

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.461/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 10 oktober 2006 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het commercieel vervoer van dieren andere dan landbouwhuisdieren", heeft op 24 oktober 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

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

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe, voor wat betreft andere dieren dan landbouwhuisdieren, nadere regels te bepalen inzake de toelating waarover vervoerders in het raam van commercieel vervoer moeten beschikken op grond van de artikelen 10 en 11 van verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van verordening (EG) nr. 1255/97.

Volgens de gemachtigde ambtenaar komt het ontwerp, voor wat betreft andere dieren dan landbouwhuisdieren, samen met de verordening in de plaats van het koninklijk besluit van 9 juli 1999 betreffende de bescherming van dieren tijdens het vervoer en de erkenningsvoorwaarden van vervoerders, handelaars, halteplaatsen en verzamelcentra.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 13, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn van dieren.

.../...

Luidens die bepaling kan de Koning, al naargelang van de soorten of groepen van dieren, hun fysieke toestand, de aard van de vervoermiddelen en de verpakkingen, de aard, de duur en de omstandigheden van het vervoer, voorwaarden stellen met betrekking tot:

- "1. de vervoermiddelen of delen ervan en de verpakkingen;
2. het laden en de berging van dieren in vervoermiddelen en verpakkingen, evenals het lossen van dieren;
3. de begeleiding en de verzorging van de dieren tijdens het vervoer;
4. het vervoer, daarin begrepen de duur, de afstand en de omstandigheden;
5. de documenten die moeten worden bijgehouden".

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Overeenkomstig artikel 249, tweede alinea, van het EG-Verdrag is een EG-verordening verbindend in al haar onderdelen en is ze rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Behoudens in gevallen waarin de verordening enige marge laat voor verdere discretionaire uitvoering, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde. Bepalingen van een verordening moeten inzonderheid niet worden omgezet in het interne recht van de lidstaten. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien houdt ze het gevaar in dat verwarring ontstaat inzake het rechtskarakter van het in de internrechtelijke regeling opgenomen voorschrift en onder meer over de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de EG om kennis te nemen van alle betwistingen in verband met de voorschriften van de verordening.

Het overnemen van bepalingen van een EG-verordening in een internrechtelijke regeling kan dan ook alleen worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van eventuele internrechtelijke uitvoeringsmaatregelen, in welk geval een verwijzing naar de betrokken bepaling van de verordening het aangewezen middel zal zijn om de aard van die bepaling herkenbaar te houden.

Aldus volstaat het om ter omschrijving van het toepassingsgebied van het ontwerp (artikel 1) te bepalen dat het van toepassing is op het vervoer van dieren zoals gedefinieerd in verordening (EG) nr. 1/2005 met uitzondering van landbouwhuisdieren en een definitie te geven van het begrip "landbouwhuisdier" (artikel 2). De overige definities dienen dan te worden beperkt tot deze van intern recht (definities vervat in artikel 2, 5°, 6° en 7°), voor zover ze effectief in het ontwerp worden gebruikt.

Artikel 3 van het ontwerp kan dan, mede gelet op opmerking 5, worden geredigeerd als volgt:

"§ 1. De vergunning bedoeld in de artikelen 10 en 11 van de verordening wordt aangevraagd bij de Dienst door middel van het formulier opgenomen in bijlage.

De Dienst verleent de vergunning binnen een maand na ontvangst van het volledig ingevulde aanvraagformulier indien aan de voorwaarden bepaald in de artikelen 10 en 11 van de verordening is voldaan.

Aan de vergunning kunnen beperkingen met betrekking tot de soorten en het aantal dieren worden verbonden.

De vergunning is geldig voor een periode van vijf jaar.

§ 2. De Dienst kan op ieder ogenblik de vergunning intrekken van een vervoerder die niet langer voldoet aan de voorwaarden bepaald in de verordening".

5. In artikel 3 van het ontwerp wordt het verlenen van de toelating gebonden aan het voldoen aan de voorwaarden "gesteld in de wet, haar uitvoeringsbesluiten en de verordening"; de toelating kan worden ingetrokken wanneer niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden gesteld in de wet en haar uitvoeringsbesluiten.

.../...

Aldus worden de vergunningsvoorwaarden uitgebreid tot aspecten die niet beoogd worden door de verordening. De wet van 14 augustus 1986 en haar uitvoeringsbesluiten regelen immers meer dan enkel het dierenwelzijn tijdens het vervoer van dieren.

De vergunning bedoeld in de artikelen 10 en 11 van de verordening dient gescheiden te worden gehouden van een eventuele andere "toelating" of vergunning die andere aspecten betreft.

In zoverre het inderdaad de bedoeling is om andere aspecten dan de bescherming van het dierenwelzijn bij het vervoer van niet-landbouwhuisdieren ook door middel van het verlenen en het intrekken van een toelating of een vergunning af te dwingen, dient dat elders dan in het ontwerp te worden geregeld, voor zover daartoe rechtsgrond bestaat. Wanneer het andere regels inzake de bescherming van het dierenwelzijn bij het vervoer van niet-landbouwhuisdieren betreft, dienen deze regels te worden geïdentificeerd en door middel van een afzonderlijke toelating te worden geregeld, eveneens voor zover daartoe rechtsgrond bestaat.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond nog worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 13, § 1, van de wet van 14 augustus 1986. In dat geval dient enkel melding te worden gemaakt van de wijzigende wet van 4 mei 1995.

7. Aangezien het ontworpen besluit uitvoeringsmaatregelen bevat van de artikelen 10 en 11 van verordening (EG) nr. 1/2005, en andere aspecten ter uitvoering van die verordening volgens de gemachtigde ambtenaar later elders zullen worden geregeld, verdient het aanbeveling in het derde lid van de aanhef naar de genoemde artikelen te verwijzen.

Artikel 2

8. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 2 schrijve men "dit besluit" in plaats van "huidig besluit".

Artikel 4

9. Verordening (EG) nr. 1/2005 voorziet zelf niet in een overgangsregeling, zodat in het ontworpen besluit in beginsel geen overgangsbepaling in de zin van artikel 4 kan worden opgenomen voor zover er een verschil is tussen de voorwaarden tot het bekomen en het behoud van de erkenning toegekend op grond van het koninklijk besluit van 9 juli 1999, en de vergunning bedoeld in de artikelen 10 en 11 van de genoemde verordening.

Artikel 5

10. Verordening (EG) nr. 1/2005 treedt in werking op 5 januari 2007. Volgens de gemachtigde ambtenaar ligt het in de bedoeling dat het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, ook in werking treedt op die datum of, zo een bekendmaking vóór die datum niet mogelijk is, op de dag van de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad, teneinde de datum van inwerkingtreding ervan zo dicht mogelijk te laten aansluiten bij die van de verordening.

In het eerste geval dient artikel 5 van het ontwerp te worden aangepast.

Bijlagen

11. De formulieren vervat in bijlage III, hoofdstukken I en II, van verordening (EG) nr. 1/2005, vermelden tevens telefoon, fax en e-mail van de vervoerder. De gemachtigde is het ermee eens dat inlichtingen bijgevolg ook moeten voorkomen op het aanvraagformulier dat als bijlage bij het ontwerp is gevoegd.

12. In hetzelfde aanvraagformulier is erin voorzien dat de aanvrager een verklaring ondertekent waarin hij er zich toe verbindt de geldende communautaire veterinaire voorschriften te eerbiedigen. Deze voorschriften zijn veel breder dan hetgeen in verordening (EG) nr. 1/2005 wordt geregeld, en bovendien behoort het zich verbinden om de genoemde voorschriften te eerbiedigen, niet tot de vergunningsvoorwaarden bedoeld in de artikelen 10 en 11 van de verordening. De bepaling van het aanvraagformulier waaraan werd gerefereerd, moet worden weggelaten.

13. In de verklaring onderaan het aanvraagformulier wordt de keuze gelaten tussen het gevolgd hebben van een specifieke opleiding of het beschikken over een "gelijkwaardige" beroepservaring. Artikel 6, lid 4, van verordening (EG) nr. 1/2005 vereist een opleiding met betrekking tot de voorschriften van de bijlagen I en II, en kent niet het alternatief van beroepservaring. Deze laatste mogelijkheid moet bijgevolg worden geschrapt. Overigens is ook een dergelijke verklaring geen vergunningsvoorwaarde volgens de artikelen 10 en 11 van de verordening.

Wat daarentegen ontbreekt in het aanvraagformulier, is ruimte voor de aanvrager om aan te tonen dat hij voldoet aan de vereisten gesteld door de artikelen 10 en 11 van de verordening (afgezien van de informatie vervat in de "Lijst van vervoermiddelen").

Slotopmerking

14. Aangezien verordening (EG) nr. 1/2005 en het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in de plaats komen van het koninklijk besluit van 9 juli 1999 wat betreft dieren die geen landbouwhuisdieren zijn, dient het toepassingsgebied van dat laatste besluit te worden ingeperkt.

De kamer was samengesteld uit

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.461/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 10 octobre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "concernant le transport commercial d'animaux autres que les animaux agricoles", a donné le 24 octobre 2006 l'avis suivant:

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

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

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. L'arrêté en projet soumis pour avis vise, en ce qui concerne les animaux autres que les animaux agricoles, à fixer les modalités de l'autorisation dont doivent disposer les transporteurs dans le cadre du transport commercial selon les articles 10 et 11 du règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) n° 1255/97.

Selon le fonctionnaire délégué, le projet ainsi que le règlement se substituent, en ce qui concerne les animaux autres que les animaux agricoles, à l'arrêté royal du 9 juillet 1999 relatif à la protection des animaux pendant le transport et aux conditions d'enregistrement des transporteurs et d'agrément des négociants, des points d'arrêt et des centres de rassemblement.

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 13, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux.

Selon cette disposition, le Roi peut, selon l'espèce ou le groupe d'animaux, leur état physique, la nature des moyens de transport et du conditionnement, les nature, durée et circonstances du transport, fixer les conditions se rapportant:

- "1. aux moyens de transport ou parties de ceux-ci et aux emballages;
2. au chargement et au placement des animaux dans les moyens de transport et dans les emballages, ainsi qu'au déchargement des animaux;
3. à l'accompagnement et aux soins aux animaux durant leur transport;
4. au transport, en ce compris la durée, la distance et les circonstances;
5. aux documents qui doivent être tenus à jour".

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Conformément à l'article 249, deuxième alinéa, du Traité CE, un règlement CE est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Sauf lorsque le règlement laisse une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne sa mise en oeuvre, une telle applicabilité directe signifie qu'il n'est pas nécessaire que les États membres interviennent en vue d'intégrer les dispositions du règlement dans leur ordre juridique interne. Les dispositions d'un règlement ne doivent notamment pas être transposées dans le droit interne des États membres. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il risque également de semer la confusion quant à la nature juridique de la règle incorporée dans le régime de droit interne et, notamment, en ce qui concerne la compétence de la Cour de justice des CE à connaître de tout litige relatif aux règles définies par le règlement.

La reproduction de dispositions d'un règlement CE dans un texte de droit interne ne peut dès lors être tolérée que pour autant que la lisibilité d'éventuelles mesures d'exécution de droit interne le requière. Dans un tel cas de figure, il serait judicieux de prévoir une référence à la disposition concernée du règlement, afin que la nature de cette disposition demeure identifiable.

Ainsi, en vue de définir le champ d'application du projet (article 1^{er}), il suffit de prévoir qu'il s'applique au transport d'animaux, défini dans le règlement (CE) n° 1/2005, à l'exclusion des animaux agricoles, et de définir la notion d'"animal agricole"

.../...

(article 2). Il faut ensuite limiter les autres définitions à celles du droit interne (définitions mentionnées à l'article 2, 5°, 6° et 7°), dans la mesure où elles sont effectivement utilisées dans le projet.

Compte tenu notamment de l'observation 5, l'article 3 du projet peut être rédigé comme suit:

"§ 1^{er}. L'autorisation visée aux articles 10 et 11 du règlement est demandée auprès du Service au moyen du formulaire reproduit en annexe.

Le Service accorde l'autorisation dans le mois qui suit la réception du formulaire de demande dûment complété si les conditions fixées aux articles 10 et 11 du règlement sont remplies.

L'autorisation peut faire l'objet de restrictions concernant les espèces et le nombre d'animaux.

L'autorisation est valable pour une période de cinq ans.

§ 2. Le Service peut, à tout moment, retirer l'autorisation d'un transporteur si celui-ci ne satisfait plus aux conditions fixées par le règlement."

5. L'article 3 du projet subordonne l'octroi de l'autorisation au respect des conditions "fixées dans la loi, ses arrêtés d'exécution et le règlement"; l'autorisation peut être retirée s'il n'est plus satisfait aux conditions fixées par la loi et ses arrêtés d'exécution.

Les conditions de l'autorisation sont ainsi étendues à des aspects qui ne sont pas visés dans le règlement. En effet, la loi du 14 août 1986 et ses arrêtés d'exécution règlent d'autres points que le bien-être des animaux pendant leur transport.

L'autorisation visée aux articles 10 et 11 du règlement doit être distinguée d'une autre autorisation éventuelle portant sur d'autres aspects.

Dans la mesure où l'intention est effectivement de forcer à garantir d'autres aspects que la protection du bien-être des animaux non agricoles lors de leur transport, notamment par l'octroi et le retrait d'une autorisation, il y a lieu de le faire dans un autre

.../...

règlement que le projet, pour autant qu'il y ait un fondement juridique. S'il s'agit d'autres règles concernant la protection du bien-être des animaux non agricoles lors de leur transport, il faut identifier ces règles et prévoir une autorisation distincte, également pour autant qu'il existe un fondement juridique.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Au premier alinéa du préambule, le fondement juridique peut être davantage précisé par la mention de l'article 13, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986. Dans ce cas, il faut uniquement faire état de la loi modificative du 4 mai 1995.

7. Dès lors que l'arrêté en projet comporte des mesures d'exécution des articles 10 et 11 du règlement (CE) n° 1/2005 et que, selon le fonctionnaire délégué, d'autres aspects liés à l'exécution de ce règlement feront ultérieurement l'objet d'autres textes, il est recommandé de faire référence aux articles précités dans le troisième alinéa du préambule.

Article 2

8. Dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 2, il convient d'écrire "dit besluit" plutôt que "huidig besluit".

Article 4

9. Le règlement (CE) n° 1/2005 ne prévoyant pas lui-même de régime transitoire l'arrêté en projet ne peut en principe pas comporter de disposition transitoire au sens de l'article 4, dans la mesure où il y a une différence entre les conditions d'octroi et de maintien de l'agrément accordé en vertu de l'arrêté royal du 9 juillet 1999, d'une part, et de l'autorisation visée aux articles 10 et 11 du règlement susmentionné, d'autre part.

Article 5

10. Le règlement (CE) n° 1/2005 entre en vigueur le 5 janvier 2007. Selon le fonctionnaire délégué, l'intention est de faire entrer en vigueur l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen également à cette date ou, si une publication avant cette date n'est pas possible, le jour de la publication de l'arrêté au Moniteur belge, afin de rapprocher le plus possible la date d'entrée en vigueur de ce dernier de celle du règlement.

Dans le premier cas, il faudra adapter l'article 5 du projet.

Annexes

11. Les formulaires contenus à l'annexe III, chapitres I et II, du règlement (CE) n° 1/2005, mentionnent également le téléphone, le fax et l'e-mail du transporteur. Le délégué convient que ces renseignements doivent par conséquent aussi figurer sur le formulaire de demande qui est annexé au projet.

12. Le même formulaire de demande prévoit que le demandeur signe une déclaration par laquelle il s'engage à respecter les exigences de la législation vétérinaire communautaire en vigueur. Ces exigences vont bien au-delà de ce que dispose le règlement (CE) n° 1/2005; à cela s'ajoute que l'engagement de respecter les exigences précitées ne fait pas partie des conditions de l'autorisation, visées aux articles 10 et 11 du règlement. Il y a lieu de supprimer la disposition en question du formulaire de demande.

13. Dans la déclaration figurant au bas du formulaire de demande, le choix est laissé entre une formation spécifique acquise et la détention d'une expérience professionnelle "équivalente". L'article 6, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1/2005 requiert une formation relative aux dispositions des annexes I et II, et ne prévoit pas l'alternative de l'expérience professionnelle. Cette dernière possibilité doit donc être supprimée. D'ailleurs, pareille déclaration n'est pas non plus une condition d'autorisation selon les articles 10 et 11 du règlement.

En revanche, il n'est pas prévu dans le formulaire de demande un emplacement permettant au demandeur d'attester qu'il satisfait aux exigences posées par les articles 10 et 11 du règlement (exception faite de l'information contenue dans la "Liste des véhicules").

Observation finale

14. Étant donné que le règlement (CE) n° 1/2005 et l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen se substituent à l'arrêté royal du 9 juillet 1999 en ce qui concerne les animaux autres que les animaux agricoles, il faut restreindre le champ d'application de ce dernier arrêté.

La chambre était composée de

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

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT