

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.629/3
VAN 12 JANUARI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 21 december 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 artikel 13 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der 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 beperkt tot 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Luidens artikel 13, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren kan de Koning, al naargelang de soorten of groepen van dieren, hun fysieke toestand, de aard van de vervoermiddelen en de verpakkingen, en de aard, de duur en de omstandigheden van het vervoer, voorwaarden stellen met betrekking tot een aantal aangelegenheden ⁽¹⁾.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe in artikel 13, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 een 6. in te voegen waarbij de Koning wordt gemachtigd voorwaarden te stellen met betrekking tot het organiseren van een opleiding voor bestuurders en verzorgers evenals met betrekking tot de lesgevers die deze opleiding mogen verstrekken en met betrekking tot het organiseren van examens over de vereiste vakbekwaamheid ⁽²⁾. Aldus wordt beoogd een rechtsgrond te creëren voor de uitvoering 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

⁽¹⁾ Die aangelegenheden worden opgesomd in artikel 13, § 1, 1. tot 5., van de wet van 14 augustus 1986.

⁽²⁾ In advies 47.050/1/V van 4 augustus 2009 over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het getuigscrift van vakbekwaamheid voor het vervoer van landbouwhuisdieren" had de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt:

"Ook al verleent die bepaling [bedoeld wordt: artikel 13, § 1, van de wet van 14 augustus 1986] ruime bevoegdheden aan de Koning, ze kan niet geacht worden een rechtsgrond te bieden voor het organiseren van een opleiding die gevolgd moet worden door bestuurders en verzorgers, noch voor het organiseren van examens over de vereiste vakbekwaamheid, noch voor het stellen van voorwaarden aan de lesgevers in de opleiding. De essentie van het ontwerp vindt dan ook geen rechtsgrond in de aangehaalde bepaling. De Raad van State ziet ook geen andere wetsbepaling die daarvoor in aanmerking zou kunnen komen.

De conclusie is dan ook dat eerst een rechtsgrond moet worden gecreëerd, alvorens het ontworpen besluit kan worden genomen."

wijziging van de richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van verordening (EG) nr. 1255/97 ⁽³⁾.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt gezocht in artikel 45*bis*, § 1, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986, naar luid waarvan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, binnen het toepassingsgebied van de wet, alle vereiste maatregelen kan treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (thans het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ⁽⁴⁾) en de krachtens dit verdrag tot stand gekomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden.

Die in artikel 45*bis*, § 1, tweede lid, vervatte machtiging kan door de Koning worden aangewend om een verordening uit te voeren die een aangelegenheid betreft welke binnen de werkingssfeer van die machtiging valt en dit zonder voorafgaande tussenkomst van de wetgever. Wel vloeit uit het gebruik van de woorden "alle vereiste maatregelen" voort dat de Koning alleen die wetgevende aanpassingen kan aanbrengen

⁽³⁾ Meer bepaald, enerzijds, de artikelen 6, lid 4, 9, lid 2, onder a), en 17, lid 1, van verordening (EG) nr. 1/2005, die voorschrijven dat de vervoerders en de erkende exploitanten van verzamelcentra alleen personeel met dieren mogen laten omgaan dat een opleiding heeft ontvangen overeenkomstig de voorschriften van de bijlagen I en II bij deze verordening (zijnde technische voorschriften en regels m.b.t. het bij te houden journaal) en dat voor het personeel van deze vervoerders en verzamelcentra cursussen moeten worden aangeboden, en, anderzijds, de artikelen 6, lid 5, en 17, lid 2, van verordening (EG) nr. 1/2005, die bepalen dat een wegvoertuig waarmee als landbouwhuisdier gehouden eenhoevigen, runderen, schapen, geiten of varkens, dan wel pluimvee vervoerd worden, alleen mag worden bestuurd of, indien het een verzorger betreft, alleen mag worden begeleid door een persoon die in het bezit is van een getuigschrift van vakbekwaamheid, als geregeld in artikel 17, lid 2, bijlage III, hoofdstuk III, en bijlage IV bij verordening (EG) nr. 1/2005. Van het getuigschrift wordt onder meer ook melding gemaakt in de artikelen 11, lid 1, onder b), i), en 14, lid 1, onder a), i), van verordening (EG) nr. 1/2005. Daarnaast heeft de gemachtigde ook nog verwezen naar artikel 3, tweede alinea, onder e), van verordening (EG) nr. 1/2005.

⁽⁴⁾ Zie artikel 2, 1), van het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon op 13 december 2007 en in werking getreden op 1 december 2009.

die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de verordening. Het komt de Koning echter niet toe terzake een beleid te voeren ⁽⁵⁾.

3.1. Te dezen wordt door de verordening vereist dat het personeel van de vervoerders en de verzamelcentra een opleiding heeft ontvangen overeenkomstig de voorschriften van de bijlagen I en II bij de verordening, dat aan dat personeel cursussen worden aangeboden (wat een verplichting lijkt in hoofde van de werkgevers, niet een verplichting voor de overheid) en dat de bestuurders en de verzorgers over een getuigschrift van vakbekwaamheid als geregeld in de verordening moeten beschikken.

De wijze waarop in het uitvoeringsbesluit dat op grond van de te creëren rechtsgrond zou worden genomen, uitvoering zou worden gegeven aan deze uit de verordening voortvloeiende verplichtingen, ligt niet vast in de verordening zelf, maar impliceert bepaalde beleidskeuzes.

Aangezien de Koning op grond van artikel 45*bis*, § 1, tweede lid, van de voornoemde wet van 14 augustus 1986 enkel die maatregelen kan nemen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van verordening (EG) nr. 1/2005, zonder daarbij keuzes te mogen maken die aan de wetgever toekomen, kan de Koning hieraan niet de bevoegdheid ontlelen om rechtstreeks alle in het uitvoeringsbesluit ontworpen maatregelen te nemen.

A fortiori kan de Koning aan het voornoemde artikel 45*bis*, § 1, tweede lid, evenmin de bevoegdheid ontlelen om bij besluit in een wettelijke rechtsgrond te voorzien.

3.2. De conclusie is dan ook dat het ontworpen besluit dient te worden herwerkt tot een wetgevend initiatief en aan het Parlement moet worden voorgelegd.

⁽⁵⁾ Zie de uiteenzetting van de bevoegde minister in de commissie van de Senaat, *Parl. St.*, Senaat, 1993-1994, nr. 972/2, p. 136.

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 47.629/3
DU 12 JANVIER 2010

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 21 décembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 13 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. L'article 13, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux dispose que le Roi peut, selon l'espèce ou le groupe d'animaux, leur état physique, la nature des moyens de transport et du conditionnement, et les nature, durée et circonstances du transport, fixer des conditions se rapportant à plusieurs matières ⁽¹⁾.

Le projet soumis pour avis vise à insérer dans l'article 13, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 un 6., qui habilite le Roi à fixer des conditions relatives à l'organisation d'une formation pour les conducteurs et les convoyeurs, aux enseignants qui peuvent dispenser cette formation et à l'organisation des examens sur l'aptitude professionnelle exigée ⁽²⁾. Il s'agit ainsi de créer un fondement juridique pour donner exécution au règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des

⁽¹⁾ Ces matières sont énumérées à l'article 13, § 1^{er}, 1. à 5., de la loi du 14 août 1986.

⁽²⁾ Dans l'avis 47.050/1/V du 4 août 2009 sur un projet d'arrêté royal "relatif au certificat d'aptitude professionnelle pour le transport d'animaux domestiques agricoles", le Conseil d'État, section de législation, avait observé:

"Même si cette disposition [est visé: l'article 13, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1996] attribue de larges pouvoirs au Roi, elle ne peut être censée procurer un fondement juridique à l'organisation d'une formation que doivent suivre les conducteurs et convoyeurs, ni à l'organisation d'examens portant sur l'aptitude professionnelle requise, ni à l'application de conditions aux instructeurs chargés de cette formation. L'essentiel du projet ne peut, dès lors, trouver un fondement juridique dans la disposition précitée. Le Conseil d'État n'aperçoit pas non plus d'autre disposition légale qui pourrait être retenue à cet effet.

