

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 september 1998 door de Minister van Landbouw verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 november 1993 betreffende de bescherming van proefdieren, voor wat betreft de erkenningsvoorwaarden van de laboratoria, de opleiding van het technische personeel en de oprichting van ethische commissies", heeft op 6 oktober 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 30 septembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 1993 relatif à la protection des animaux d'expérience, en ce qui concerne les conditions d'agrément des laboratoires, la formation du personnel technique et la création des commissions d'éthique", a donné le 6 octobre 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd "door de omstandigheid dat de reglementering inzake de bescherming van proefdieren dient te worden aangepast om de omzetting in nationaal recht te verzekeren van artikel 14 van de richtlijn 86/609/EG, waarvoor de diensten van de Europese Commissie een procedure voor het Hof van Justitie hebben gevoerd".

STREKKING VAN HET ONTWERP

De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 14 november 1993 betreffende de bescherming van proefdieren, komen in essentie hierop neer :

- dat de erkenningsregeling, die volgens de vigerende tekst alleen geldt voor "laboratoria waar dierproeven worden uitgevoerd die pijn, lijden of letsel kunnen veroorzaken", wordt uitgebreid tot "elk laboratorium dat gewervelde dieren houdt met het oog op dierproeven" (ontworpen artikel 2 - artikel 1 van het ontwerp);
- dat de verplichting wordt opgelegd om, bij ieder laboratorium dat gewervelde dieren houdt met het oog op dierproeven, een ethische commissie op te richten (ontworpen artikel 3 - artikel 2 van het ontwerp);

.../...

- dat een bepaling wordt toegevoegd luidens welke het technisch personeel belast met de uitvoering van de dierproeven en de verzorging van de proefdieren "moet beschikken over een certificaat dat aantoonst dat het een beroepsopleiding terzake heeft genoten bij een orgaan erkend door de Minister van Landbouw" (ontworpen artikel 5, § 5 - artikel 3 van het ontwerp);
- dat de overgangsbepalingen vervat in de artikelen 19 en 20 van het koninklijk besluit van 14 november 1993 worden opgeheven en de overige artikelen van dat besluit dienovereenkomstig worden vernummerd (artikelen 4 en 5 van het ontwerp).

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Zoals vóór de vervanging van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij de wet van 4 augustus 1996, kan de mededeling van het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen slechts gevraagd worden "in spoedeisende gevallen die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed" (artikel 84, eerste lid, 2°). Thans voegt de wet hieraan toe dat, in een dergelijk geval, "de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, overgenomen (wordt) in de aanhef van de verordening" (zelfde bepaling).

.../...

Het laatstgenoemde vereiste is door de wetgever opgelegd om mogelijke misbruiken te voorkomen. Een overheid die de dringende noodzakelijkheid ten onrechte inroept om binnen drie dagen een advies te verkrijgen, loopt het risico haar besluit wegens een ontoereikende motivering vernietigd te zien door de Raad van State, afdeling administratie (1).

In de uitoefening van haar preventieve controle op de wettigheid van de haar voorgelegde ontwerpen van verordening, dient ook de afdeling wetgeving de voor het spoedonderzoek aangevoerde redenen te beoordelen. Als die afdeling van oordeel zou zijn dat het beroep op de spoedprocedure niet regelmatig gemotiveerd of niet wettelijk verantwoord is, zou zij een gebrek vaststellen dat de adviesaanvragende overheid onmogelijk nog kan verhelpen, gelet op de verplichting om de opgegeven motivering zonder meer in de aanhef van de ontworpen verordening op te nemen. Een dergelijke vaststelling maakt een verder onderzoek van het ontwerp dan ook volstrekt overbodig.

Hieruit volgt dat de behoorlijke motivering van het verzoek om spoedbehandeling een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

In het voorliggende geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd "door de omstandigheid dat de reglementering inzake de bescherming van proefdieren dient

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 augustus 1996, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-1, 14-15; verslag namens de Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-6, 24.

te worden aangepast om de omzetting in nationaal recht te verzekeren van artikel 14 van de richtlijn 86/609/EG, waarvoor de diensten van de Europese Commissie een procedure voor het Hof van Justitie hebben gevoerd". Het voornoemde artikel 14 heeft betrekking op de vereisten inzake opleiding en scholing van degenen die dierproeven verrichten of daaraan deelnemen alsmede van degenen die proefdieren verzorgen of met het toezicht belast zijn. Uit de aan de Raad van State meegedeelde stukken blijkt voorts dat de procedure welke voor het Hof van Justitie wordt gevoerd betrekking heeft op de vereisten inzake opleiding van het technisch personeel.

Hieruit volgt dat de dringende noodzakelijkheid enkel wordt verantwoord voor artikel 3 van het ontwerp dat, zoals hiervoren is opgemerkt, aan het koninklijk besluit van 14 november 1993 een bepaling beoogt toe te voegen inzake de beroepsopleiding van het technisch personeel belast met de uitvoering van de dierproeven en de verzorging van de proefdieren.

Aan het (ontvankelijkheids)vereiste van de behoorlijke motivering van de spoedaanvraag is in casu derhalve alleen voldaan voor dat artikel 3 van het ontwerp.

Voor de overige artikelen van het ontwerp daarentegen is aan dat vereiste niet voldaan. De Raad van State kan die bepalingen derhalve niet bij zijn onderzoek betrekken, en die bepalingen mogen geen deel meer uitmaken van het besluit zoals het, na ontvangst van het voorliggende advies, vastgesteld zal worden. De zaken zouden enkel anders liggen indien het zou gaan om bepalingen die een zodanige samenhang

.../...

vertonen met het artikel waarvoor de adviesaanvraag ontvankelijk wordt bevonden, dat het vanuit wetgevingstechnisch oogpunt wenselijk zou zijn dat ze in één besluit worden opgenomen, of nog, indien het zou gaan om een beperkt aantal bepalingen van ondergeschikt belang. Die voorwaarden zijn te dezen echter niet vervuld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen (i.v.m. artikel 3 van het ontwerp).

*

*

*

Aanhef

1. De rechtsgrond voor artikel 3 van het ontwerp wordt geboden door artikel 29 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, welke bepaling de Koning machtigt om regelen vast te stellen in verband met de vorming en de opleiding van het personeel belast met de uitvoering van de dierproeven en de verzorging van de proefdieren.

.../...

Men redigere de eerste aanhefverwijzing derhalve als volgt :

"Gelet op de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, inzonderheid op artikel 29, vervangen bij de wet van 4 mei 1995;"

2. Luidens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet de in de adviesaanvraag opgegeven motivering met betrekking tot het spoedeisend karakter ervan overgenomen worden in de aanhef van de verordening.

Ter inachtneming van dat voorschrift dient het derde lid van de aanhef te worden vervangen door de volgende leden :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (verder woordelijk zoals in de adviesaanvraag);

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 6 oktober 1998, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

.../...

Artikel 3 (dat artikel 1 wordt)

1. In de inleidende zin schrijve men : "Aan artikel 5 van ... wordt een § 5 toegevoegd, luidend als volgt :".

De vermelding "Artikel 5" vóór de toe te voegen bepaling moet worden geschrapt.

2. De ontworpen bepaling beperkt zich ertoe voor te schrijven dat het technisch personeel belast met de uitvoering van de dierproeven en de verzorging van de proefdieren "moet beschikken over een certificaat dat aantoonst dat het een beroepsopleiding terzake heeft genoten bij een orgaan erkend door de Minister van Landbouw".

Doordat die bepaling geen precisering bevat omtrent de aard van het "orgaan" dat de beroepsopleiding dient te verstrekken, is ze niet alleen strijdig met de beginselen inzake delegatie van verordenende bevoegdheid aan een minister, maar volstaat ze bovendien niet ter implementatie van de voorschriften van artikel 14 van richtlijn 86/609/EEG van de Raad van 24 november 1986 inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de bescherming van dieren die voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt. Luidens dat artikel 14 immers "(moeten) degenen die dierproeven verrichten of daaraan deelnemen, alsmede degenen die proefdieren verzorgen of met het toezicht belast zijn, ... een adequate opleiding en scholing hebben gekregen. In het bijzonder moeten degenen

.../...

die de proeven verrichten of over het verloop daarvan de supervisie hebben, geschoold zijn in een wetenschappelijke richting die voor het verrichten van de proeven relevant is en voorts in het behandelen en verzorgen van proefdieren; bovendien moeten zij ten genoegen van het verantwoordelijke gezag hebben aangetoond dat zij een voldoende hoog scholingsniveau hebben bereikt om hun taken te kunnen verrichten".

De ontworpen bepaling moet derhalve worden aangevuld met precieze aanwijzingen in verband met de aard en het niveau van de vereiste beroepsopleiding.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée "door de omstandigheid dat de reglementering inzake de bescherming van proefdieren dient te worden aangepast om de omzetting in nationaal recht te verzekeren van artikel 14 van de richtlijn 86/609/EG, waarvoor de diensten van de Europese Commissie een procedure voor het Hof van Justitie hebben gevoerd".

PORTEE DU PROJET

Les modifications qu'entend apporter le projet soumis pour avis à l'arrêté royal du 14 novembre 1993 relatif à la protection des animaux d'expérience consistent essentiellement :

- à étendre à "tout laboratoire qui détient des animaux vertébrés en vue d'expériences" (article 2 en projet - article 1er du projet) le régime d'agrément qui, selon le texte en vigueur, s'applique aux seuls "laboratoires où sont effectuées des expériences sur les animaux pouvant occasionner des douleurs, des souffrances ou des lésions";
- à imposer la création d'une commission d'éthique auprès de chaque laboratoire qui détient des animaux vertébrés

.../...

en vue d'expériences (article 3 en projet - article 2 du projet);

- à ajouter une disposition selon laquelle le personnel technique qui est chargé de l'exécution des expériences sur des animaux et des soins aux animaux d'expérience "doit posséder un certificat attestant de sa formation professionnelle dans ce domaine auprès d'un organisme reconnu par le Ministre de l'Agriculture" (article 5, § 5, en projet - article 3 du projet);
- à abroger les dispositions transitoires inscrites aux articles 19 et 20 de l'arrêté royal du 14 novembre 1993 et à adapter en conséquence la numérotation des autres articles de cet arrêté (articles 4 et 5 du projet).

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS

Tout comme avant le remplacement de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 4 août 1996, la communication de l'avis de la section de législation ne peut être demandée dans un délai ne dépassant pas trois jours qu'"en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande" (article 84, alinéa 1er, 2°). A l'heure actuelle, la loi ajoute qu'en pareil cas, "la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire" (même disposition).

Cette dernière condition a été imposée par le législateur afin de prévenir des abus éventuels. L'autorité qui invoque à tort l'urgence pour obtenir un avis dans les

.../...

trois jours court le risque de voir le Conseil d'Etat, section d'administration, annuler son arrêté pour insuffisance de motifs (1).

Dans l'exercice de son contrôle préventif de la légalité des projets de règlement qui lui sont soumis, il appartient également à la section de législation d'apprécier les motifs invoqués pour justifier l'urgence. Si cette section devait être d'avis que le recours à la procédure d'urgence n'est pas motivé de manière régulière ou n'est pas justifié conformément à la loi, elle constaterait un vice auquel l'autorité requérante ne peut plus remédier, compte tenu de l'obligation de reproduire purement et simplement dans le préambule du règlement en projet la motivation indiquée dans la demande d'avis. Pareille constatation rend dès lors parfaitement inutile un examen plus approfondi du projet.

Il s'ensuit que la motivation correcte de l'urgence constitue une condition de recevabilité de la demande d'avis.

En l'occurrence, l'urgence est motivée "door de omstandigheid dat de reglementering inzake de bescherming van proefdieren dient te worden aangepast om de omzetting in nationaal recht te verzekeren van artikel 14 van de richtlijn 86/609/EG, waarvoor de diensten van de Europese Commissie een procedure voor het Hof van Justitie hebben gevoerd". L'article 14 précité porte sur les exigences en matière

(1) Exposé des motifs accompagnant le projet qui a abouti à la loi du 4 août 1996, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-1, 14-15; rapport fait au nom de la Commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-6, 24.

d'enseignement et de formation des personnes effectuant des expériences ou y prenant part, ainsi que des personnes assurant les soins aux animaux utilisés dans des expériences, ou des personnes chargées des mesures de supervision. Il appert en outre des pièces transmises au Conseil d'Etat que la procédure intentée devant la Cour de Justice a trait aux exigences en matière de formation du personnel technique.

Il s'ensuit que l'urgence ne se justifie que pour l'article 3 du projet qui, ainsi qu'il a été souligné ci-dessus, entend compléter l'arrêté royal du 14 novembre 1993 par une disposition relative à la formation professionnelle du personnel technique chargé de l'exécution des expériences sur des animaux et des soins aux animaux d'expérience.

Dès lors, en l'espèce, la condition (de recevabilité) imposant la motivation correcte de l'urgence n'est remplie que pour l'article 3 du projet.

Par contre, cette condition n'est pas remplie pour les autres articles du projet. Dès lors, le Conseil d'Etat ne peut pas tenir compte, dans son examen, de ces dispositions et celles-ci n'auront plus leur place dans l'arrêté tel qu'il sera pris après réception du présent avis. La situation serait quelque peu différente s'il s'agissait de dispositions présentant un lien de connexité à ce point étroit avec l'article pour lequel la demande d'avis est jugée recevable que, du point de vue de la technique législative, il serait souhaitable de les intégrer dans un seul arrêté, ou encore s'il s'agissait d'un nombre limité de dispositions d'intérêt secondaire. Ces conditions ne sont toutefois pas réunies en l'espèce.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes (concernant l'article 3 du projet).

*

*

*

Préambule

1. L'article 3 du projet trouve son fondement légal à l'article 29 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux qui habilite le Roi à fixer des règles concernant la formation et la qualification du personnel qui est chargé de l'exécution des expériences sur des animaux et des soins aux animaux d'expérience.

Il y aurait lieu, dès lors, de rédiger le premier alinéa du préambule comme suit :

"Vu la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, notamment l'article 29, remplacé par la loi du 4 mai 1995;"

.../...

2. Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

Afin de respecter la prescription précitée, il y a lieu de remplacer le troisième alinéa du préambule par les alinéas suivants :

"Vu l'urgence motivée par la circonstance que ...
(la suite littéralement comme dans la demande d'avis);

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 6 octobre 1998, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Article 3 (qui devient l'article 1er)

1. Il y aurait lieu d'écrire à la phrase liminaire :
"L'article 5 de ... est complété par un § 5, rédigé comme suit :".

Il y a lieu d'omettre la mention "Article 5" qui précède la disposition à ajouter.

2. La disposition en projet se limite à prescrire que le personnel technique qui est chargé de l'exécution des expériences sur des animaux et des soins aux animaux d'expérience "doit posséder un certificat attestant de sa

.../...

formation professionnelle dans ce domaine auprès d'un organisme reconnu par le Ministre de l'Agriculture".

Dès lors qu'elle n'apporte aucune précision quant à la nature de l'"organisme" devant dispenser la formation professionnelle, cette disposition est non seulement contraire aux principes qui régissent la délégation de compétence réglementaire à un ministre, mais en outre elle n'est pas suffisante pour mettre en oeuvre les règles énoncées à l'article 14 de la directive 86/609/CEE du Conseil du 24 novembre 1986 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques. En effet, selon cet article 14, "les personnes effectuant des expériences ou y prenant part, ainsi que les personnes assurant les soins aux animaux utilisés dans des expériences, y compris les personnes chargées des mesures de supervision, doivent avoir reçu un enseignement et une formation appropriés. En particulier, les personnes qui effectuent ou qui supervisent le déroulement des expériences doivent avoir bénéficié d'une formation relevant d'une discipline scientifique ayant trait aux travaux expérimentaux entrepris et être capables de manipuler et de soigner les animaux de laboratoire; elles doivent en outre avoir apporté la preuve à l'autorité qu'elles ont atteint un niveau de formation suffisant pour pouvoir accomplir leur travail".

.../...

Il y a lieu, dès lors, de compléter la disposition en projet par des indications précises quant à la nature et au niveau de la formation professionnelle requise.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. VAN NIEUWENHOVE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER