

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.278/3
VAN 27 OKTOBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 7 oktober 2009 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een aantal wijzigingen van uiteenlopende aard aan te brengen in het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren. De wijzigingen hebben betrekking, enerzijds, op sommige van de voorwaarden voor de erkenning van de inrichtingen ¹ waar honden en katten worden gehouden, zowel in het algemeen (artikel 1) als in het bijzonder wat betreft professionele en hobby-honden- en kattenkwekerijen, o.a. inzake het verhandelen van honden of katten afkomstig uit het buitenland (artikelen 2, 3 en 6 en de bijlage) en dierenasielen (artikel 4), en anderzijds, op de voorwaarden voor het verhandelen van dieren (artikel 5).

RECHTSGROND

3. Luidens de aanhef wordt voor het ontworpen besluit rechtsgrond gezocht in de artikelen 3, 5, 9, 10, 14 en 44 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren (hierna: de wet).

(1) Luidens artikel 1*bis*, 1/, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 wordt met een "inrichting" bedoeld, naargelang het geval: een hobbykwekerij, een professionele kwekerij of een handelskwekerij van honden of katten, een dierenasiel, een dierenpension of een handelszaak voor niet voedselproducerende dieren, met uitzondering van de inrichtingen die, wat levende dieren betreft, uitsluitend ongewervelden of vissen verkopen die als visaas dienen en/of levende vissen gehouden in bassins en bestemd om in vijvers te leven. Inrichtingen waar dieren gehouden worden met het oog op hun verhandeling op markten, foren en kermissen worden eveneens als dierenhandelszaak beschouwd.

3.1. De artikelen 1, 2 en 6 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 5, § 2, eerste lid, van de wet. Het gaat om erkenningsvoorwaarden die betrekking hebben op de aanleg en de uitrusting van de inrichtingen en op de diergeneeskundige controle en begeleiding.

3.2. Artikel 3 van het ontworpen besluit voorziet in de vervanging van artikel 19/5 van het koninklijk besluit van 27 april 2007. Dat artikel 19/5 maakt deel uit van hoofdstuk III van het genoemde koninklijk besluit, dat de voorwaarden bepaalt voor het verkrijgen en het behoud van de erkenning bedoeld in artikel 5 van de wet (zie artikel 3 van het koninklijk besluit). Volgens artikel 5, § 2, van de wet kan de Koning voorwaarden in verband met de erkenning vaststellen, "met betrekking tot [de] aanleg en [de] uitrusting [van de inrichtingen], de hygiëne, veiligheid en identificatie der dieren, evenals de diergeneeskundige controle en begeleiding". De voorwaarden bepaald in het ontworpen artikel 19/5 lijken geen betrekking te hebben op de in de wet genoemde elementen.

Er kan evenwel worden aangenomen dat het ontworpen artikel 19/5 rechtsgrond vindt in artikel 10 van de wet. Volgens dat wetsartikel kan de Koning voorwaarden opleggen aan de verhandeling van dieren, met het doel hen te beschermen en hun welzijn te verzekeren. Deze voorwaarden mogen slechts betrekking hebben op "de leeftijd van de te koop aangeboden dieren, de identificatie, de informatie aan de koper, de waarborgen aan de koper en de getuigschriften in verband hiermede, de preventieve behandeling tegen ziekten, de verpakking, de aanbieding en de tentoonstelling voor de verhandeling". Die bepaling maakt het uitdrukkelijk mogelijk om te voorzien in "waarborgen aan de koper". Op grond van die bepaling kan de Koning maatregelen nemen die moeten waarborgen dat een verhandeld dier afkomstig is uit een kwekerij, in België of in het buitenland, die voldoet aan een aantal minimale voorwaarden.

Gewezen op de mogelijkheden die artikel 10 van de wet biedt, heeft de gemachtigde verklaard het ermee eens te zijn dat die bepaling beschouwd kan worden als de rechtsgrond voor artikel 3 van het ontworpen besluit.

In die optiek moet dan wel voorzien worden in de opheffing van artikel 19/5 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 en in de invoeging van een nieuw artikel in hoofdstuk IV ("Voorwaarden voor het verhandelen van dieren") van dat besluit.

.../...

3.3. Artikel 4 van het ontworpen besluit strekt tot de wijziging van artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit van 27 april 2007. Dat artikel heeft betrekking op de activiteiten van een dierenasiel.

Ook al maakt artikel 20 deel uit van hoofdstuk III van het koninklijk besluit van 27 april 2007, dat betrekking heeft op de voorwaarden inzake de erkenning bedoeld in artikel 5 van de wet (zie opmerking 3.2), toch gaat het in dat artikel niet enkel om elementen waarop de erkenningsvoorwaarden volgens artikel 5, § 2, van de wet betrekking kunnen hebben. Zeker de ontworpen wijziging (verbod van invoer van dieren uit een ander land) lijkt moeilijk in te passen in de bedoelde elementen. Artikel 5, § 2, lijkt dan ook geen rechtsgrond te bieden voor artikel 4 van het ontworpen besluit.

Er kan evenwel worden aangenomen dat de Koning, op grond van zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 108 van de Grondwet), met dat artikel 4 uitvoering geeft aan artikel 3, 3., van de wet. Uit de definitie van dierenasiel in de genoemde wetsbepaling blijkt immers dat het niet om ingevoerde dieren kan gaan. De Koning kan zulks uitdrukkelijk bepalen.

De gemachtigde is het hiermee eens.

3.4. Artikel 5 van het ontworpen besluit strekt tot de invoeging van een artikel 28/2 in het koninklijk besluit van 27 april 2007.

Het ontworpen artikel zou deel uitmaken van hoofdstuk IV van het genoemde koninklijk besluit, dat voorwaarden bevat "voor het verhandelen van dieren". Als zodanig vindt artikel 5 rechtsgrond in artikel 10 van de wet (zie opmerking 3.2).

VORMVEREISTEN

4. Uit de documenten gevoegd bij de adviesaanvraag blijkt dat het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie, op grond van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

.../...

Volgens de gemachtigde werd tot op heden nog geen reactie van de Commissie ontvangen.

Indien eventuele opmerkingen van de Commissie alsnog aanleiding zouden geven tot een wijziging van het ontwerp, dienen die wijzigingen nog voor advies aan de Raad van State te worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het tweede lid van de aanhef vermeldde men inzonderheid de artikelen 3, 3., 5, § 2, eerste lid, en 10 van de wet. De verwijzing naar de overige artikelen moet worden geschrapt, aangezien die artikelen het ontworpen besluit niet tot rechtsgrond dienen.

Artikel 3

6. Het ontworpen artikel 19/5, 3/, bepaalt dat honden of katten afkomstig uit het buitenland enkel mogen worden verhandeld door een kweker-handelaar voor zover de minister tot wiens bevoegdheid de dierenbescherming behoort, heeft vastgesteld dat het land van oorsprong ten minste de voorwaarden, bepaald in bijlage III bij het koninklijk besluit van 27 april 2007, in de eigen wetgeving oplegt aan zijn honden- of kattenfokkers (de bedoelde voorwaarden hebben betrekking op de minimumoppervlakte van de verblijven en de kraamhokken en op de verzorging van de dieren), of indien uit een officiële verklaring van de officiële dierenarts die door de bevoegde centrale autoriteit van het land van oorsprong wordt aangesteld en die belast is met de controle in een administratief gebied, blijkt dat het bedrijf van oorsprong ten minste voldoet aan die voorwaarden.

Deze bepalingen moeten worden beschouwd als bepalingen die een belemmering kunnen vormen voor de handel tussen de lidstaten van de Europese Unie,

.../...

bedoeld in artikel 28 van het EG-Verdrag. Voor de wettigheid van die bepalingen is vereist dat ze verantwoord kunnen worden op grond van artikel 30 van het EG-Verdrag.

De gemachtigde heeft de Raad van State een toelichting verschaft die een dergelijke verantwoording lijkt te bevatten. Nu het ontwerp evenwel is aangemeld bij de Europese Commissie (zie opmerking 4) en de Commissie de gelegenheid heeft om het ontwerp te toetsen aan o.m. de artikelen 28 en 30 van het EG-Verdrag, acht de Raad van State het niet nodig om zich over de gegrondheid van die verantwoording uit te spreken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.278/3
DU 27 OCTOBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 7 octobre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux ", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

*

* *

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications de natures diverses à l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux. Les modifications concernent, d'une part, certaines des conditions d'agrément des établissements ¹ détenant des chiens et des chats, tant en général (article 1^{er}), qu'en particulier pour les élevages professionnels et amateurs de chiens et de chats, notamment en matière de commercialisation de chiens ou de chats provenant de l'étranger (articles 2, 3 et 6 et l'annexe) et de refuges (article 4), et d'autre part, les conditions de la commercialisation des animaux (article 5).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon le préambule, l'arrêté en projet recherche son fondement juridique dans les articles 3, 5, 9, 10, 14 et 44 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux (ci-après: la loi).

(1) Selon l'article 1^{er}*bis*, 1/, de l'arrêté royal du 27 avril 2007, un "établissement" est, selon le cas: un élevage amateur, un élevage professionnel ou un élevage commerçant de chiens ou de chats, un refuge pour animaux, une pension pour animaux ou un établissement commercial pour animaux non producteurs de denrées alimentaires à l'exclusion des établissements qui vendent uniquement comme animaux vivants, des invertébrés ou des poissons qui servent d'appâts pour la pêche et/ou des poissons vivants détenus dans des bassins et destinés à vivre dans des étangs. Les établissements où sont détenus des animaux en vue de leur commercialisation sur les marchés, foires et kermesses sont également considérés comme des établissements commerciaux.

3.1. Les articles 1^{er}, 2 et 6 de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi. Il s'agit de conditions d'agrément qui concernent l'aménagement et l'équipement des établissements ainsi que le contrôle et la guidance vétérinaire.

3.2. L'article 3 de l'arrêté en projet prévoit le remplacement de l'article 19/5 de l'arrêté royal du 27 avril 2007. Cet article 19/5 se trouve dans le chapitre III de cet arrêté royal, qui fixe les conditions d'obtention et de maintien de l'agrément visé à l'article 5 de la loi (voir l'article 3 de l'arrêté royal). L'article 5, § 2, de la loi permet au Roi de fixer des conditions d'agrément concernant "[l']équipement et [l']aménagement [des établissements], l'hygiène, la sécurité et l'identification des animaux, ainsi que le contrôle et la guidance vétérinaire". Les conditions figurant à l'article 19/5 en projet ne semblent pas porter sur les éléments cités par la loi.

On peut toutefois admettre que l'article 19/5 en projet trouve un fondement juridique à l'article 10 de la loi. Cette disposition législative permet au Roi d'imposer des conditions afférentes à la commercialisation des animaux dans le but de les protéger et d'assurer leur bien-être. Ces conditions ne peuvent se rapporter qu'à "l'âge des animaux mis en vente, à leur identification, aux informations à l'acheteur, aux garanties pour l'acheteur et aux certificats y afférents, au traitement contre des maladies, au conditionnement, à la présentation et l'exposition en vue de la commercialisation". Cette disposition permet expressément de prévoir des "garanties pour l'acheteur". Elle permet au Roi de prendre des mesures devant garantir qu'un animal commercialisé provient d'un élevage, belge ou étranger, qui satisfait à un certain nombre de conditions minimales.

Son attention ayant attirée sur les possibilités offertes par l'article 10 de la loi, le délégué a déclaré convenir que cette disposition peut être considérée comme le fondement juridique de l'article 3 de l'arrêté en projet.

Dans cette optique, il faut alors prévoir d'abroger l'article 19/5 de l'arrêté royal du 27 avril 2007 et d'insérer un article nouveau dans le chapitre IV ("Conditions de commercialisation d'animaux") de cet arrêté.

3.3. L'article 4 de l'arrêté en projet tend à modifier l'article 20, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 27 avril 2007. Cet article concerne les activités d'un refuge.

Bien que l'article 20 se trouve dans le chapitre III de l'arrêté royal du 27 avril 2007, qui a trait aux conditions d'agrément visées à l'article 5 de la loi (voir l'observation 3.2), il ne se limite pas aux éléments sur lesquels, selon l'article 5, § 2, de la loi, les conditions d'agrément peuvent porter. La modification en projet (interdiction d'importer des animaux d'un autre pays) se concilie assurément mal avec les éléments visés. L'article 5, § 2, ne semble dès lors procurer aucun fondement juridique à l'article 4 de l'arrêté en projet.

On peut toutefois admettre qu'en vertu de son pouvoir général d'exécution (article 108 de la Constitution), le Roi, par la voie de cet article 4, donne exécution à l'article 3, 3., de la loi. La définition du refuge que donne cette disposition législative exclut en effet qu'il puisse s'agir d'animaux importés. Le Roi peut le préciser formellement.

Le délégué en convient.

3.4. L'article 5 de l'arrêté en projet vise à insérer un article 28/2 dans l'arrêté royal du 27 avril 2007.

L'article en projet devrait figurer dans le chapitre IV de cet arrêté royal, qui comporte des conditions "de commercialisation des animaux". À ce titre, l'article 5 trouve un fondement juridique à l'article 10 de la loi (voir l'observation 3.2).

FORMALITÉS

4. Il ressort des documents joints à la demande d'avis que le projet a été notifié à la Commission européenne, en vertu de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

Selon le délégué, aucune réaction de la Commission n'a encore été reçue à ce jour.

.../...

Si d'éventuelles observations de la Commission devaient encore donner lieu à une modification du projet, ces modifications devraient aussi être soumises pour avis au Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le deuxième alinéa du préambule fera notamment mention des articles 3, 3., 5, § 2, alinéa 1^{er}, et 10 de la loi. La référence aux autres articles doit être supprimée dès lors qu'ils ne procurent aucun fondement juridique à l'arrêté en projet.

Article 3

6. L'article 19/5, 3/, en projet dispose qu'un éleveur commerçant ne peut commercialiser des chiens ou des chats provenant de l'étranger que si le ministre ayant la protection des animaux dans ses attributions a constaté que le pays d'origine impose au minimum les conditions fixées dans l'annexe III de l'arrêté royal du 27 avril 2007 dans sa propre législation à ses éleveurs de chiens et de chats (ces conditions minimales ont trait à la surface minimale des logements et enclos de mise bas et aux soins aux animaux), ou s'il ressort d'une déclaration d'un vétérinaire officiel désigné par l'autorité centrale compétente du pays d'origine et qui est chargé du contrôle dans une région administrative, que l'exploitation d'origine remplit au minimum ces conditions.

Ces dispositions doivent être considérées comme pouvant constituer une entrave au commerce entre les États membres de l'Union européenne, au sens de l'article 28 du traité CE. Leur légalité requiert qu'elles puissent être justifiées conformément à l'article 30 du traité CE.

Les précision apportées par le délégué au Conseil d'État semblent comporter une telle justification. Dès lors, toutefois, que le projet a été notifié à la Commission européenne (voir l'observation 4) et que celle-ci a eu l'occasion de l'évaluer au regard, notamment, des articles 28 et 30 du traité CE, le Conseil d'État ne juge pas nécessaire de se prononcer sur le bien-fondé de cette justification.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS