tweede lid van artikel 17 vervange men dus de verwijzing naar artikel 16, § 2, door een verwijzing naar artikel 16, § 3.

Artikel 18.

Geen op- of aanmerkingen bij dat artikel.

Artikel 19.

1. Vooreerst zij aangestipt dat het geen enkele zin heeft in de memorie van toelichting, die per definitie tot doel heeft de tekst van het ontwerp te verhelderen, gewoon de "toegelichte" tekst over te schrijven, zoals hier in verband met artikel 19 van het voorontwerp gebeurt. Wanneer de tekst dan nog niet correct wordt overgeschreven, is dat procédé bovendien misleidend; welnu, in het onderhavige geval doet zich dat voor met § 4.

2. Men doet § 1 beter aanvangen als volgt : "Inbreuken op deze wet en op de besluiten tot uitvoering ervan maken ...".

3. Volgens § 4, eerste lid, is in de versie die de memorie van toelichting ervan geeft, het minimum van de administratieve geldboete "het minimum van de geldboete voorzien door de overtreden wettelijke bepaling", is in de versie van het bepalend gedeelte van het voorontwerp dat minimum integendeel "honderd frank".

.../...

De toepassing van de versie van het bepalend gedeelte zou medebrengen dat, voor de misdrijven omschreven in de artikelen 16, § 3, en 17, het minimum van de administratieve geldboete hoger ligt dan het minimum van de penale boete. De gemachtigde ambtenaar gaat ermede akkoord dat zulks niet verantwoord is, gelet inzonderheid op het feit dat de overheid voor het opleggen van administratieve geldboeten in beginsel enkel dan zal opteren wanneer de overtreding minder ernstig wordt geacht (zie artikel 19, § 2, eerste lid). De voorkeur moet dan ook worden gegeven aan de redactie van de memorie van toelichting.

4. Hoewel dat voor de hand ligt, is het vanuit een oogpunt van wetgevingstechniek gewenst in het tweede lid van § 4 te preciseren : "... de opdecimen vastgesteld voor de strafrechtelijke geldboeten".

Aan de andere kant is het vanuit hetzelfde oogpunt niet erg elegant te bepalen dat het bedrag van een geldboete vermeerderd kan worden met de kosten van een expertise. Daarenboven ziet men niet goed in waarom wordt bepaald dat genoemde onkosten "kunnen" ten laste gelegd worden van de overtreder; hoe zal het bestuur op een zinnige manier in concreto oordelen wanneer het dat wel en wanneer het dat niet zal doen ?

Wil men aan deze verschillende bezwaren tegemoet komen, dan kan men denken aan een tekst in volgender voege : "Bovendien worden de expertisekosten ten laste gelegd van de overtreder".

5. Geeft men voor het eerste lid van § 4 de voorkeur aan de versie van de memorie van toelichting (zie opmerking onder 2.), dan zal het bepaalde in § 5 dienovereen-

.../...

komstig herschreven moeten worden. Het maximum van de geldboete in deze versie is immers bepaald op het vijfvoudige van het minimum van de geldboete vastgesteld in de overtreden wetsbepaling. Welnu, indien - hypothese van § 5 - verscheidene wetsbepalingen overtreden zijn, leidt deze formule nergens toe. Men schrijve bijvoorbeeld : "... zonder dat deze samen hoger dan tweeduizend frank mogen zijn".

6. In § 7 voege men (tweemaal) na het woord "geldboete" de woorden "en de expertisekosten" in; vóór het tweede woord "geldboete" schrappe men "administratieve"; in plaats van "de toepassing van" schrijve men "de veroordeling tot".

7. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat, om de reden uiteengezet met betrekking tot de bevoegdheid van de strafrechtbanken (zie eerste opmerking bij artikel 16), het wenselijk is de kennisneming van de vorderingen bedoeld in § 7 in de algehele bevoegdheid van de vrederechter te leggen.

Met dit doel zou in fine van het ontwerp, vóór de opheffingsbepaling, het volgende wijzigend artikel moeten worden ingevoegd :

"Art. ...-

In artikel 591 van het Gerechtelijk Wetboek, wordt 8°, opgeheven bij de wet van 14 juli 1976, opnieuw opgenomen in de volgende lezing :

.../...

"8° van de vorderingen tot veroordeling tot administratieve geldboeten en expertisekosten bedoeld in artikel ... van de dierengezondheidswet van ...".

Voor die wijziging is het aangewezen de Minister van Justitie bij de totstandkoming van de wet te betrekken.

8. Om te eindigen met § 7, schrijve men het woord "Boek" met kleine letter.

9. In § 8 schrijve men in plaats van "... de ... overtreding ..." "... het ... misdrijf ...".

10. In § 9 wordt bepaald dat de administratieve geldboeten worden gestort "op rekening van de Schatkist" ("au Trésor public").

Dit lijkt een evidentie te vertolken. Zinvol kan het integendeel wel geacht worden te preciseren op rekening van welk ministerieel departement gestort moet worden.

Artikel 20.

De Raad van State herinnert aan zijn beschouwingen gemaakt sub III, 2.3.

Artikel 21.

De Raad van State brengt de algemeen aanvaarde zienswijze in herinnering dat delegatie van bevoegdheid in principe slechts bijkomstige en aanvullende maatregelen als voorwerp mag hebben.

.../...

Artikel 22.

Waarom in § 1 niet schrijven "de artikelen 16 tot en met 19" in plaats van "de artikelen 16 en 17" ?

Artikel 23.

1. Paragraaf 2 mag worden weggelaten. De bepaling die hij bevat, is immers overbodig daar in het algemeen de opheffing van een wetsbepaling niet meebrengt dat ter uitvoering ervan genomen besluiten van rechtswege hun verbindende kracht verliezen. Een bepaling van die aard biedt bovendien het nadeel dat ze de indruk wekt de wettigheid van die besluiten te erkennen en aldus een op artikel 107 van de Grondwet gegronde exceptie van onwettigheid te beletten.

2. Wordt § 2 weggelaten, dan vervalt de indeling van het artikel in paragrafen. Het kan dan als volgt worden geredigeerd :

"Art. 23.-

Opgeheven worden :

1° de artikelen 319, 320 en 321 van het Strafwetboek;

2° de wet van 30 december 1882 op de diergeneeskundige politie en de schadelijke insecten, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 14 augustus 1933 en bij de wet van 2 april 1971".

I. PORTEE DE L'AVANT-PROJET.

Aux termes de l'article ler, l'avant-projet de loi tend à "permettre aux pouvoirs publics d'organiser la lutte contre les maladies des animaux et ceci dans le but de promouvoir à la fois la santé publique et la prospérité ("prospérité économique" dans l'exposé des motifs) des détenteurs d'animaux".

L'avant-projet concerne donc la lutte contre les maladies des animaux. Le but de cette lutte est double : d'une part, la santé publique et, d'autre part, la prospérité économique des détenteurs d'animaux, notion que le terme néerlandais "economische welvaart" utilisé dans l'exposé des motifs rend sans doute de manière plus adéquate que le terme "economisch welzijn" employé dans le texte même du projet.

II. COMPETENCE DE L'ETAT DANS SES RAPPORTS AVEC LES COMMUNAUTES ET LES REGIONS.

1. Les maladies des animaux peuvent aussi être combattues à des fins autres que celles qui ont inspiré le projet; il n'est qu'à songer, par exemple, à la conservation de la nature. Par ailleurs, les mesures de lutte contre les maladies des animaux, si elles profitent à la santé publique et à la prospérité économique des détenteurs d'animaux, peuvent faire obstacle à la réalisation d'autres objectifs d'utilité publique : l'abattage d'animaux malades (article 6 du projet) peut être critiquable du point de vue écologique.

.../...

2. Avant le transfert aux Communautés et aux Régions d'une partie des compétences jusqu'alors réunies entre les mains du pouvoir national, ce genre de problèmes n'avait aucune dimension juridique spécifique, du moins dans le domaine du droit national. Le législateur national était alors compétent pour évaluer simultanément tous les aspects de l'intérêt public. Il devait certes procéder, sous sa responsabilité politique, à une mise en balance judicieuse des intérêts en présence. Il n'en pouvait pas moins, en fin de compte, faire nettement prévaloir, le cas échéant, telle catégorie d'intérêts sur telle autre - et, par exemple, faire exterminer certaines espèces animales en vue de protéger l'agriculture plutôt que d'en encourager la propagation dans un souci de conservation de la nature - sans qu'on pût lui reprocher pour autant d'avoir excédé ses pouvoirs.

3. Aujourd'hui, il n'est plus impensable qu'un tel reproche puisse lui être adressé, et la question doit être posée.

Les compétences attribuées aux Communautés et aux Régions sont définies, il est vrai, sur base de la notion de "matières", conformément au voeu de la Constitution (articles 59bis et 107quater). Il n'en demeure pas moins qu'une "matière" qui est restée de la compétence du législateur national peut présenter des points de tangence avec telle ou telle matière transférée à la Communauté ou à la Région. Le cas peut se produire, notamment, lorsqu'une ou plusieurs de ces "matières" sont définies davantage en fonction de leur objectif qu'en fonction de leur contenu ou - pour rester dans la ligne des termes employés ci-avant pour la position du problème - lorsqu'une ou plusieurs de ces matières sont uniquement définies, en fait, comme un objectif d'utilité publique pour la réalisation duquel

.../...

l'autorité compétente peut mener une politique déterminée, à laquelle elle donnera alors un contenu concret (1) (2). Ainsi, la "protection des animaux" n'a pas été définie comme une matière qui - quel que soit le but poursuivi - est soit demeurée de la compétence du législateur national, soit passée dans la compétence des Communautés ou des Régions; l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles - appelée ci-après "la loi spéciale" - dispose, il est vrai, que la Région sera désormais responsable de "la protection et (de) la conservation de la nature, à l'exception de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles", ce qui permet incontestablement à la Région de prendre des mesures destinées à protéger les animaux; il est certain, d'autre part, qu'à l'exception de quelques "matières" que la loi spéciale en a détachées (voir article 5, § 1er, I, et article 6, § 1er, III), la santé publique et

.../...

---

(1) En rapport direct avec la matière traitée dans l'avant-projet sous revue, il est frappant de constater que l'objet de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature est défini en fonction de l'objectif, et ce non seulement d'une manière positive, mais aussi dans un sens négatif : l'article 1er de la loi dispose que celle-ci ne "vise" pas à réglementer l'exploitation agricole et forestière.

(2) Cela revient sans doute, plus ou moins, à constater que différents "aspects" d'une même matière se trouvent répartis entre l'Etat, les Communautés et les Régions. Que l'on songe aux "matières culturelles" énumérées à l'article 4 de la loi spéciale (voir, par exemple, les avis du Conseil d'Etat L. 11.674/2 du 6 juillet 1972 et L. 12.652/2 du 18 octobre 1976).

Pour trouver un exemple d'une réglementation qui, selon l'objectif qu'elle poursuit, peut relever aussi bien de la compétence des Communautés que de celle de l'Etat, l'on se reportera à l'avis du Conseil d'Etat n° L. 15.420/VR du 18 mai 1983 sur une proposition de loi "relative à l'encouragement aux économies d'énergie dans les ensembles d'habitations sociales gérées par des personnes morales de droit public".

l'agriculture sont demeurées de la compétence du pouvoir national et que - le présent projet en témoigne - des mesures visant à la protection des animaux peuvent également être prises dans le cadre de la réglementation de ces deux "matières".

4. Quelles réflexions juridiques ces constatations inspirent-elles ?

D'une manière générale, elles imposent un contrôle juridique sévère de la légalité interne (régularité des motifs et de l'objectif) des actes particuliers et normatifs des différentes autorités, contrôle qui, en dernière ressource, appliquera le critère du raisonnable (contrôle marginal).

Décider de ce qui peut ou de ce qui doit être fait en vue de la réalisation d'un objectif d'utilité publique relève, pour une large part, d'un pouvoir discrétionnaire. Le libre exercice de ce pouvoir discrétionnaire trouve sa limite, en droit, dans le principe du caractère raisonnable de l'acte, principe qui justifie le contrôle juridictionnel marginal (1).

.../...

---

(1) Considérer que ce principe s'impose également aux organes législatifs n'est plus vraiment une innovation. Dans le domaine du droit international, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de Justice des CE recourent fréquemment à ce principe. Le Conseil d'Etat, quant à lui, a observé, dans son avis du 18 mai 1983 sur un projet de loi attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, que le pouvoir d'appréciation des Chambres législatives en ce qui concerne la question de savoir s'il existe des circonstances qui justifient l'attribution de pouvoirs spéciaux au Roi et, dans l'affirmative, pour quelle durée, n'est pas un pouvoir illimité; en vertu de la Constitution, les Chambres ne peuvent émettre une appréciation "qui manifestement dénaturerait les circonstances de fait ou serait sans proportion avec celles-ci" (Doc. Chambre, 1982-1983, n° 643/13, sub IV). Pour trouver un exemple d'application du critère du raisonnable, en rapport direct avec la loi spéciale, l'on se reportera à l'avis L. 15.330/VR/9 que le Conseil d'Etat a donné le 3 mai 1983 sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "portant interdiction de l'emploi d'herbicides sur le domaine public".

Il s'ensuit que toute autorité, qu'elle soit nationale, communautaire ou régionale, doit rester, chacune en ce qui la concerne, dans les limites du raisonnable tant pour l'établissement de normes que pour l'application des normes édictées; plus particulièrement, une autorité ne pourra pas, dans la conduite de la politique dont elle est chargée, prendre sans motif des mesures dont les conséquences sont tellement étendues qu'une autre autorité s'en trouverait placée dans l'impossibilité pratique de donner un contenu réel à la politique qui lui est confiée; l'autorité nationale ne pourra pas, sans qu'il y ait à cela un minimum de motifs raisonnables, combattre en vue de la protection de l'agriculture un danger de contagion en faisant supprimer radicalement des animaux appartenant à une espèce que l'autorité régionale a décidé de protéger au nom de la conservation de la nature.

5. La pratique d'une concertation de fait permettra évidemment d'écarter bien des difficultés.

Une concertation juridique (c'est-à-dire réglée par le droit) est également possible, mais elle l'est uniquement pour la solution de problèmes d'opportunité, et non pas pour les problèmes de compétence (1). Il s'agit de la procédure de prévention et de règlement des conflits d'intérêts (articles 31 et suivants de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles). En effet, les conflits qui naissent lorsque, en vue de la défense d'un "intérêt" qui lui est confié - tel que, en l'occurrence, la santé publique -, l'une des trois autorités concernées envisage de prendre ou a pris une décision qu'une autre autorité juge nuisible à un intérêt dont elle est chargée - tel que, en l'occurrence, la conservation de la nature - sont des conflits qui entrent

.../...

---

(1) Sauf dans le cadre de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par l'article 18 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

manifestement dans la notion de "conflits d'intérêts" visée aux articles précités de la loi ordinaire.

6. Qu'en est-il lorsqu'une incompatibilité - ce terme étant pris dans le sens de l'impossibilité d'application simultanée - surgit néanmoins entre une décision de l'autorité nationale d'une part et une décision de l'autorité régionale ou communautaire d'autre part, alors que chacune d'elles est restée dans les limites de sa compétence (1) ? Que faire lorsque l'autorité nationale interdit ce que l'autorité communautaire ou régionale impose, ou vice-versa ? Qu'advient-il, par exemple, lorsque, dans le respect de toutes les règles de droit applicables en la matière, y compris le principe du raisonnable, l'autorité nationale ordonne l'extermination d'une espèce animale en vue de protéger la santé publique et que, avec un égal respect de ces mêmes règles de droit, l'autorité régionale interdit cette extermination dans un souci de conservation de la nature (2) ?

Dans cette hypothèse, c'est la décision de l'autorité nationale qui paraît devoir prévaloir, non que cette décision se situe à un niveau plus élevé dans la hiérarchie des normes juridiques - ce n'est pas le cas -, mais parce que les compétences des Régions et des Communautés sont des compétences attribuées. Appliquant la règle selon laquelle les compétences attribuées sont d'interprétation restrictive, on peut en effet considérer que, s'il s'agit de délimiter une telle compétence par rapport

.../...

---

(1) On remarquera toutefois qu'il est possible d'appliquer simultanément des décisions dont l'une est plus sévère que l'autre (application cumulative).

(2) Il est fait abstraction de la question de savoir si, en pareil cas, on se trouve en présence d'une antinomie. L'existence d'antinomies en droit n'est même pas unanimement admise et moins encore est-on d'accord sur le contenu exact de cette notion (voir Les antinomies en droit, Etudes publiées par Ch. PERELMAN Bruxelles, Bruylant, 1965).

à celle de l'autorité qui a la plénitude de la compétence et qu'il y ait véritablement incompatibilité entre elles, c'est la compétence attribuée qui doit céder le pas. On ne peut supposer que l'organe qui a distribué les compétences ait voulu permettre que l'autorité à laquelle il a seulement donné une compétence attribuée puisse, dans l'exercice de celle-ci, paralyser le pouvoir de l'autorité qu'il a investie de la compétence de principe; on ne peut certainement pas lui prêter cette intention lorsqu'il est lui-même l'autorité dépositaire de la compétence de principe. Or, tel est précisément le cas en l'occurrence, puisque c'est l'autorité nationale, à laquelle revie t la plénitude de la compétence, qui a attribué certaines compétences aux Communautés et aux Régions, soit dans la Constitution, soit dans des textes législatifs.

7. Après avoir constaté que des incompatibilités du genre de celles visées au point 6 peuvent se présenter, il n'est pas inutile de répéter ce qui suit :

1) dans l'exécution de la loi qui résultera du présent avant-projet de loi et des règles qui seront édictées en vertu de cette loi, il faudra veiller constamment et de manière scrupuleuse à ce que les mesures à prendre, qu'elles soient réglementaires ou individuelles, ne visent jamais un objectif autre que celui, double, de l'avant-projet;

2) ces mesures devront en outre satisfaire aux autres exigences de légalité interne, dont celles que commande le principe du caractère raisonnable de l'acte.

8. L'intérêt particulier, signalé ci-avant, que l'objectif d'une réglementation présente pour déterminer si celle-ci relève de la compétence de l'Etat, de la Communauté ou de la Région

.../...

incite le Conseil d'Etat à se livrer à une brève analyse de l'exposé des motifs qui accompagne l'avant-projet.

Ainsi qu'il a déjà été relevé au I, l'article 1er assigne comme objet à la loi en projet la lutte contre les maladies des animaux en vue de promouvoir d'une part la "santé publique" et d'autre part la prospérité économique des détenteurs d'animaux. L'exposé des motifs, par contre, assortit cet article 1er d'un commentaire qui, dans la version néerlandaise, commence comme suit : "Artikel 1 bepaalt dat de wet voornamelijk (soulignage ajouté) volgende doelstellingen nastreeft ...".

Il va sans dire que le texte de l'article 1er, qui énonce clairement deux objectifs à l'exclusion de tous autres, prévaut contre l'exposé des motifs, d'autant que le mot "voornamelijk" n'a pas d'équivalent dans la version française de cet exposé.

C'est également le texte du projet qui prévaut en ce qu'il énonce, dans le même article 1er, que la loi a pour objet d'organiser la lutte contre les maladies des animaux, alors que l'exposé des motifs déclare que l'un des objectifs du projet est " ... 1° d'organiser la santé des animaux et promouvoir l'hygiène, ce qui dépasse le cadre de la lutte contre les maladies des animaux (soulignage ajouté)". A moins que le membre de phrase souligné ne soit uniquement destiné à laisser entendre que la lutte contre les maladies des animaux permet aussi une action préventive, il faut lui dénier toute signification juridique face au texte qu'il prétend commenter.

9. La conclusion formulée au point 6 sur la primauté du droit du pouvoir national n'est qu'une conclusion générale. A l'occasion de l'examen des articles du projet de loi dont il est saisi, le Conseil d'Etat vérifiera si certaines dispositions du projet n'empiètent pas sur les compétences des Régions et des Communautés.

.../...

III. L'AVANT-PROJET ET LE DROIT DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE.

Aucune disposition de l'avant-projet ne paraît être en contradiction avec les règles du droit de la Communauté européenne. Au contraire, il ressort de l'article 22 que l'avant-projet entend contribuer à assurer l'exécution des obligations que le droit communautaire impose à notre pays en matière de médecine vétérinaire.

Dans l'exercice des larges compétences que Lui attribue le projet, le Roi devra toutefois être attentif à la jurisprudence de la Cour de Justice en matière de libre circulation des marchandises, notamment à la jurisprudence qui s'oppose à ce que les Etats membres invoquent trop facilement les exigences de la santé des personnes et des animaux pour limiter cette libre circulation (article 36 du Traité C.E.E.; voir par exemple, précisément en matière de commerce d'animaux, l'arrêt du 15 juillet 1982 en cause la Commission contre le Royaume-Uni, affaire 40/82, Jurisprudence de la Cour, 1982-7, p. 2793; cf. l'arrêt du 8 février 1983, mêmes parties, affaire 124/81, non encore publié, si ce n'est dans "Les activités de la Cour de Justice des Communautés européennes", n° 3/83, p. 4; encore : l'arrêt du 2 mars 1983 en cause la Commission c/la Belgique, affaire 155/82).

IV. L'AVANT-PROJET ET L'ATTRIBUTION DE POUVOIRS AU ROI.

1. L'avant-projet accorde au Roi des pouvoirs particulièrement larges qui risquent même d'aller au delà de ce qu'il est d'usage de prévoir dans des lois-cadre. Eu égard, plus particulièrement, à l'extrême technicité de la matière et

.../...

à l'existence de lois pouvant être considérées comme des précédents (loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage; loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux; loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime; ...), ces habilitations ne se heurtent toutefois pas, de manière générale, à des objections majeures.

2. Mais il n'en va pas de même lorsque l'attribution de pouvoirs concerne des matières qui, en vertu de la Constitution, relèvent de la compétence propre du pouvoir législatif.

Dans son avis sur le projet qui est devenu la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, le Conseil d'Etat s'est étendu sur ce problème. Sa conclusion était la suivante:"...D. Dans la mesure où le législateur estimerait que le pays se trouve dans un état de nécessité tel qu'il s'imposerait d'attribuer au Roi des pouvoirs spéciaux en matière fiscale, il faudrait au moins que la loi dispose que les arrêtés pris en cette matière cesseront de produire leurs effets s'ils ne sont pas confirmés à une date que le législateur déterminera" (Doc. Chambre, 1981-1982, n° 28/1, p. 8).

2.1. Il n'est pas fait allusion en l'espèce à un état de nécessité, qu'il serait d'ailleurs malaisé d'invoquer. Les dispositions du projet qui attribuent au Roi certains pouvoirs dans des matières que la Constitution réserve au législateur doivent dès lors, d'autant plus qu'elles ne prévoient pas de confirmation législative ultérieure, être écartées comme inconstitutionnelles.

.../...

2.2. C'est le cas notamment de l'article 4, § 2, 5°, en ce qu'il autorise le Roi à déroger aux lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative : dans la mesure où la réglementation de l'emploi des langues continue à relever de la compétence de l'autorité nationale, le pouvoir législatif est le seul organe compétent en la matière, en vertu de l'article 23 de la Constitution. Il est à peine besoin de rappeler que, dans la mesure où la question se situe dans les limites tracées par l'article 59bis, § 3 et § 4, de la Constitution, ce n'est même pas le législateur national, mais seuls les conseils des Communautés qui sont compétents.

Il n'est guère nécessaire non plus de signaler que, les attestations et les certificats visés dans la disposition sous revue étant destinés à un usage international, les règles supranationales ou internationales éventuelles devront avoir la prééminence sur les règles de droit interne, quel que soit l'auteur de celles-ci ; s'il s'agit de directives de la C.E.E., elles devront, si ce n'est encore chose faite, être transposées en droit interne; ainsi, l'article 3, paragraphe 2, h, de la directive 64/432/CEE du 26 juin 1964 du Conseil relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine dispose que les bovins et les porcs visés dans cette directive doivent être accompagnés au cours de leur transport vers le pays destinataire d'un certificat sanitaire qui devra être établi "au moins dans la langue du pays destinataire".

2.3. L'article 20 de l'avant-projet dispose que le Roi peut fixer les rétributions qui peuvent être exigées du responsable en raison des mesures de contrôle prises en vue d'assurer l'exécution des réglementations édictées en vertu de la loi en projet. Selon l'article 2, 6°, il faut entendre par "responsable" le propriétaire ou le détenteur d'animaux. La "rétribution" (vergoeding) visée à l'article 20 peut être considérée dès lors comme

une "rétribution" (retributie) au sens de l'article 113 de la Constitution. Or, cet article 113 implique que l'Etat ne peut exiger de rétribution des citoyens que dans les cas expressément prévus par la loi. Dans la mesure où cet article de la Constitution vise les rétributions au profit de l'Etat, son but paraît être d'éviter qu'en prélevant des rétributions, le Gouvernement ne porte préjudice au pouvoir souverain de décision du législateur en matière d'impôts (1).

Le Conseil d'Etat a le sentiment qu'en l'espèce ce danger est écarté de manière adéquate puisque, d'une part, c'est le pouvoir législatif lui-même qui autorise le Roi à imposer une rétribution (2) et que, d'autre part, l'emploi du terme "rétribution" (vergoeding) exclut la perception de sommes excessives et implique par lui-même qu'il y ait proportionnalité entre le montant réclamé et celùi des frais réellement assumés.

2.4. Les considérations qui viennent d'être développées au point 2.3. s'appliquent tout autant à la "redevance" (vergoeding) visée à l'article 5, 3°, de l'avant-projet, laquelle revêt indéniablement le caractère d'une rétribution (retributie) au sens de l'article 113 de la Constitution.

.../...

- - - - - - - - - - - - -

(1) MAST, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 1983, Story-Scientia, n° 401; SCHREUDER et KRINGS, Belastingen en Retributies, dans Administratief Lexicon, n° 4.

(2) Selon J. DE MEYER (étude non publiée sur les "Impôts et rétributions"), l'article 113 de la Constitution, à la différence de l'article 110 relatif aux impôts, n'exige d'ailleurs pas davantage : "... il suffit d'après cet article, qu'elle (la loi) détermine les cas dans lesquels une rétribution de ce genre peut être exigée des citoyens. Elle peut donc fort bien ne pas se charger elle-même de la fixation de (son) taux, mais laisser ce soin à une autorité exécutoire" (p. 5, de la note susvisée). Cet argument tiré du texte n'est pas en contradiction avec l'objet de l'article 113, tel qu'il vient d'être précisé.

V. LA STRUCTURE DE L'AVANT-PROJET.

1. En règle générale, quand une loi définit une série de termes, il est souhaitable qu'elle le fasse à l'article 1er. En l'espèce, ce procédé est d'autant plus recommandable que l'avant-projet de loi utilise déjà en son article 1er des notions qui ne sont définies qu'à l'article 2 ("maladies des animaux", "contages","produits d'origine animale", ...).

2. Le projet étant relativement long, il serait sans doute préférable, par souci de clarté, de grouper les articles en chapitres. La subdivision suivante est suggérée :

- Chapitre Ier - Dispositions générales (les articles 1er et 2, après permutation).

- Chapitre II - Le Service vétérinaire et les Associations de lutte contre les maladies contagieuses des animaux (l'article 3, dont le paragraphe 3 devrait de préférence faire l'objet d'un article distinct).

- Chapitre III - Mesures tendant à prévenir et à combattre les maladies des animaux (les articles 4 à 11, ainsi que l'article 15).

- Chapitre IV - Surveillance (les articles 12 à 14, ainsi que l'article 20).

- Chapitre V - Sanctions (les articles 16 à 19).

- Chapitre VI - Dispositions diverses (les articles 21 à 23).

.../...

VI. OBSERVATION FINALE GENERALE.

Considéré dans son ensemble, le projet présente les imperfections suivantes :

1° la version française laisse fort à désirer à plusieurs points de vue (fautes d'orthographe et de grammaire, expressions incorrectes, négligences au niveau de la ponctuation et de l'accentuation);

2° les mêmes notions sont parfois rendues par des termes différents;

3° il y a de nombreuses discordances entre les versions française et néerlandaise du projet;

4° la formulation juridique est peu soignée.

Ces quatre remarques seront illustrées, lors de l'examen des articles, par des exemples tirés du texte. Il n'en demeure pas moins souhaitable de revoir l'ensemble du texte sur les quatre points relevés ci-dessus. En ce qui concerne les points 1 et 4, le mieux serait de confier cette révision à des personnes qualifiées.

VII. EXAMEN DES ARTICLES.

Article 1er.

1. Le Conseil d'Etat rappelle tout d'abord sa proposition d'intervertir les articles 1er et 2.

.../...

2. Selon l'exposé des motifs et les précisions du fonctionnaire délégué, cet article se propose de définir les objectifs du projet. Pour faire clairement ressortir cette intention, on pourrait rédiger la phrase introductive comme suit : "La présente 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".

3. En fait, cette seule phrase pourrait suffire. Les actions concrètes qui peuvent être entreprises pour réaliser l'objectif visé se dégagent, en effet, de la formulation qui est donnée dans la suite du projet, aux pouvoirs que celui-ci attribue au Roi. De plus, en donnant une énumération du genre de celle que constituent les cinq points de l'article 1er, on risque d'obtenir le résultat opposé à celui que l'on recherche, dans l'éventualité où ces textes, que l'on semble pourtant vouloir assez larges, se verraient donner une interprétation limitative, que la technique juridique rend parfois inévitable.

Il y a moins d'objections à ce que l'énumération visée soit reprise dans l'exposé des motifs; elle pourrait y servir à illustrer les différents domaines que la réalisation de l'objectif fixé peut couvrir.

4. Pour le cas où l'énumération serait maintenue dans le texte même de la loi, le Conseil d'Etat propose les corrections suivantes, qui n'éliminent que les imperfections qui lui paraissent les plus graves et les plus flagrantes :

- au 1°, on écrira, dans la version néerlandaise, "'s lands grondgebied" au lieu de "het nationaal gebied";

- au 2°, le membre de phrase qui suit le mot "animale" doit être supprimé car il est dépourvu de toute signification normative;

.../...

- au 3°, on remplacera "produits d'origine animale" par "produits animaux", pour assurer l'uniformité de la terminologie (cf. article 2, 2°) et dans la version néerlandaise, on remplacera deux fois le mot "op" par "tot";

- au 4°, il serait préférable, à moins que l'on ne vise tout autre chose, de remplacer le mot "vulgarisation" par le mot "information"; dans la version néerlandaise, on remplacera en outre "met" par "tussen";

- au 5°, on remplacera, dans la version néerlandaise, les mots "de inrichting" par les mots "het tot stand brengen".

5. Au 1°, il y a manque de concordance entre les versions française et néerlandaise : alors que la version française mentionne "... la dispersion, la diffusion et l'entrée ...", la version néerlandaise ne signale que deux opérations : "... verspreiding en inbreng ...".

6. Au 2°, il y a également une discordance : en regard des mots "... tot (lire : "van") de instandhouding, de verbetering en de ontwikkeling ..." figurent les mots "... au maintien de l'amélioration et à la promotion".

7. Il ne serait certainement pas inutile de donner une définition de la notion de "détenteurs d'animaux". Il faut cependant reconnaître que l'utilité de pareille définition ne serait que relative, puisque c'est uniquement la prospérité économique des détenteurs d'animaux que l'on a en vue, ce qui limite déjà la notion de "détenteurs d'animaux" à la catégorie des personnes qui détiennent des animaux dans le but d'en tirer un profit économique. Si une définition est donnée, c'est dans l'actuel article 2 qu'elle doit figurer.

.../...

Article 2.

1. Tel qu'il est formulé, le texte du 1° vise également les animaux sauvages qui ne se trouvent pas sous la garde d'une personne. Si cette extension est voulue et si le texte s'applique donc également aux animaux vivant à l'état sauvage, l'autorité nationale devra, dans l'exercice de la compétence qui lui est attribuée à l'égard de ces animaux, être particulièrement attentive à ce qui a été dit ci-avant sous la rubrique II. En effet, en tant que tels, les animaux vivant à l'état sauvage relèvent, à coup sûr, de "la protection et (de) la conservation de la nature", matière qui a été confiée aux Régions. Si l'autorité nationale entend prendre des mesures à l'égard de ces animaux, elle ne devra jamais perdre de vue qu'elle ne peut le faire que pour autant que ces mesures soient susceptibles de contribuer sérieusement à la réalisation des objectifs de la loi en projet, à savoir la santé publique et la prospérité économique des détenteurs d'animaux.

2. Le 2° méconnaît la règle selon laquelle une définition ne peut contenir le terme qu'elle se propose de définir. Il la méconnaît certainement dans sa version française, en ce qui concerne le mot "produits", et aussi, en fait, dans sa version néerlandaise, puisque l'acception où les mots "produkten" et "voortbrengselen" sont pris ici les rend pratiquement synonymes.

On pourrait écrire par exemple : "Toute matière d'origine animale ...". L'utilisation d'un mot tel que "matière" favoriserait d'ailleurs l'interprétation particulièrement large que l'on semble devoir donner ici à la notion de "produits animaux", cette notion comprenant également, selon les précisions fournies par le fonctionnaire délégué, le fumier, le compost, le sang, le sperme, etc.

.../...

3. Au 3°, il est sans doute préférable, dans la version néerlandaise, d'écrire "verstoring" au lieu de "afwijking".

Le "diagnostic" étant, selon "Le Petit Robert", l'"action de déterminer une maladie d'après ses symptômes", on peut se demander si les mots "constatée par la méthode diagnostique" ajoutent un élément utile à la définition.

Dans la version néerlandaise, on écrira, ici et dans toutes les autres dispositions, "dierenziekte" au lieu de "dierziekte". Dans la version française, qui utilise indistinctement les termes "maladie des animaux" et les termes "maladie animale", il y aurait sans doute intérêt à toujours employer le même terme.

4. Au sujet du 4°, on relèvera qu'une "maladie des animaux" "peut être dangereuse pour la santé d'autres animaux ou de l'homme" sans pour autant être "contagieuse"; ne serait-il pas préférable, dans ces conditions, de remplacer l'expression "qui peut être dangereuse pour la santé d'autres animaux ou de l'homme" par l'expression "qui peut se communiquer à d'autres animaux ou à l'homme"?

Il convient de rappeler ici, en la rapportant au cas particulier, l'observation générale faite au II : dans le cadre du double objectif de l'avant-projet - la santé publique, d'une part, et la prospérité économique des détenteurs d'animaux, d'autre part - les maladies contagieuses des animaux ne peuvent être combattues que si elles menacent soit l'homme soit la catégorie restreinte des animaux que l'homme détient en vue de sa prospérité économique.

.../...

5. Ad 5°. Le dictionnaire néerlandais Van Dale donne du mot "smetstof" (contage) la définition suivante : (traduction) "substance, sécrétion d'un organisme malade contenant certaines bactéries ou certains virus, par laquelle se fait la contagion". La définition donnée dans le projet, qui a été proposée, selon le fonctionnaire délégué, par le Service vétérinaire, mentionne également, parmi les causes possibles de contagion, les animaux et les plantes. N'est-elle pas inutilement longue, et ne prête-t-elle pas, en raison de sa longueur, à une interprétation plus restrictive que les définitions très générales données par le dictionnaire précité?

6. Au sujet du 6°, on peut se demander s'il ne suffit pas de reprendre purement et simplement la formule de l'article 1385 du Code civil : "le propriétaire (de l')animal, ou celui qui s'en sert, pendant qu'il est à son usage", formule qui a l'avantage d'utiliser des termes auxquels la jurisprudence a donné une signification bien déterminée.

7. Au 8°, la référence à l'article 3 de l'avant-projet peut, sans inconvénient, être supprimée.

8. Pour la raison qui sera indiquée ci-après dans la troisième observation relative à l'article 9, la définition qui figure à l'article 11, § 1er, alinéa 2, serait mieux transférée à l'article 2.

.../...

Article 3.

1. Il apparaît que le Service vétérinaire visé à l'article 3 existe actuellement sous la dénomination d'Inspection vétérinaire et fait partie de l'Administration de l'élevage et du service vétérinaire du Ministère de l'Agriculture.

Il s'agit donc d'un service d'un département ministériel.

Chaque service ministériel est, évidemment, chargé des missions qui résultent de la définition interne de ses attributions ou, du moins, de sa dénomination. Un texte de loi peut, tout au plus, mentionner des missions qui excèdent ces missions normales, celles notamment qui impliquent un pouvoir de décision. La répartition normale du travail au sein d'un département ministériel ne relève pas, en effet, du pouvoir législatif, mais du chef du pouvoir exécutif ou du ministre chargé de la direction du département concerné. Le pouvoir législatif peut cependant être amené, par exemple en vue d'assurer l'exécution correcte d'une loi-cadre, à confier à un service ministériel spécialisé certaines missions particulières, qui ne s'inscrivent pas, de toute évidence, dans le cadre de la répartition normale du travail.

Cela étant, le projet peut se borner à mentionner les seules missions définies au paragraphe 2, 3° (délivrance de certificats) et 6°.

2. Les paragraphes 1er et 2 de l'article 3 attribuent une mission au Service vétérinaire, tandis que le paragraphe 3 de cet article assigne un rôle aux associations de lutte contre les maladies contagieuses des animaux. Il serait préférable de consacrer un article distinct à ce service d'une part et à ces associations d'autre part.

.../...

3. Pour le cas où il ne serait pas tenu compte de l'observation formulée au point 1, le Conseil d'Etat tient à rappeler une nouvelle fois, en la spécifiant, l'observation générale qu'il a faite au II : le souci du "bien-être" des animaux visé au paragraphe 2, 1°, ne peut avoir en vue que le double objectif que s'assigne le projet. Il serait même préférable de ne pas parler du tout, dans le texte sous revue, du souci du "bien-être" des animaux; en effet, ou bien ce souci doit être considéré comme un aspect de la promotion de l'état sanitaire des animaux dont il est question dans la même partie du texte (on remarquera au passage que l'adjectif "algemene" utilisé dans la version néerlandaise n'a pas d'équivalent dans la version française) et, dans ce cas, la mention de cet aspect est superflue, ou bien il vise autre chose - le mot "bien-être" évoque d'ailleurs en soi davantage l'idée de protection des animaux que celle de lutte contre les maladies des animaux - et, dans ce cas, il s'agit d'un ajout qui ne s'accorde pas avec l'objet de l'avant-projet tel qu'il est délimité à l'article 1er, à savoir la lutte contre les maladies des animaux; cette discordance serait d'autant plus grave que, ainsi qu'il a été observé au II, l'objet de l'avant-projet est tangent à divers autres domaines.

4. Dans le paragraphe 2, 6°, de la version néerlandaise, on remplacera le mot "dringend" par "dreigend".

5. Aucune disposition ne prévoit l'éventualité où les mesures prises par le Service ne seraient plus en vigueur. L'exposé des motifs précise que ces mesures sont prises "en attendant les mesures légales à prendre dans le mois". Le terme "mesures légales" paraît viser, non pas des mesures prises par le législateur, mais des mesures prises conformément à la loi, en l'occurrence conformément à l'article 4 de la loi en projet.

.../...

6. Dans la mesure où le paragraphe 3 vise, seules ou parmi d'autres, les "Associations de lutte contre les maladies du bétail" dont il est question dans l'arrêté royal du 7 mai 1963 portant organisation de la lutte contre les maladies du bétail, il convient de signaler que ce ne sont pas ces associations proprement dites, mais uniquement les fédérations de ces associations qui sont agréées et subventionnées en vertu dudit arrêté. L'avant-projet ne mentionne pas ces fédérations.

7. L'alinéa 1er du paragraphe 3 est dépourvu de toute portée juridique. Disposer que les associations visées opèrent "en collaboration" avec le service précité n'a aucun sens dès lors que le domaine où cette collaboration se situe et la procédure selon laquelle elle se fera ne sont aucunement définis. Ajouter que les associations opéreront "sous l'autorité" dudit service c'est créer une contradiction dans les termes.

Le seul but de cette disposition paraît être de préciser que les associations seront contrôlées par le Service vétérinaire. Précision inutile car, dans la mesure où il n'implique pas de pouvoir de décision, ce contrôle s'inscrit dans le cadre des missions normales dudit service (cf. le point 1 ci-avant). Dans la mesure où il implique effectivement un pouvoir de décision, celui-ci doit évidemment être attribué de manière formelle (ibidem). Or, c'est ce que fait l'alinéa 3 du paragraphe 3. Cet alinéa 3 suffit donc à lui seul; l'alinéa 1er ne lui ajoute rien sur le plan juridique.

8. L'énumération, à l'alinéa 2 du paragraphe 3, des points sur lesquels les conditions à fixer par le Roi peuvent porter est-elle limitative ou non? Dans la négative, il est préférable de la supprimer, à moins que, et dans ce cas il convient de le dire clairement, l'on entende obliger le Roi à imposer des conditions au moins sur ces points-là, dans l'affirmative, il faudra préciser si la "composition" vise les organes de l'association ou les membres.

.../...

9. A l'alinéa 3 du paragraphe 3, on remplacera les deux premiers mots "Ces associations" par les mots "Les associations agréées"; on supprimera, à la quatrième ligne, les mots "de la prévention et", pour que la formulation concorde avec celle de l'article 1er; à la deuxième ligne de la version néerlandaise, on supprimera le mot "van".

10. L'alinéa 4 du paragraphe 3 doit être complètement remanié du point de vue juridique.

10. 1. Tout d'abord, on cherche vainement quelque justification au double fait que "les" décisions des associations agréées de lutte contre les maladies contagieuses des animaux pourront être annulées par l'autorité et qu'elles pourront l'être pour n'importe quel motif. Ce pouvoir d'annulation ne paraît justifié qu'à l'égard des décisions que les associations prennent dans le domaine couvert par l'avant-projet et pour des motifs relevant également de ce domaine, soit que la décision soit contraire à une règle établie par la loi en projet ou en vertu de celle-ci (illégalité de la décision), soit qu'elle compromette le résultat poursuivi par une telle règle (inopportunité, incompatibilité entre la décision et l'intérêt général). Il convient d'ailleurs de ne pas perdre de vue qu'il s'agit en l'occurrence d'associations de droit privé, auxquelles s'applique le prescrit de l'article 92 de la Constitution, aux termes duquel les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

.../...

10.2. Ensuite, il ne semble pas logique de limiter le pouvoir d'annulation aux décisions prises par certains organes, nommément désignés, des associations dont il s'agit, à savoir "l'assemblée générale" et "les conseils", quelle que soit la signification qu'il faille donner à ce dernier terme.

10.3. Enfin, il ne se conçoit guère, du point de vue juridique, de juxtaposer dans une même disposition la suspension et l'annulation, comme s'il s'agissait de deux procédés équivalents, entre lesquels le Ministre aurait le choix.

Article 4.

1. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, de la version néerlandaise, on remplacera (deux fois) le mot "voorkomen" par le mot "uitbreken".

2. L'intention étant, selon le fonctionnaire délégué, d'imposer la déclaration visée au "responsable" au sens de l'article 2, 6°, de l'avant-projet, il convient d'ajouter dans le même alinéa les mots "au responsable" après le mot "imposer".

3. Il y a une discordance importante, sur le plan de la terminologie, entre le paragraphe 1er, alinéa 2, et l'article 1er, 1°, du projet.

4. Au paragraphe 1er, alinéa 3, de la version néerlandaise, le mot "andere" doit être placé devant le mot "behandeling", puisqu'il se rapporte à celui-ci et non au mot "dierziekten".

.../...

Dans le même alinéa de la version néerlandaise, on remplacera en outre les termes "deze die" par "die welke" et "dierziekten" par "dierenziekten".

5. En ce qui concerne le paragraphe 1er, on se reportera également à la deuxième observation faite ci-après relativement à l'article 8.

6. Le paragraphe 2 attribue au Roi à la fois des pouvoirs à caractère réglementaire et des pouvoirs à caractère individuel. Tel qu'il est rédigé, il ne permet pas toujours de déterminer clairement de quelle sorte de pouvoirs il s'agit. Il est recommandé, dès lors, de grouper autant que possible les pouvoirs de chaque sorte dans un article distinct ou dans une subdivision du même article.

7. Au 5° du paragraphe 2 de la version néerlandaise, les mots "het bestaan" n'ont pas de raison d'être. Dans la version française on écrira "réunies" au lieu de "réunis".

8. Toutes les dispositions du paragraphe 2, tel qu'il est formulé, visent les maladies des animaux en général et non pas uniquement les maladies contagieuses des animaux. Or, les règles énoncées au 1° et au 2° (et peut-être même celle du 3°) n'ont de sens qu'à l'égard des maladies contagieuses des animaux.

Par souci de clarté et, argument supplémentaire, en raison de l'observation, déjà visée, qui sera faite ci-après concernant l'article 8 de l'avant-projet, il est souhaitable d'écarter de l'article 4 toutes les dispositions qui ne se rapportent pas spécifiquement à la lutte contre

.../...

les maladies contagieuses des animaux, de manière à consacrer un article distinct aux dispositions qui ont effectivement trait à cette lutte. En procédant de la sorte, on reste d'ailleurs dans la ligne de l'article 2, où les "maladies des animaux" et les "maladies contagieuses des animaux" sont présentées comme deux notions distinctes.

Article 5.

1. La portée générale de l'article 1er de l'avant-projet ne laisse subsister aucun doute sur le fait que les pouvoirs attribués au Roi par les articles suivants ne peuvent être exercés qu'"en vue de l'objet visé à l'article 1er". La présence de cette dernière expression dans l'introduction de l'article 5, est dès lors superflue.

2. Au 1°, on remplacera dans la version néerlandaise les mots "aan dewelke" par le mot "waaraan". Dans les deux versions on supprimera les mots "fumier et compost" ("stalmest en compost"), ces produits étant déjà compris dans la notion de "produits animaux", eu égard à l'extension qui doit être donnée à celle-ci (voir observation 2 ad article 2). En outre, il y a lieu, par souci de concordance avec la version française, d'insérer dans la version néerlandaise les mots "in bezit gehouden, vervoerd, verkocht" entre les mots "tentoongesteld" et "geleverd". Enfin, on remarquera que la notion de "végétaux" et la notion de "substrats" n'ont pas reçu de définition à l'article 2 de l'avant-projet, bien qu'elles soient placées sur le même plan que les notions de "animaux" et de "produits animaux", qui, elles, sont effectivement définies à l'article 2.

.../...

3. Au 2°, on écrira dans la version néerlandaise "activiteit" au lieu de "activiteiten".

4. Au 2°, on supprimera les mots "autorisation ou". Le terme "agréation" (ou mieux : agrément) est plus adéquat que le terme "autorisation".

5. Il serait plus conforme à la Constitution de laisser au Roi le soin de déterminer par qui l'agrément visé au 2° sera accordé et, au cas où le Roi confierait cette mission au Ministre, de décider si, et le cas échéant à qui, le Ministre pourra déléguer son pouvoir. Par ailleurs, les termes "l'organisme ou le fonctionnaire" sont trop vagues : ils ouvrent de trop larges possibilités de délégation.

6. Selon le fonctionnaire délégué, l'intention du Gouvernement est d'accorder l'agrément pour une durée déterminée et "intuitu personae".

Cette intention n'est pas exprimée dans le texte du projet.

Pour faire ressortir le caractère "intuitu personae" de l'agrément on pourrait ajouter l'adjectif "incessible".

Quant à la limitation de la durée de l'agrément, si l'on entend qu'elle soit fixée cas par cas - encore qu'à première vue, on n'aperçoive aucun motif valable de procéder de la sorte-,il conviendra de préciser au 2° qu'il s'agit d'un agrément "dont Il fixe la durée de validité". Si, en revanche, on préfère que la limitation de cette durée soit réglée de manière uniforme, il faudra adapter le texte du 3°, puisque c'est ce texte qui traite des règles relatives à l'agrément.

.../...

7. Conformément à l'observation formulée au point 4, on supprimera au 3° les mots "de l'autorisation ou", en ayant soin de mettre le participe "prévues" au singulier. Dans la version néerlandaise, on insérera le mot "de" avant le mot "erkenning" et on supprimera le mot "als", qui précède le mot "bedoeld".

Article 6.

1. L'alinéa 1er de l'article 6 dispose uniquement que le Roi peut prescrire l'abattage d'animaux. Il résulte indirectement de l'article 16, § 1er, de l'avant-projet qu'Il peut en outre fixer le délai dans lequel il doit être procédé à l'abattage et désigner le lieu où les animaux doivent être abattus. Une bonne technique législative exige que ce pouvoir Lui soit attribué directement par l'article 6.

Par ailleurs, le fonctionnaire délégué a déclaré que, tout comme celles qui sont énumérées à l'alinéa 2 de l'article 6, les mesures visées à l'alinéa 1er ne seront prises qu'en cas de maladie contagieuse.

La rédaction suivante est, dès lors, proposée pour cet alinéa 1er :

"Le Roi peut prescrire que les animaux atteints ou suspects d'être atteints d'une maladie contagieuse des animaux, seront abattus dans le délai qu'Il fixe et dans le lieu qu'Il désigne; Il peut déterminer la destination des cadavres ou parties de cadavres".

.../...

2. L'alinéa 2 est un exemple de texte mal rédigé. Il convient d'écrire "la destruction de bâtiments, de véhicules, de produits végétaux et animaux et de tous objets ainsi que la désinfection de terres".

3. En ce qui concerne le dernier alinéa de l'article 6, le fonctionnaire délégué a déclaré que l'octroi d'indemnités s'effectuera dans les limites des crédits budgétaires ("conformément au budget national", dit l'exposé des motifs).

Si l'on entend vraiment limiter ainsi l'octroi d'indemnités et empêcher que les intéressés puissent faire valoir un droit subjectif à une indemnité lorsqu'ils remplissent les conditions fixées par le Roi, il faudra formuler expressément cette intention dans le texte même de l'avant-projet, en y insérant par exemple les mots "dans les limites des crédits inscrits au budget à cette fin".

Le Conseil d'Etat tient à attirer l'attention sur le fait qu'en prévoyant une telle limitation, on recourt à une technique qui, normalement, n'est mise en oeuvre qu'au cas où le pouvoir exécutif entend accorder des indemnités sans qu'il y ait un fondement légal spécial à leur octroi; c'est alors la loi budgétaire qui fournit le fondement légal requis; le cas dont il s'agit ici ne relève pas de cette hypothèse; en l'occurrence, c'est le législateur lui-même qui ouvre la possibilité d'accorder des indemnités. Il est préférable, en pareil cas, de fixer le montant et les conditions d'octroi des indemnités, indépendamment de toute référence au budget, dans la réglementation même, complétée éventuellement par des arrêtés d'exécution, ce qui n'exclut évidemment pas que ce montant et ces conditions pourront être adaptés chaque fois que la situation budgétaire le nécessitera.

.../...

Une réglementation ainsi conçue accorderait aux intéressés un droit subjectif complet, dont ils sont en mesure de déterminer le contenu avec précision, tandis que l'octroi d'une indemnité dans les limites du budget non seulement est une technique moins transparente mais implique le risque d'un traitement inégal et arbitraire.

Si néanmoins on estime devoir limiter les possibilités de paiement aux crédits qui seront prévus chaque année au budget, il faudra, à tout le moins, prendre des mesures complémentaires afin de garantir l'égalité de traitement des intéressés (par ex. au moyen d'une réduction proportionnelle de toutes les indemnités accordées pendant une période déterminée).

Article 7.

1. Les mots "y compris ... l'identification" sont superflus et peuvent être supprimés.

2. De même,il est superflu d'attribuer au Roi le pouvoir de prescrire l'enregistrement des animaux, dès lors que cet enregistrement n'est que le moyen, ou l'un des moyens, d'identifier les animaux; dans ce cas, en effet, ce pouvoir est inclus dans celui, également attribué au Roi, de fixer "les règlements pour leur identification". L'article 16, § 2, 1°, de l'avant-projet laisse effectivement supposer que l'enregistrement n'est pas indépendant de l'identification puisque, cette disposition ne sanctionne que l'inobservation des prescriptions touchant l'identification.

.../...

Article 8.

1. Dès lors qu'ils visent des dispositions réglementaires, les mots "imposer, interdire" sont superflus, l'idée en étant déjà incluse dans le terme "réglementer".

2. La relation entre les dispositions de l'article 8 et de l'article 4, § 1er, n'est pas très claire. L'article 8 traite des "maladies des animaux" (ou "maladies animales"), l'article 4, § 1er, alinéa 3, des "maladies contagieuses des animaux". De deux choses l'une. Ou bien ces notions doivent être considérées comme des notions distinctes, juxtaposées - le fait qu'elles sont présentées de la sorte à l'article 2 de l'avant-projet invite à le croire - et, dans ce cas, il faut constater que le Roi se voit attribuer à l'article 8 un pouvoir beaucoup plus étendu qu'à l'article 4, alors que ce sont indubitablement les "maladies contagieuses des animaux" qui constituent la menace la plus grave pour la santé publique et la prospérité économique des détenteurs d'animaux. Ou bien il faut admettre que l'article 8 vise toutes les maladies des animaux, y compris celles qui sont contagieuses, et, dans ce cas, on s'interroge sur l'utilité spécifique de l'article 4, § 1er, alinéa 3.

3. Au lieu de "la législation" on écrira "la loi du 25 mars 1964".

.../...

Article 9.

1. En ce qui concerne le paragraphe 1er, le Conseil d'Etat renvoie tout d'abord à la troisième observation qu'il a faite relativement à l'article 8 : ici encore, les lois visées devront être mentionnées avec leur intitulé et leur date.

2. Le paragraphe 1er, semble donner à la notion d'"amendement du sol" trop d'extension par rapport à l'objectif général de l'avant-projet. Il serait plus judicieux de la limiter à "l'amendement de terrains affectés à la culture de produits destinés à l'alimentation des animaux".

3. Les dispositions des paragraphes 1er et 2 constituent une illustration frappante de la discordance, dénoncée ci-avant d'une manière générale, qui se constate entre les versions française et néerlandaise de l'avant-projet.

Au paragraphe 1er, le mot "transformation" correspond au mot "bewerking"; au paragraphe 2, "entreprises de transformation" est rendu par "verwerkingsbedrijven"; au paragraphe 1er, "fabrication" figure en regard de "verwerking"; au même paragraphe 1er, quelques lignes plus haut, et au paragraphe 2, "fabrication" est rendu par "fabricatie/fabrikatie".

4. Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, les mots "matières premières d'origine animale",utilisés au paragraphe 1er, ne visent rien d'autre que les "produits animaux" définis à l'article 2, 2°, à l'exclusion

.../...

toutefois des produits animaux que l'article 11, § 1er, alinéa 2, qualifie de matériel de destruction. On remplacera dès lors les mots "matières premières d'origine animale" précités par les mots "produits animaux, à l'exclusion du matériel de destruction".

Le "matériel de destruction" n'est défini qu'à l'article 11, § 1er, alinéa 2, de l'avant-projet. On transférera cette définition à l'article 2, qui doit devenir l'article 1er.

5. Dans la version française du paragraphe 1er, il faut placer une virgule après le mot "préparation".

6. Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, le paragraphe 2 vise toutes les entreprises qui effectuent une ou plusieurs des opérations énumérées au paragraphe 1er. L'énumération qui figure au paragraphe 2 ("... de fabrication, d'importation, de préparation et de vente") serait donc incomplète.

7. Les entreprises qualifiées au début du paragraphe 2 d'"entreprises de fabrication, d'importation, de préparation et de vente des produits visés au § 1" sont appelées à la fin du paragraphe 2, en abrégé, "entreprises de transformation" ("verwerkingsbedrijven"); cette formule abrégée nuit à la clarté terminologique du texte, en raison notamment de la confusion lexicale dénoncée au point 3, d'autant que l'on n'aperçoit pas bien comment des entreprises qui pratiquent uniquement l'importation et la vente puissent être appelées "entreprises de transformation".

.../...

8. Les "conditions auxquelles doivent satisfaire les matières premières destinées à ces entreprises de transformation" dont il est question au paragraphe 2 ne sont-elles pas incluses déjà dans les conditions mentionnées au paragraphe 1er? Au cas où d'autres conditions seraient visées, il serait préférable de les inscrire au paragraphe 1er, qui regrouperait ainsi les conditions relatives aux "produits" et celles relatives aux "matières premières", le paragraphe 2 étant consacré exclusivement aux conditions d'agrément des entreprises.

9. S'il est donné suite à cette dernière observation, il sera acquis, du même coup, que c'est le Roi qui déterminera les conditions relatives aux matières premières. Dans le texte du projet c'est, du moins du point de vue grammatical, au Ministre qu'il appartiendrait de le faire. On ne comprend pas bien pourquoi ce pouvoir serait attribué au Ministre alors que le soin de fixer les conditions relatives aux produits et celles relatives à l'agrément est confié au Roi.

On se reportera également, à cet égard, à l'observation formulée au point 13 ci-après.

10. Selon l'exposé des motifs, les entreprises visées au paragraphe 2 ne peuvent pas disposer du matériel de destruction visé à l'article 11 de l'avant-projet, et ce pour des raisons sanitaires. Cette interdiction ne se retrouve pas dans le texte de l'avant-projet.

11. Selon l'exposé des motifs, il convient en outre, en vue de l'agrément, "de veiller à la viabilité de l'usine, condition certaine d'une bonne exécution des exigences sanitaires imposées".

.../...

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'apprécier la valeur de cette affirmation. Il n'échappera toutefois pas au législateur que, toute activité économique étant tangente en quelque point à l'intérêt public, l'argument invoqué peut être étendu à l'infini. Tant que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie fera partie de notre législation (article 7 de la loi des 2-17 mars 1791), il convient dès lors,en droit, de ne pas recourir inconsidérément à ce genre d'argument.

12. Le souci de la liberté du commerce et de l'industrie, qui a inspiré l'observation précédente, incite le Conseil d'Etat à faire, dans le même ordre d'idées, une remarque supplémentaire.

La restriction que le paragraphe 2 apporte à cette liberté est plus importante encore si le pouvoir d'agrément attribué au Ministre est un pouvoir discrétionnaire, en d'autres mots si le Ministre peut refuser l'agrément à une entreprise alors même qu'elle satisfait à toutes les conditions déterminées par le Roi.

Tel qu'il est rédigé, le texte de l'avant-projet suggère plutôt que le Ministre n'aura pas ce pouvoir. On pourrait le dire plus clairement encore en formulant la première phrase du paragraphe 2 comme suit : "Les entreprises de ... sont agréées par le Ministre lorsqu'elles remplissent les conditions fixées par le Roi".

.../...

13. Mû par le même souci, le Conseil d'Etat signale aussi la possibilité de donner à la deuxième phrase du paragraphe 2 un caractère objectif. Telle que cette phrase est rédigée, c'est le Ministre qui détermine la compétence territoriale et matérielle des entreprises ainsi que les conditions auxquelles doivent satisfaire les matières premières qui leur sont destinées; et, toujours à considérer la phrase d'un point de vue purement grammatical, il le fera à l'occasion de l'octroi de l'agrément aux entreprises, c'est-à-dire à l'occasion d'une décision individuelle.

Il a déjà été proposé, dans les observations 8 et 9 ci-avant, que la disposition qui a trait aux conditions relatives aux matières premières soit transférée au § 1er de l'article 9, ce qui signifierait que ces conditions seraient fixées par le Roi, et ce dans un arrêté réglementaire; elles prendraient ainsi un caractère objectif. En ce qui concerne la détermination de la compétence territoriale et matérielle, ce résultat pourrait s'atteindre en confiant au Roi le soin d'arrêter à ce sujet des règles générales.

.../...

Article 10.

1. Le paragraphe 1er appelle deux objections, tirées de la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions.

1.1. L'on observera tout d'abord qu'en principe la formule restrictive "Sans préjudice de l'application de la législation relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes" est inutile et prête à confusion. Elle est en principe inutile car elle résulte directement de la loi spéciale précitée, qui dispose en son article 6, § 1er, II, 3°, que les Régions sont compétentes pour "la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail". Elle prête, en principe, à confusion en ce que, dans la formulation que lui donne l'avant-projet de loi, elle suscite l'impression qu'une modification de la future loi pourra aussi l'abroger; or, en ce qui concerne la matière transférée aux Régions par l'article 6, § 1er, II, 3°, précité de la loi spéciale, pareille abrogation ne peut être réalisée que par une modification de cet article, adoptée à la majorité qualifiée requise à cette fin.

Si, néanmoins, la disposition peut être maintenue dans l'avant-projet, c'est d'abord parce que la loi spéciale ne vaut que pour la Région wallonne et la Région flamande et ne s'applique pas à la Région bruxelloise, et ensuite parce que cette loi a écarté de la compétence de la Région wallonne et de la Région flamande la partie de "la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes" qui a trait à "la protection du travail". C'est ce qui explique que c'est seulement "en principe" que la disposition sous revue a été qualifiée ci-dessus d'inutile et comme prêtant à confusion.

.../...

Si donc la disposition peut être conservée, son maintien ne se justifie qu'étant entendu qu'elle n'a de portée juridique pour le tout qu'à l'égard de la seule Région bruxelloise et que, à l'égard de la Région wallonne et de la Région flamande, elle n'en a qu'en ce qui concerne la "protection du travail".

1.2. Il y a ensuite le problème du pouvoir que l'article 10 attribue au Roi de prescrire "les conditions sanitaires auxquels (lire : auxquelles) doivent satisfaire les champs d'épandage de boues et d'immondices".

L'exposé des motifs qui accompagne l'avant-projet montre que le Gouvernement se rend compte que "les champs d'immondices ... ne sont pas (le texte néerlandais ajoute : "op zichzelf") de la compétence de l'Agriculture". Mais il y a une question bien plus importante en l'espèce que celle, ainsi soulevée, de la répartition des attributions entre les différents départements ministériels, question dont le pouvoir législatif n'a d'ailleurs pas à se soucier. C'est le problème de la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions.

En effet, les "champs d'immondices (en soi)" ne relèvent pas de la compétence de l'Etat, mais de celle des Régions. Les Régions tiennent cette compétence de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale, qui qualifie de matière régionale "l'enlèvement et le traitement des déchets". C'est ce qui explique que le Conseil flamand ait pu abroger

.../...

pour la Région flamande, dans l'article 65, alinéa 1er, 3°, de son décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets (Moniteur belge du 25 juillet 1981), "les dispositions de l'arrêté royal du 24 janvier 1969 portant des mesures de police sanitaire relatives aux champs d'épandage de boues et d'immondices et à l'utilisation des déchets organiques et déchets de cuisine pour l'alimentation des animaux domestiques", "dans la mesure (toutefois) où elles concernent les déchets auxquels ce décret est applicable". Lorsque l'on confronte l'intitulé de l'arrêté royal du 24 janvier 1969, abrogé dans la mesure indiquée ci-dessus, avec la disposition sous revue de l'avant-projet, il apparaît clairement que cette dernière disposition, si on lui reconnaît une valeur absolue, habilite le Roi à prendre un arrêté royal ayant le même contenu que l'arrêté abrogé!

L'on voit, à nouveau, que la disposition ne peut valoir inconditionnellement que pour la seule Région bruxelloise.

Peut-elle aussi, dans une certaine mesure, valoir pour la Région wallonne et la Région flamande ? En d'autres termes, se situe-t-elle, pour une certaine part, en dehors du domaine que l'on a réservé à ces Régions sous le libellé "enlèvement et traitement des déchets" ?

Pour répondre à cette question, il faut avoir égard, conformément à l'observation générale II, aux objectifs, aux "aspects" que visent respectivement l'avant-projet de loi et la disposition précitée de la loi spéciale.

.../...

L'avant-projet de loi a pour objet la lutte contre les maladies des animaux, dans le double but de promouvoir la santé publique et la prospérité économique des détenteurs d'animaux (voir la rubrique I ci-dessus).

Le premier de ces objectifs est certainement, avec d'autres, à la base de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale. Le point II attribue en effet des compétences "en ce qui concerne l'environnement", et il est clair que c'est aussi, pour ne pas dire en premier lieu, à un environnement "sain" que l'on a songé ici. Dans la mesure où la disposition précitée de l'avant-projet viserait à la protection de la santé publique, elle empiéterait donc sans nul doute sur un domaine réservé à la Région wallonne et à la Région flamande.

D'un point de vue théorique, l'on peut certes affirmer que la disposition sous revue peut, en revanche, procurer un fondement légal à une intervention du Roi tendant à réaliser le second objectif de l'avant-projet, à savoir la prospérité économique des détenteurs d'animaux. Dans la pratique toutefois, il est moins évident que l'on puisse concevoir des "conditions sanitaires (auxquelles) doivent satisfaire les champs d'épandage de boues et d'immondices" qui contribueraient de manière spécifique - c'est-à-dire en dehors du contexte de la santé publique - à la prospérité économique des détenteurs d'animaux. La possibilité n'en doit cependant pas nécessairement être exclue, ainsi qu'en témoigne plus particulièrement la justification dont l'exposé des motifs de l'avant-projet assortit la disposition sous revue : "Il est en effet apparu trop souvent dans le passé que des maladies contagieuses

.../...

partaient de ces champs d'immondices". Or, la définition de la notion de "maladie contagieuse des animaux" donnée à l'article 2, 4°, de l'avant-projet vise aussi bien les maladies qui peuvent (uniquement) menacer la santé d'autres animaux que celles qui présentent (également) un danger pour l'homme. L'on pourrait donc concevoir, et pas seulement sur le plan purement théorique, que le Roi prenne en ce qui concerne les champs d'immondices, des mesures destinées à protéger uniquement les animaux - en tant qu'ils sont détenus en vue de la prospérité économique de leurs détenteurs - et non l'être humain, la protection de celui-ci, en ce qui concerne les champs d'immondices, étant l'affaire exclusive des Régions, du moins de la Région wallonne et flamande. A cet égard, il convient de relever que dans son avis sur l'avant-projet qui est devenu le décret concernant la gestion des déchets, le Conseil d'Etat a jugé nécessaire de souligner que l'arrêté royal du 24 janvier 1969 précité "poursuit un autre objectif que le projet de décret" (1). C'est vrai, dans la mesure où, eu égard à la distinction qui vient d'être faite, cet arrêté précité vise à préserver la santé des animaux, considérés comme un bien économique, et non la santé publique.

Cet objectif distinct justifie d'ailleurs, du point de vue de la technique législative, que l'arrêté royal précité traite également des champs d'épandage de boues et d'immondices (voir notamment les articles 1er, 5 et 6) bien que ceux-ci

---

.../...

(1) Avis n° L. 13.856/1, p. 33 (p. 26 du texte joint en annexe à l'exposé des motifs du projet de décret : Documents du Conseil flamand, 131 (1980-1981), n° 1).

fassent déjà l'objet d'une réglementation contenue dans le Règlement général pour la protection du travail (voir plus particulièrement le titre I, chapitre II, B, v° Immondices (Dépôts d') ...). En effet, ce règlement a pour objectif, non pas la santé des animaux, considérés en tant que bien économique, mais la protection des voisins et de l'environnement (principalement le titre Ier) et la protection du personnel des entreprises (principalement le titre II).

En résumé, la disposition sous revue ne peut valoir pleinement que pour la seule Région bruxelloise; à l'égard des Régions wallonne et flamande, elle est valable, tout au plus, dans le cadre restreint du second objectif de l'avant-projet.

2. Au paragraphe 1er, l'on remplacera les mots "... de l'application de ..." par les termes "... des règles fixées dans la législation ... ou incommodes ou en vertu de celle-ci, le Roi ...".

3. Le problème de la compétence soulevé en ce qui concerne le paragraphe 1er se pose également pour le paragraphe 2.

Avant d'en aborder l'examen, il convient cependant de faire certaines observations secondaires, qui peuvent sans doute faire mieux apercevoir la portée du problème.

Le paragraphe 2 de l'article 10 parle de "cadavres d'animaux". Il ressort de l'article 11 que les "cadavres

.../...

d'animaux" sont comptés parmi le "matériel de destruction". L'article 11 étant spécifiquement consacré au "matériel de destruction", il est sans doute préférable que la disposition du paragraphe 2 de l'article 10 soit transférée à cet article 11.

4. Dans le même paragraphe 2, le terme "interdit" n'a pas d'équivalent dans le texte néerlandais et le mot "enterrer" y est rendu, de manière manifestement erronée, par "in te delen".

5. L'expression "sauf dérogation déterminée par le Roi" ("behoudens door de Koning vast te stellen afwijking") est ambiguë. Le terme "dérogation" ("afwijking") fait penser à des mesures individuelles, le terme "déterminer" ("vast te stellen") à des règles générales. Cette ambiguïté doit être levée.

6. On peut maintenant aborder le problème de la compétence. Il n'est pas exclu, a priori, que les "cadavres d'animaux" doivent être comptés parmi les "déchets" dont il est question à l'article 6, § 1er, II, 2°, précité de la loi spéciale. Il s'en-

.../...

suivrait que l'autorité nationale ne serait plus purement et simplement compétente pour en régler l'élimination à l'égard des Régions wallonne et flamande et que la disposition du paragraphe 2 ne serait applicable qu'à la seule Région bruxelloise.

6.1. La circonstance que les "cadavres" ont été explicitement exclus du champ d'application du décret susmentionné sur la gestion des déchets (voir l'article 4, b, du décret), ne prouve évidemment pas de manière péremptoire que l'enlèvement et le traitement de ces "cadavres" ne pourraient pas être réglés par la Région flamande (ou wallonne). La Région flamande peut très bien s'être trompée sur sa propre compétence, ou avoir écarté les cadavres du champ d'application de son décret pour des raisons d'opportunité.

Il s'agit donc de retrouver le motif qui a déterminé cette exclusion.

L'exposé des motifs du décret s'exprime à cet égard comme suit (Documents du Conseil flamand, 131, (1980-1981), n° 1, p. 5) : "Entrent dans le champ d'application du présent projet, tous les déchets, à l'exception des déchets radioactifs, des eaux usées, des déchets toxiques, des effluents gazeux et des cadavres. Ces différents types de déchets sont en effet réglés par des lois, décrets et arrêtés distincts et spéciaux" (1).

.../...

---

(1) Voir dans le même sens le rapport qui a été fait par Monsieur F. CAUWENBERGHS au nom de la commission compétente (Doc. Conseil flamand, 131, (1980-1981), n° 8, p. 4).

On peut établir un parallèle entre le motif ainsi indiqué et celui qu'invoque, pour exclure certains objets de son champ d'application,la directive n° 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets (voir l'article 2, paragraphe 2), directive à laquelle, selon le même document (p. 2) (1), le Conseil flamand a d'ailleurs voulu satisfaire : de même que la directive exclut certains objets parce qu'ils sont "soumis à une réglementation communautaire spécifique" (voir le sixième considérant du préambule de la directive), de même le décret les exclut parce qu'ils sont soumis à une réglementation spécifique de droit interne. Certes, le texte du décret n'indique pas, contrairement à ce qu'il fait pour les autres objets qu'il exclut, la réglementation spécifique dont les cadavres relèveraient. Cela s'explique sans doute par le fait qu'il n'existe pas, comme pour les autres objets exclus, une loi qui traite de manière générale de l'élimination des "cadavres" : cette élimination ne fait l'objet que de quelques arrêtés épars qui ont été pris par le pouvoir exécutif mais qui n'ont pas de portée générale véritable.

L'exclusion des cadavres - et d'autres catégories d'objets - du champ d'application du décret sur la gestion des déchets n'implique donc pas, on le voit, que le législateur régional se soit reconnu incompétent pour disposer à leur égard; elle implique uniquement qu'il a préféré ne pas les inclure dans la réglementation établie par son décret "général" sur les déchets, lequel constitue en quelque sorte le droit commun en matière de déchets, tout comme la directive 75/442/CEE est le siège du droit commun de la Communauté économique

.../...

---

(1) Et selon le document mentionné dans la référence précédente, p. 2.

européenne en matière de déchets (1).

Moins encore cette exclusion signifie-t-elle que le législateur régional n'aurait pas regardé les cadavres comme des déchets. On ne voit pas, en effet, comment on pourrait défendre cette thèse dès lors que les cadavres sont repris dans une énumération dont trois des cinq objets qu'elle comporte sont désignés par le terme "afval" (déchets) ou par un composé de ce terme et que dans le passage susvisé de l'exposé des motifs du décret sur la gestion des déchets les cadavres sont expressément qualifiés de "afval" (déchets). En bonne technique législative, on recourt à l'exclusion expresse de certains objets du champ d'application d'une règle lorsque, sans cette exclusion, ces objets seraient soumis à cette règle; jusqu'à preuve du contraire, il faut présumer que cette interprétation, fondée sur la technique législative, est également valable en l'occurrence.

Enfin, il n'est pas davantage établi que l'exclusion des cadavres du champ d'application du décret susvisé signifierait que le législateur régional, tout en ayant considéré les cadavres comme des déchets, aurait estimé qu'il s'agit d'une sorte de déchets qui, pour être demeurés de la compétence de l'Etat, échappent à son pouvoir. Ici encore, la technique législative, pour le motif indiqué à l'alinéa précédent, interdit une telle interprétation. Et rien, à la connaissance du Conseil d'Etat, n'indique que la logique de la technique législative n'ait pas été respectée en l'espèce.

.../...

---

(1) Le bien-fondé de l'interprétation défendue ici est confirmé surabondamment par le fait que "les déchets résultant de la prospection, de l'extraction, du traitement et du stockage de ressources minérales, ainsi que de l'exploitation des carrières", s'ils ont été exclus du champ d'application de la directive, n'ont pas été exclus de celui du décret et ce en raison de l'absence, dans notre pays, d'une réglementation spécifique (rapport précité du Conseil flamand, p. 11).

Force est donc d'admettre, ne fût-ce qu'à défaut de preuve contraire, que le législateur régional a considéré les cadavres comme des déchets et, singulièrement, comme des déchets dont il peut organiser l'enlèvement et le traitement, conformément à l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale.

6.2. Il s'agit de savoir si ce point de vue est exact : les cadavres d'animaux sont-ils effectivement des déchets au sens de la disposition précitée de la loi spéciale ?

Dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi spéciale (1) - et déjà auparavant dans une note, reprise dans les documents parlementaires, relative à un projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (2) - le Gouvernement a fait au sujet de la notion de "déchets" les déclarations suivantes :

"1. Les différentes catégories de déchets.

En l'absence d'une législation générale sur les déchets, cette matière ne fait pas l'objet d'une classification systématique. Il existe cependant un nombre considérable de législations particulières qui se réfèrent à certains critères de classement ou qui définissent elles-mêmes les déchets auxquels elles s'appliquent.

La distinction entre déchets ménagers et industriels basée sur le critère de l'origine est ainsi prise en considération pour l'application de l'arrêté royal du 31 décembre 1960 portant des dispositions spéciales en matière d'enlèvement des immondices (déchets ménagers) ou encore pour le classement des établissements dangereux, insalubres ou incommodes dans la liste A (déchets industriels) ou B (déchets ménagers) du Titre I du règlement général pour la protection du travail (arrêtés royaux du 11 septembre 1970 et du 18 juillet 1973).

Le critère de la nature des déchets permet de distinguer entre déchets solides, liquides, gazeux et ionisants. Tandis que l'article 2 de la loi coordonnée du 20 juillet 1979

.../...

---

(1) Doc., Sénat, 434 (1979-1980), n° 1, p. 16 et suivantes.

(2) Doc., Sénat, 261 (S.E. 1979), n° 2, p. 112.

créant des institutions communautaires et régionales provisoires se réfère à la catégorie des déchets solides, la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution s'applique aux eaux résiduaires, la loi du 28 décembre 1964 concernant la lutte contre la pollution de l'air, aux effluents gazeux et l'arrêté royal du 28 février 1963 contenant le règlement général sur la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes, aux déchets radioactifs.

Pour la plupart des déchets, soumis à une législation particulière, il n'existe cependant pas de critère de classification cohérent. Il faut se référer dans chaque cas d'espèce à la définition spécifique contenue dans la réglementation en question. A titre d'exemple, on peut citer :

- l'article 44 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire (véhicules usagés et mitrailles);

- l'arrêté royal du 24 janvier 1969 portant des mesures de police sanitaire relatives aux décharges de boues et d'immondices et à l'utilisation des déchets organiques et des déchets de cuisine pour l'alimentation des animaux domestiques;

-la loi du 11 juillet 1969 concernant les moyens de lutte et les matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage (déchets agricoles);

- l'arrêté royal du 15 septembre 1919 portant coordination des lois sur les mines, les tourbières et carrières souterraines (déchets résultant de la recherche, de l'extraction, du traitement et du dépôt des minéraux ainsi que de l'exploitation des carrières);

- la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques et l'arrêté royal du 9 février 1976 portant règlement général sur les déchets toxiques;

- l'arrêté royal du 3 octobre 1975 relatif à la prévention de la pollution des eaux de surface par les huiles usagées.

Le contenu juridique de la notion de déchet dépend donc essentiellement de la définition légale établie par chaque réglementation particulière. Les textes à vocation générale consacrent d'ailleurs cette tendance en intégrant la référence aux dispositions particulières dans la définition même de la notion de déchet. Ainsi, la directive du Conseil des ministres des Communautés européennes du 15 juillet 1975 relative aux déchets entend par déchet : "toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur". L'article 1er du projet de loi relatif à l'abandon de déchets dans la

nature, amendé par la Commission de la Chambre, précise également que : "par déchet, on entend toute substance ou tout objet dont le détenteur soit se défait, soit a l'obligation de se défaire en vertu d'une disposition légale (Doc. Ch. 346 (session de 1979-1980) - n° 3).

Mais la portée des législations générales sur les déchets est souvent limitée par des dispositions visant à exclure certains déchets du champ d'application du texte normatif.

Ainsi, l'article 2 de la directive précitée soustrait un certain nombre de déchets de son champ d'application. Parmi ceux-ci figurent notamment les déchets radioactifs, les déchets minéraux, les déchets agricoles, les eaux usées, les effluents gazeux et, d'une manière plus générale, les déchets soumis à une réglementation communautaire spécifique. Il en est notamment ainsi des huiles usagées (directive du 16 juillet 1975) et des déchets toxiques (directive du 20 mars 1978).

Les avant-projets ou propositions de loi visant à insérer les dispositions de la directive du 15 juillet 1975 en droit belge éliminent également certaines catégories de déchets de leur champ d'application (voir l'avant-projet de loi sur les déchets élaboré par le Ministère de la Santé publique et de l'Environnement et la proposition de loi déposée par le député Poma, Doc. Ch. 356 (session de 1979-1980) - n°1).

Il n'existe donc pas de classification uniforme des déchets. Ce n'est que par l'analyse des différentes dispositions légales ou réglementaires en vigueur qu'on peut se faire une idée correcte des catégories de déchets connues en droit belge.

2. La compétence en matière de dépôt de déchets toxiques.

Il ne peut faire de doute que la notion de déchet englobe celle de déchets toxiques. L'enlèvement et le traitement des déchets toxiques sont donc des matières régionales.

Il reste maintenant à examiner si la compétence en matière d'enlèvement et de traitement recouvre aussi l'activité de dépôt.

...".

.../...

L'on retiendra de ces longs commentaires que le Gouvernement constate l'existence d' "un nombre considérable de législations particulières qui se réfèrent à certains critères de classement ou qui définissent elles-mêmes les déchets auxquels elles s'appliquent" et qu'il illustre abondamment cette constatation. On en retiendra aussi que, loin d'affirmer que les déchets visés dans telle ou telle loi échapperaient à la compétence des Régions, le Gouvernement conclut que seule l'analyse des différentes dispositions en vigueur permet de "se faire une idée correcte des catégories de déchets connues en droit belge", conclusion qui, à considérer l'ensemble du texte reproduit ci-dessus, ne peut guère s'interpréter qu'en ce sens que cette analyse donnerait du même coup une idée exacte de ce qui a été transféré aux Régions en matière de déchets, du point de vue de l'enlèvement et du traitement.

Il s'agit donc là d'une interprétation particulièrement large de la notion de "déchets", tellement large qu'il faudrait déjà de sérieuses indications en sens contraire pour pouvoir en exclure les "cadavres".

Telle est l'impression générale que produit le passage qui vient d'être cité. Mais il y a aussi, et elles vont dans le même sens, les impressions particulières que suscitent certains points de détail.

Il y a tout d'abord le fait que parmi les réglementations où l'on retrouve la notion de "déchets", le Gouvernement mentionne expressément l'arrêté royal du 24 janvier 1969 portant des mesures de police sanitaire relatives aux décharges de boues et d'immondices (lire : aux champs d'épandage de boues et d'immondices) et à l'utilisation des déchets organiques et déchets de cuisine pour l'alimentation des animaux domestiques. Or, cet arrêté royal a partiellement trait aux "cadavres" considérés comme déchets notamment en ce qu'il réglemente l'épandage de déchets organiques et

.../...

en ce qu'il entend par déchets organiques, entre autres, les "déchets de l'abattage" (article ler, 1°, a). Il ne faut pas perdre de vue non plus, à cet égard, que l'article 10 sous revue groupe en une seule et même expression les termes "cadavres d'animaux" et "parties de ceux-ci".

Il y a ensuite la référence à la directive CEE du 15 juillet 1975, dont on a vu au point 6.1 qu'elle considère les cadavres d'animaux comme des déchets.

Enfin, il y a le renvoi au projet de loi relatif à l'abandon de déchets dans la nature. Or, dans un document parlementaire concernant ce projet de loi, il est dit que les exceptions prévues par l'article 2 de la directive CEE précitée s'appliquent également ici, étant donné que "ces exceptions sont déjà formulées dans toute une série de lois et arrêtés belges ainsi que de directives et réglementations européennes" et singulièrement, en ce qui concerne les "charognes", dans "la loi sur les entreprises de destruction (clos d'équarrissage)" (1) (2).

.../...

---

(1) Voir notamment Doc., Sénat, 367 (1977-1978), n° 2, rapport, pp. 5-6.

(2) Le Conseil d'Etat n'a pas connaissance d'une "loi sur les entreprises de destruction", mais il peut, en revanche, confirmer l'existence d'un arrêté du Régent du 24 janvier 1946 relatif à l'enlèvement des cadavres d'animaux impropres à la consommation et d'un arrêté royal du 14 mars 1890 portant réglementation des clos d'équarrissage.

Tous ces éléments montrent qu'à une époque assez proche de celle où il adopta la loi spéciale de réformes institutionnelles - et plus proche encore de celle où il assortit son projet de loi spéciale des Communautés et des Régions d'un commentaire en tous points identiques à celui dont il allait par la suite assortir son projet de loi spéciale de réformes institutionnelles (1) - le législateur comptait les "cadavres" parmi les déchets. Il confirmerait cette classification peu de temps après : l'avant-projet de loi "relatif aux déchets", soumis par le Gouvernement au Conseil d'Etat le 19 mai 1982 (dossier L. 14.650), contenait un article 4 libellé comme suit : "La présente loi est applicable sans préjudice des dispositions suivantes : ... e) les lois concernant l'enfouissement d'animaux, le transport et l'élimination de cadavres des animaux, les clos d'équarrissage".

Tant qu'il ne sera pas produit de sérieuses indications contraires, le Conseil d'Etat adopte le point de vue que les cadavres d'animaux sont des déchets au sens de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale.

6.3. Il ne faut pas nécessairement conclure de ce qui précède que la disposition du paragraphe 2 projeté ne peut valoir que pour la seule Région bruxelloise. Elle peut également être applicable aux Régions wallonne et flamande, selon la distinction, fondée sur la nature de l'objectif poursuivi, qui a été faite au point 1.2. ci-dessus relativement aux champs d'épandage de boues et d'immondices.

.../...

- - - - - - - - - - - - -

(1) Voir les références figurant au deuxième alinéa de ce numéro.

Article 11.

1. Conformément à ce qui est proposé dans la troisième observation concernant l'article 4, l'on transférera la définition de la notion de "matériel de destruction" à l'article 2, qui deviendrait l'article 1er.

2. La sixième observation concernant l'article 10 doit être étendue au "matériel de destruction" en général. En effet, la définition de la notion de "matériel de destruction" donnée dans le projet montre qu'il s'agit en l'occurrence de "déchets" au sens de la loi spéciale, de sorte que leur "ramassage, transport et traitement" relèvent de la compétence des Régions wallonne et flamande, sous réserve de ce qui a été dit au point 6.3. concernant l'article 10.

3. Le membre de phrase "les produits animaux qui soit par leur nature ... sont déclarés impropres à la consommation humaine" manque de cohérence du point de vue syntaxique (paragraphe 1er de l'article sous revue).

4. Le paragraphe 1er parle de "ramassage, de transport et de traitement"; la notion de "transport" n'est plus reprise au paragraphe 2.

5. Bien qu'elles soient considérées comme particulièrement importantes - le dernier alinéa du paragraphe 2 les qualifie en effet, d'"entreprises d'utilité publique", qualification sur laquelle l'on reviendra plus loin - les

.../...

usines de destruction pourront, selon le texte de l'alinéa 2 du paragraphe 2, être agréées par le Ministre sans que celui-ci soit tenu de respecter des conditions générales déterminées par le Roi. Le Ministre ne se voit pas attribuer un pouvoir discrétionnaire aussi étendu à l'égard d'établissements qui ne sont pas qualifiés "d'utilité publique" : voir l'article 3, § 3, (agrément accordé par le Ministre aux conditions fixées par le Roi), l'article 4, § 2, 4° (fixation des conditions d'agrément par le Roi; désignation de certains laboratoires par le Roi même), l'article 5 (conditions fixées par le Roi, agrément accordé par le Ministre) et l'article 9, § 2 (idem).

L'attribution au Ministre d'un pouvoir purement discrétionnaire est encore plus étonnante, pour ne pas dire inquiétante, dans l'hypothèse où la "convention" visée dans le susdit alinéa 2 du paragraphe 2 serait conclue avec chaque entreprise individuellement, de sorte que les modalités relatives à "la durée de la concession", à "l'équipement technique", aux "frais de ramassage" et à "la destination des produits après traitement" pourraient être réglée différemment d'une entreprise à l'autre.

Le fonctionnaire délégué a déclaré, il est vrai, que l'intention du Gouvernement est de faire en sorte que les conditions d'exploitation soient fixées collectivement avec toutes les usines de destruction existantes. Toujours est-il que le texte de l'avant-projet n'en témoigne guère. On peut

.../...

par ailleurs se demander si la déclaration du fonctionnaire délégué est plus qu'une simple déclaration d'intention qui ne comporte aucun engagement : si elle se réduit à cela, le Ministre pourrait agir autrement et le fait demeure qu'il se voit accorder un pouvoir discrétionnaire exceptionnellement large, tant par comparaison à d'autres lois que par comparaison aux autres dispositions du présent avant-projet de loi.

6. Selon l'alinéa 2 du paragraphe 2, les usines de destruction sont d'abord "agréées" ("erkend") par le Ministre, qui conclut ensuite avec elles une "convention" qui détermine notamment la durée de la "concession".

Il faut s'entendre ici sur le choix des termes. Les notions d'"agrément" et de "concession" sont généralement opposées l'une à l'autre : si les deux termes désignent un procédé par lequel l'autorité confie une mission d'intérêt public à un particulier (ou à une personne morale de droit public), l'"agrément" implique un acte unilatéral de l'autorité tandis que la "concession" suppose un contrat (1). Telle étant l'acception usuelle de ces mots, c'est créer la confusion que d'utiliser, en rapport avec la même activité, à la fois l'une et l'autre de ces deux notions. Source de confusion aussi que l'utilisation simultanée des termes "convention" et "concession", dès lors qu'une concession

---

.../...

(1) Voir notamment A. BUTTGENBACH, Manuel de droit administratif, Bruxelles, 1966, n° 246.

est une forme spéciale de convention, celle par laquelle, on vient de l'indiquer, l'autorité confie à un particulier l'exploitation d'un service d'intérêt public.

7. Ainsi qu'il a été relevé ci-dessus, les usines de destruction sont qualifiées d'"entreprises d'utilité publique" (paragraphe 2, dernier alinéa).

Du point de vue juridique, l'expression "d'utilité publique" est assez vague. Il faut sans doute entendre que l'activité de destruction des déchets sera considérée comme un service public au sens matériel, c'est-à-dire comme une activité d'intérêt public confiée par l'autorité à un organisme privé (1). Le fait que l'alinéa 2 du paragraphe 2 utilise le mot "concession" (voir la remarque qui a été faite à ce sujet) est une indication dans ce sens.

Il est également possible que la disposition qui déclare les usines de destruction "d'utilité publique" doive uniquement servir de justification juridique à la disposition qui y fait suite et aux termes de laquelle ces entreprises peuvent être "réquisitionnées" par les autorités : c'est ce qui se dégage des déclarations du fonctionnaire délégué. Une disposition ayant cet objet ne doit pas être assortie d'une justification juridique dans le texte même de la loi, justification qui serait d'ailleurs dépourvue de tout caractère normatif.

.../...

(1) A. BUTTGENBACH, op. cit., n°s 251 et suivants.

Article 12.

1. Le pouvoir attribué par l'alinéa 4 aux "fonctionnaires désignés du Service", et à eux seuls, de visiter à toute heure les "lieux servant à l'habitation", sans autorisation du juge au tribunal de police, est exorbitant. Pareille habilitation ne se retrouve pas dans les lois qui règlent des matières plus ou moins comparables à celle que se propose de régler l'avant-projet de loi, telles que la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique (article 6), la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage (article 6), la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution (article 37), la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte conte les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux (article 3, § 1er), la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit (article 9) et la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime (article 5). Il n'est pas apparu, à la connaissance du Conseil d'Etat, que l'absence d'une telle habilitation dans les lois visées ci-dessus aurait gravement affecté l'efficacité de celles-ci.

Cette série de dérogations au droit commun en matière de visite domiciliaire - dérogation au principe selon lequel seul le juge peut ordonner une visite domiciliaire, dérogation au principe que seuls des officiers de police judiciaire peuvent procéder à de telles visites, dérogation au principe qui interdit ces visites pendant la nuit, même pour un haut magistrat comme le juge d'instruction - devra être assortie

.../...

d'une justification particulièrement convaincante pour que l'on puisse affirmer que le législateur s'est convenablement acquitté de la mission que l'article 10 de la Constitution lui confie de déterminer dans quels cas et dans quelle forme la visite domiciliaire peut avoir lieu. Il y a d'ailleurs une norme plus élevée encore dont le respect s'impose au législateur : celle de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui reconnaît à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. A l'alinéa 1er, les pouvoirs sont attribués aux "fonctionnaires du Service" sans distinction aucune, à l'alinéa 4, ils ne le sont qu'aux seuls "fonctionnaires désignés du Service". Cette différence de formulation est-elle due à une simple négligence, ou traduit-elle la volonté de n'accorder le pouvoir exorbitant dont il a été question au point 1 qu'à quelques fonctionnaires du Service spécialement désignés à cet effet ? Si tel est le cas - et si l'on maintient ce pouvoir exorbitant - il conviendra de préciser par qui ces fonctionnaires seront désignés.

3. "La notification d'une copie du procès-verbal de la contravention constitue une des garanties essentielles des justiciables. Afin d'être efficace, cette notification doit avoir lieu rapidement après la constatation de l'infraction".

C'est en ces termes que s'exprimait le Conseil d'Etat dans son avis n° L. 10.470/1/V du 25 juillet 1968

.../...

concernant l'avant-projet de loi qui est devenu la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage (1). Le texte que le Conseil d'Etat avait proposé à cette occasion, fixait le délai à trois jours (2). La loi même (en son article 6, alinéa 3) a finalement prévu un délai de quinze jours, sans qu'il en ait été donné quelque justification. Dans le présent avant-projet (article 12, alinéa 2) le délai est également de quinze jours.

Le Conseil d'Etat se demande s'il est bien nécessaire que l'administration dispose de quinze jours pour s'acquitter d'une formalité aussi simple pour elle et aussi importante pour le citoyen.

4. A l'alinéa 3, l'on écrira "dépôts".

5. A l'alinéa 4, il y a discordance entre la première et la seconde phrase. Dans la première phrase, il est uniquement question du droit de visite ("procéder à la visite des lieux"); la seconde phrase parle du droit de visite et du droit de perquisition (le texte néerlandais dit : "opsporingsrecht"). Or, la disposition contenue dans la seconde phrase se veut manifestement une exception à la règle contenue dans la première.

.../...

(1) Doc. Chambre, 225 (1968-1969), n° 1, p. 10.

(2) Ibidem, p. 11 (proposition de texte pour l'article 7).

En outre, il est permis de se demander quelle distinction précise le projet entend établir entre le droit de visite et le droit de perquisition. Est-ce la distinction que la loi du 7 juin 1969 fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires établit entre la perquisition (opsporing), qui vise principalement la constatation d'une infraction (voir l'article 32 du Code d'Instruction criminelle), et la visite domiciliaire (huiszoeking), qui vise la réunion d'éléments de preuve ? (1). Dans ce cas, il y aurait lieu de mettre la deuxième phrase de l'alinéa 4 en concordance avec la terminologie utilisée par la loi précitée.

6. Au dernier alinéa, version néerlandaise, il y a incohérence à utiliser, d'une part, les termes "alle inlichtingen en bescheiden ... die zij ... nodig achten" et, d'autre part, les termes "alle nuttige vaststellingen". On donnera à la première partie de la phrase, comme le fait la version française, le même caractère objectif qu'à la seconde, en écrivant : "... alle voor het volbrengen van hun opdracht nodige inlichtingen en bescheiden ...".

Article 13.

1. A l'alinéa 1er, l'on mettra le sujet et le verbe au pluriel.

.../...

(1) J. D'HAENENS, Belgisch Strafprocesrecht, tome II, 1980, Story-Scientia, p. 37.

2. L'on n'aperçoit guère pourquoi, à l'alinéa 1er, la possibilité de saisie est limitée aux animaux etc. "qui constituent l'objet de l'infraction". Première possibilité : la saisie est uniquement considérée en l'espèce comme une mesure préalable à la confiscation, comme le laisse supposer l'alinéa 2 dont il sera question ci-après. Dans ce cas, le Conseil d'Etat doit faire observer qu'en droit commun la confiscation peut s'appliquer non seulement aux choses - terme générique que l'on préférera à l'énumération ("animaux, objets et produits") - qui forment l'objet de l'infraction, mais également à celles qui ont servi à l'infraction ou qui ont été destinées à la commettre. Pour toutes les choses susvisées, la confiscation n'est permise que lorsque la propriété en appartient au condamné; en outre, elle peut être appliquée, sans cette dernière restriction, aux choses qui ont été produites par l'infraction (article 42 du Code pénal). Deuxième possibilité : l'on vise la saisie de pièces à conviction et d'éléments de preuve soit, en d'autres termes, "de tout ce qui pourra servir à la manifestation de la vérité" (article 35 du Code d'instruction criminelle, voir également les articles 36 et 37). Dans ce cas, le texte est beaucoup trop restreint. Quelle que soit l'hypothèse qu'il faille retenir - il se pourrait d'ailleurs qu'il y en ait une troisième, qui serait une combinaison des deux premières - le texte de la disposition du projet peut être considérablement amélioré.

.../...

3. A l'alinéa 2, ce n'est sans doute pas l'entrave mise à l'ordre d'abattage même qui est visé mais l'entrave mise à l'exécution de cet ordre. Le texte doit être adapté en conséquence.

4. Le même alinéa 2 exclut toute possibilité d'indemnité lorsque l'ordre d'abattage n'est pas exécuté. Cette mesure apparaît comme trop radicale, car la non-exécution de l'ordre n'est pas nécessairement imputable au propriétaire.

5. Etant donné qu'il impose aux agents de l'autorité compétents l'obligation de saisir l'animal "où il se trouve" (lire :"où qu'il se trouve") il faut sans doute considérer que l'alinéa 2 renferme une seconde exception au principe selon lequel ces personnes ne peuvent procéder à la visite des lieux servant à l'habitation si ce n'est en vertu d'une autorisation du juge (article 12, alinéa 4, première phrase). L'on constate cependant une double différence avec la disposition qui contient la première exception (même article, même alinéa, seconde phrase) : tout d'abord, l'alinéa sous revue donne compétence à tous les agents de l'autorité visés à l'article 12 de l'avant-projet, alors que dans la première exception sont seuls compétents "les fonctionnaires désignés du Service"; ensuite, la première exception prévoit expressément que les agents compétents peuvent intervenir "à toute heure du jour ou de la nuit", ce qui n'est pas le cas dans la seconde exception.

Il est évidemment possible que ces différences soient voulues.

.../...

6. L'alinéa 4 sera libellé comme suit : "A la demande du Service, les animaux, objets et produits saisis sont vendus, selon le cas, par l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines ou par l'Administration des douanes et accises".

7. En raison de la mission que l'alinéa 4 confie à certaines administrations relevant du Ministre des Finances il serait souhaitable d'associer celui-ci à la proposition et au contreseing de l'arrêté de présentation du présent projet de loi.

Article 14.

1. Afin de préserver les droits de la défense, il convient d'inclure dans l'article 14 certaines garanties destinées à assurer le caractère contradictoire de l'examen dont il est question dans cette disposition.

2. Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, les autorités pourraient, le cas échéant, prolonger pour les besoins de l'examen la durée de la saisie visée dans l'article sous revue.

Le texte du projet ne le permet nullement. Inscrire cette faculté dans le texte se heurterait d'ailleurs à l'objection que, dans un Etat de droit, où les intérêts des citoyens et ceux de l'administration doivent être soigneusement mis en balance, il convient de limiter au maximum la durée d'une saisie considérée comme une mesure purement administrative et

.../...

effectuée sur la base de simples présomptions dont l'administration est seule à apprécier le bien-fondé.

Article 15.

Dans la subdivision qu'il a proposé pour l'ensemble du projet au point V, le Conseil d'Etat a suggéré de faire figurer la disposition de l'article 15 au chapitre III.

Article 16.

1. L'article 16 du projet définit en ses paragraphes 1er, 2 et 3 une série d'infractions punies de peines correctionnelles. Les peines prévues par l'article 17 sont, en revanche, des peines de police.

Il en résulte que selon les règles générales du droit de procédure pénale, les tribunaux correctionnels seront en principe compétents pour connaître des infractions définies à l'article 16, alors que la connaissance des infractions visées à l'article 17 appartiendra aux tribunaux de police.

Le fonctionnaire délégué a cependant laissé entendre à cet égard qu'il serait peut-être souhaitable, afin de garantir autant que possible l'unité de la jurisprudence, d'attribuer à une seule juridiction, en l'occurrence le tribunal de police, la connaissance de toutes les infractions à la loi relative à la santé des animaux, quelle que soit la catégorie à laquelle elles appartiennent.

.../...

Pour atteindre ce résultat, il conviendra d'adapter le projet de loi en tenant compte de l'article 138 du Code d'instruction criminelle, qui dispose :

"Il (le tribunal de police) connaît, en outre, et sans préjudice du droit du procureur du Roi de procéder à une information ou de requérir instruction sur les délits :

...

15° des délits dont la connaissance leur (lire : lui) est attribuée par une disposition spéciale".

2. Lorsque l'on subdivise un article en paragraphes , il est nécessaire, en bonne technique législative, que le paragraphe 1er commence avec le début de l'article, sans qu'il soit précédé d'une formule introductive.

En outre, la formule introductive utilisée dans le présent article est, en fait, pour une large part superflue. En effet, la réserve qu'elle énonce relativement à l'application des peines plus sévères prévues dans d'autres textes est déjà incluse dans la règle générale portée par l'article 65 du Code pénal, qui énonce que "lorsque le même fait constitue plusieurs infractions, la peine la plus forte sera seule prononcée". En vertu de l'article 100 du Code précité, cette règle générale sera applicable, à défaut de dispositions contraires, dans le cas d'une loi particulière comme la loi en projet.

Le Conseil d'Etat propose de structurer l'article 16 selon le schéma ci-après :

.../...

"Art. 16.-

§ 1er. Est puni :

1° d'un emprisonnement de quinze jours à un an et d'une amende de cinq cents francs à cinq mille francs ou de l'une de ces peines seulement :

a)
b) (du 1° au 4° du paragraphe 1er de
c) l'avant-projet).
d)

2° (remanier le paragraphe 2 du projet selon la technique proposée pour le paragraphe 1er).

3° (remanier le paragraphe 3 du projet selon la technique proposée pour le paragraphe 1er).

§ 2. (reprendre la disposition de l'alinéa 3 du paragraphe 4 du projet) (1)".

3. Certaines dispositions de l'article 16 concernent la non-exécution d'obligations qui incombent exclusivement au "responsable" au sens de l'article 2, 6°, du projet. C'est notamment le cas de l'obligation d'abattre des animaux malades (§ 1er, 1°), d'appliquer un traitement imposé (§ 1er, 2°), de produire les documents d'identification et d'enregistrement nécessaires (§ 2, 1°), de déclarer les maladies contagieuses des animaux (§ 3, 1°), d'exécuter les mesures imposées de désinfection (§ 3, 2°), de signaler de manière adéquate la présence d'une maladie

.../...

(1) Il sera proposé plus loin de consacrer un article distinct aux dispositions des alinéas 1er et 2 du paragraphe 4.

animale (§ 3, 3°) et enfin, de permettre les inspections et contrôles et de fournir aux autorités les renseignements et documents nécessaires (§ 3, 5°).

D'autres dispositions, en revanche, s'appliquent à toute personne qui empêcherait ou rendrait inopérante l'exécution des obligations qui incombent aux responsables.

L'on écrira donc chaque fois, dans les dispositions dont il s'agit, et selon le cas : "le responsable" ou "le responsable qui omet ... et quiconque empêche ..." (ou une formule analogue).

4. La formulation des dispositions pénales doit être conforme à celle des dispositions dont elles visent à réprimer l'inobservation.

Ainsi, par exemple, la disposition de l'article 16, § 1er, 1°, qui punit les infractions à l'article 6, alinéa 1er, serait mieux libellée comme suit, en s'inspirant de la rédaction qui a été proposée pour l'article 6, alinéa 1er, dans la première observation concernant ce dernier article : "le responsable qui omet et quiconque empêche d'abattre, dans le délai fixé et dans le lieu désigné, un animal dont l'abattage a été prescrit conformément à l'article 6, alinéa 1er".

De même, la disposition de l'article 16, § 2, 2°, est manifestement destinée à sanctionner l'inobservation de la disposition de l'article 5, 2°, qui doit être combinée avec celle de l'article 5, 1°. Or, elle utilise à cet effet le terme "commercialiser", qui ne figure pas à l'article 5.

.../...

Autre exemple : à l'article 16, § 3, 2°, il est aussi question de la désinfection d'animaux; or, dans l'article 4, § 2, 2°, qui correspond à cette disposition, les animaux ne sont pas mentionnés.

Une autre méthode que l'on pourrait utilement mettre en oeuvre ici, du moins dans une certaine mesure, serait de ne pas définir l'infraction à l'article 16, mais de disposer que la violation des dispositions de l'article ... est punie de ... .

5. On rédigera le paragrahe 2, 3°, comme suit :

"3° celui qui, en omettant d'observer les arrêtés pris en exécution de la présente loi, provoque la contagion d'autres animaux".

6. Le paragraphe 3, 1°, sanctionne notamment l'omission d'enfermer des animaux "soupçonnés d'être infectés ou ... infectés d'une maladie à déclaration obligatoire" (1). L'article 4, § 1er, qui correspond à la disposition examinée, ne prévoit toutefois pas l'obligation générale d'enfermer de tels animaux.

.../...

- - - - - - - - - - - - -

(1) Il s'agit, à nouveau, d'un texte qui peut servir d'illustration à l'observation faite au point 2 (cf. article 4, § 1er, alinéa 1er, de l'avant-projet).

En conséquence, il convient - et le fonctionnaire délégué a marqué son accord sur ce point - de supprimer les mots "ou qui omet de les enfermer".

7. Le mot "documenten", dans la version néerlandaise du paragraphe 3, 5°, n'a pas d'équivalent dans la version française. On écrira donc : "fournit des renseignements ou des documents inexacts" (cf. article 12, dernier alinéa). Dans la version néerlandaise, il serait préférable d'écrire "bescheiden", au lieu de "documenten" (ibidem).

La version française de l'ensemble du paragraphe 3, comporte d'ailleurs de nombreuses incorrections. On écrira : "vingt-six" au lieu de "vingt six" (phrase introductive), "l'autorité désignée" au lieu de "l'autorité désigné" (1°), "les mesures imposées" au lieu de "les mesures imposés" (2°), "écriteaux" au lieu de "écritaux" (3°), "en infraction à la réglementation" au lieu de "en infraction de la reglementation" (4°).

.../...

8. La disposition de l'alinéa 1er du paragraphe 4 paraît devoir s'appliquer non seulement aux infractions visées aux paragraphes 1er à 3, mais aussi à celles dont il s'agit à l'article 17. Si tel est bien le cas, elle ne trouve pas sa place au sein de l'article 16, mais doit faire l'objet d'un article distinct, à insérer après l'article 17.

La rédaction suivante est proposée :

"Toutes les dispositions du livre Ier du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables aux infractions visées aux articles ... et ...".

9. La disposition de l'alinéa 2 du paragraphe 4 semble, elle aussi, concerner à la fois les articles 16 et 17. On peut l'insérer dans l'article 18, qui prévoit, en effet, d'autres peines ou mesures complémentaires.

On remplacera le mot "période" par le mot "durée".

Article 17.

1. Il convient de rédiger la deuxième partie de l'alinéa 1er comme suit :

"... sont punies d'un emprisonnement d'un jour à sept jours et d'une amende de dix francs à vingt-cinq francs ou de l'une de ces peines seulement".

.../...

2. L'alinéa 2 dispose qu'en cas de récidive il est fait application des peines prévues à l'article 16, § 2.

Une telle aggravation des peines paraît peu justifiée du point de vue juridique à l'égard d'infractions qui, commises pour la première fois, ne donnent lieu qu'à des peines de police. Il y a en effet une disproportion flagrante entre cette aggravation des peines et le doublement des peines que l'article 16, § 4, prescrit en cas de récidive correctionnelle. Le fonctionnaire délégué reconnaît que l'éventail des peines prévues à l'article 16, § 3 (de 8 jours à 3 mois et/ou de 26 francs à 1000 francs), est déjà suffisamment large pour permettre au juge pénal de réprimer plus sévèrement l'infraction. A l'alinéa 2 de l'article 17, on remplacera dès lors la référence à l'article 16, § 2, par une référence à l'article 16, § 3.

Article 18.

Cet article n'appelle pas d'observations.

Article 19.

1. Limiter l'exposé des motifs, dont le but est par définition de clarifier le texte, à la reproduction pure et simple de la disposition "analysée", comme on l'a fait ici pour l'article 19 de l'avant-projet, n'a guère de sens. Si, de plus, le texte n'est pas reproduit correctement, le procédé induit en erreur : c'est le cas pour le paragraphe 4.

.../...

2. Il serait préférable de faire débuter le paragraphe 1er comme suit : "Les infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution font l'objet ...".

3. Dans la version que l'exposé des motifs donne de la disposition du paragraphe 4, alinéa 1er, le montant minimum de l'amende administrative est égal "au minimum de l'amende prévue par la disposition légale violée" alors que, selon le dispositif de l'avant-projet, ce minimum est fixé à "cent francs".

Appliquée aux infractions visées aux articles 16, § 3, et 17, la disposition, telle qu'elle est énoncée dans le dispositif du projet, aurait pour conséquence que le minimum de l'amende administrative serait supérieur au minimum de l'amende pénale. Le fonctionnaire délégué reconnaît que cette conséquence serait injustifiable, étant donné, plus particulièrement, que l'autorité n'optera en principe pour l'application d'amendes administratives que dans les cas où l'infraction est jugée moins grave (v. article 19, § 2, alinéa 1er). Il faut dès lors donner la préférence à la version de l'exposé des motifs.

4. Bien que cela soit évident, il serait bon, du point de vue de la technique législative, de préciser à l'alinéa 2 du paragraphe 4 qu'il s'agit des décimes additionnels "fixés pour les amendes pénales".

.../...

Par ailleurs et toujours du point de vue de la technique législative, il n'est pas très élégant de disposer que le montant d'une amende peut être augmenté des frais d'expertise. De plus, on ne voit pas bien pourquoi il est prévu que ces frais "peuvent" être mis à charge du contrevenant; concrètement, comment l'administration pourra-t-elle apprécier de manière judicieuse s'il y a lieu - ou non - de procéder à cette imputation.

Pour rencontrer ces diverses objections, on peut envisager de rédiger la disposition comme suit : "En outre, les frais d'expertise sont mis à charge du contrevenant".

5. Si, en ce qui concerne l'alinéa 1er du paragraphe 4, l'on opte pour la version donnée dans l'exposé des motifs (v. observation n° 2), le paragraphe 5 devra être remanié en conséquence. En effet, le maximum de l'amende est fixé, selon cette version, au quintuple du minimum de l'amende prévue par la disposition légale violée. Or, dans l'hypothèse prévue au paragraphe 5 - où plusieurs dispositions légales sont violées, - cette formule ne mène à rien. On écrira par exemple : "... sans que leur total puisse excéder deux mille francs".

6. La première phrase du paragraphe 7 sera libellée comme suit : "Si l'intéressé demeure en défaut de payer l'amende et les frais d'expertise dans le délai fixé, le fonctionnaire requiert la condamnation à l'amende et aux frais d'expertise devant le tribunal compétent".

.../...

7. Le fonctionnaire délégué a déclaré que, pour le motif exposé relativement à la compétence des juridictions répressives (voir la première observation concernant l'article 16), il est souhaitable d'attribuer au juge de paix pleine compétence pour connaître des actions visées au paragraphe 7.

A cet effet, il conviendrait d'insérer à la fin du projet, avant la disposition abrogatoire, l'article modificatif suivant :

"Art. ... .-
A l'article 591 du Code judiciaire, le 8°, abrogé par la loi du 14 juillet 1976, est rétabli dans la rédaction suivante :

"8° des actions en condamnation aux amendes administratives et aux frais d'expertise visés à l'article ... de la loi du ... relative à la santé des animaux".

En raison de cette modification, il s'indique d'associer le Ministre de la Justice à l'élaboration de la loi en projet.

8. Dernière observation concernant le paragraphe 7 : on écrira le mot "Livre" (deux fois) avec une minuscule.

9. Dans la version néerlandaise du paragraphe 8, il convient de remplacer "de ... overtreding" par "het ... misdrijf".

.../...

10. Le paragraphe 9 dispose que les amendes administratives sont versées "au Trésor public" ("op rekening van de Schatkist").

Cela paraît évident. En revanche, il peut être utile de préciser au compte de quel département ministériel le versement doit être effectué.

Article 20.

Le Conseil d'Etat renvoie aux observations qu'il a formulées à la rubrique III, 2.3.

Article 21.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il est généralement admis que la délégation de pouvoirs ne peut en principe avoir pour objet que des mesures secondaires et complémentaires.

Article 22.

On ne voit pas pourquoi on n'écrirait pas au paragraphe 1er "les articles 16 à 19" au lieu de "les articles 16 et 17" ?

.../...

Article 23.

1. Le paragraphe 2 peut être omis. La disposition qu'il contient est inutile puisque, d'une manière générale, l'abrogation d'une disposition légale n'entraîne pas que les arrêtés pris en exécution de celle-ci perdent de plein droit leur force obligatoire. Une disposition de cette nature risque par ailleurs de faire croire que la légalité des arrêtés visés est reconnue et d'empêcher ainsi une éventuelle exception d'illégalité fondée sur l'article 107 de la Constitution.

2. Si le paragraphe 2 est omis, il n'est plus nécessaire de subdiviser l'article en paragraphes. Celui-ci pourrait alors être rédigé comme suit :

"Art. 23.-

Sont abrogés :

1° les articles 319, 320 et 321 du Code pénal;

2° la loi du 30 décembre 1882 sur la police sanitaire des animaux domestiques et les insectes nuisibles, modifiée par l'arrêté royal du 14 août 1933 et par la loi du 2 avril 1971".

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren : Messieurs :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
	J. BORRET,	conseillers d'Etat,
	G. VAN HECKE,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	F. DE KEMPENEER,	assesseurs de la section de législation,
Mevrouw : Madame :	S. VAN AELST,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. BORRET.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. HUBREGTSEN, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. J. HUBREGTSEN, auditeur.

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

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.