Force est de conclure, dès lors, qu'il faut d'abord créer un fondement juridique avant de pouvoir adopter l'arrêté en projet."

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 ⁽³⁾.

3. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est tiré de l'article 45*bis*, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986, qui permet au Roi de prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dans le cadre de la loi, toutes mesures nécessaires à l'exécution des obligations qui découlent du Traité instituant la Communauté européenne (actuellement, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ⁽⁴⁾) et des actes internationaux pris en vertu de ce traité, ces mesures pouvant comporter l'abrogation et la modification de dispositions législatives.

Le Roi peut utiliser l'habilitation que comporte l'article 45*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, pour exécuter un règlement qui concerne une matière couverte par le champ d'application de cette habilitation sans qu'il soit besoin d'une intervention préalable du législateur. Il découle cependant de l'utilisation des mots "toutes mesures nécessaires" que le Roi ne peut apporter ces modifications législatives que si elles sont nécessaires à l'exécution du règlement. Il n'appartient toutefois pas au Roi de conduire une politique en la matière ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Notamment, d'une part, les articles 6, paragraphe 4, 9, paragraphe 2, point a), et 17, paragraphe 1, du règlement (CE) n/ 1/2005, qui prescrivent que les transporteurs et les opérateurs des centres de rassemblement agréés ne confient la manipulation des animaux qu'à un personnel ayant suivi une formation conforme aux prescriptions des annexes I et II de ce règlement (il s'agit de prescriptions techniques et de règles concernant le carnet de route à tenir) et que le personnel de ces transporteurs et de ces centres de rassemblement doit avoir accès à des cours de formation, et, d'autre part, les articles 6, paragraphe 5, et 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n/ 1/2005, qui disposent que seules sont habilitées à conduire ou à convoyer un véhicule routier transportant des équidés domestiques, des animaux domestiques des espèces bovine, ovine, caprine et porcine ou des volailles, les personnes détentrices d'un certificat d'aptitude professionnelle conformément à l'article 17, paragraphe 2, à l'annexe III, chapitre III, et à l'annexe IV du règlement (CE) n/ 1/2005. Les articles 11, paragraphe 1, point b), i), et 14, paragraphe 1, point a), i), du règlement (CE) n/ 1/2005 font entre autres également mention du certificat. Le délégué a par ailleurs encore fait référence à l'article 3, paragraphe 2, point e), du règlement (CE) n/ 1/2005.

⁽⁴⁾ Voir l'article 2, 1), du Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

⁽⁵⁾ Voir l'exposé du ministre compétent à la commission du Sénat, *Doc. Parl.*, Sénat, 1993-1994, n/ 972/2, p. 136.

3.1. En l'occurrence, le règlement exige que le personnel des transporteurs et des centres de rassemblement aient bénéficié d'une formation conformément aux prescriptions des annexes I et II du règlement, que ce personnel ait accès à des cours de formation (ce qui semble une obligation incombant aux employeurs, pas à l'autorité) et que les conducteurs et les convoyeurs disposent d'un certificat d'aptitude professionnelle conformément au règlement.

La manière dont l'arrêté d'exécution, qui serait adopté sur la base du fondement juridique à créer, donnerait exécution à ces obligations qui découlent du règlement, n'est pas fixée dans le règlement lui-même, mais implique certains choix politiques.

Dès lors que l'article 45*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986, précitée, ne permet au Roi que de prendre des mesures nécessaires à l'exécution du règlement (CE) n/ 1/2005, sans pouvoir à cette occasion opérer des choix qui reviennent au législateur, il ne peut pas y trouver le pouvoir d'adopter directement toutes les mesures projetées dans l'arrêté d'exécution.

A fortiori, l'article 45*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, précité, ne donne pas non plus au Roi le pouvoir d'établir un fondement légal par la voie d'un arrêté.

3.2. Force est dès lors de conclure que l'arrêté en projet doit être remanié en initiative législative à soumettre au Parlement.

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. B. SEUTIN.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS