

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.723/1/V
VAN 11 SEPTEMBER 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 17 juli 2012 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 18 september 2012, van advies te dienen over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES, diergezondheid en bescherming van de gezondheid van de gebruikers', 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

HOOFDSTUK I – WIJZIGING VAN DE WET VAN 14 AUGUSTUS 1986 BETREFFENDE DE BESCHERMING EN HET WELZIJN DER DIEREN

ALGEMENE OPMERKINGEN

2.1. Hoofdstuk I van het ontwerp strekt er in hoofdzaak toe hoofdstuk VIII van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ te wijzigen met het oog op de omzetting in het interne recht van richtlijn 2010/63/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 ‘betreffende de bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt’ (hierna: de richtlijn).

Volgens de gemachtigde zal deze omzetting echter voor een groot deel gebeuren door aanpassing of vervanging van het koninklijk besluit van 6 april 2010 ‘betreffende de bescherming van proefdieren’. Daardoor kan nog niet worden nagegaan of de richtlijn volledig wordt omgezet. Wel dient de Raad van State nu reeds vast te stellen dat uit de samenhang van de bepalingen van de wet van 14 augustus 1986 die behouden blijven, met de bepalingen tot vervanging waarvan het ontwerp strekt, een wettelijke regeling naar voor komt die onvoldoende in overeenstemming is met de structuur en de inhoud van de richtlijn.

In dat verband wenst de Raad van State er de stellers van het ontwerp aan te herinneren dat, overeenkomstig artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. Aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Dit neemt niet weg dat de interne omzettingsteksten inhoudelijk precies dezelfde draagwijdte moeten hebben als de om te zetten richtlijnbevestigingen. Zelfs een kleine inhoudelijke afwijking heeft tot gevolg dat de richtlijn niet volkomen is omgezet, hetgeen de aansprakelijkheid van de Belgische Staat ten aanzien van de Europese Unie en desgevallend ten aanzien van benadeelde particulieren in het gedrang kan brengen.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Het gegeven dat bestaande interne rechtsnormen volgens een andere logica zijn opgebouwd dan de richtlijn, stelt een lidstaat niet vrij van de verplichting om de richtlijn correct om te zetten. Ook indien nieuwe richtlijnbepalingen ten dele zouden overlappen met reeds bestaande interne rechtsregels, vloeit daaruit nog niet noodzakelijk voort dat de bestaande interne rechtsregels de structuur van de omzettingstekst moeten bepalen. De omzetting van de richtlijn dient veeleer te worden aangegrepen als een geschikte gelegenheid om de bestaande interne rechtsregels te herzien en af te stemmen op de nieuwe Europeesrechtelijke regeling, mede gelet op het belang van de harmonisatie van de rechtsregels in de Europese Unie die door middel van de richtlijn wordt nagestreefd.

De ondoorzichtige en gedeeltelijk onvolledige wijze van omzetting van de richtlijn, zoals die in het ontwerp kan worden vastgesteld, bemoeilijkt tevens in beduidende mate de controle door de Raad van State, die in het kader van zijn onderzoek van de overeenstemming van het ontwerp met de hogere rechtsnormen ook moet nagaan of de richtlijn correct is omgezet.

Deze wijze van omzetting maakt het ten slotte ook voor de rechtzoekenden en voor de Europese Commissie onnodig moeilijk om na te gaan of de richtlijn correct is omgezet.

2.2. Bij wijze van voorbeeld zal hierna worden gewezen op een aantal punten waar bij de omzetting nauwer dient te worden aangesloten bij de richtlijn. Ook zullen enkele voorbeelden worden gegeven waaruit blijkt dat in de wet zelf de nodige rechtsgrond dient te worden voorzien voor een verdere omzetting van de richtlijn bij koninklijk besluit.

2.2.1. Artikel 1, leden 2 tot 5, van de richtlijn, waarin het toepassingsgebied ervan wordt omschreven, wordt in het ontwerp omgezet door middel van in de wet van 14 augustus 1986 in te voegen definities. Het zou duidelijker zijn indien de bepalingen van de richtlijn letterlijk worden overgenomen, als bepaling van het toepassingsgebied van hoofdstuk VIII van deze wet.

2.2.2. Bij artikel 1, 4°, van het ontwerp worden in artikel 3 van de wet van 14 augustus 1986 een aantal definities gewijzigd en ingevoegd, en waarbij andere termen worden gebruikt dan in artikel 3, onderdelen 3 tot 6, van de richtlijn; bijvoorbeeld “instelling” in plaats van “inrichting” in de Nederlandse tekst (ontworpen artikel 3, 18°), “laboratorium” in plaats van “gebruiker” (ontworpen artikel 3, 19°), “fokinstelling” in plaats van “fokker” (ontworpen artikel 3, 22°), “toeleverende instelling” in plaats van “leverancier” (ontworpen artikel 3, 23°).

Hoewel dat op zich enigszins kan worden gedoogd, worden, door gewag te maken van het woord ‘instelling’ in de termen voor “fokker” en “leverancier”, deze begrippen gekoppeld aan een installatie, gebouw of groep gebouwen of ander pand, terwijl in de richtlijn gewag wordt gemaakt van een natuurlijk persoon of een rechtspersoon. Dat is problematisch aangezien een installatie of gebouw geen rechtssubject is en geen drager kan zijn van rechten en plichten. De

begrippen “natuurlijke persoon” en “rechtspersoon” moeten daarom in deze definities worden opgenomen. Ook ontbreekt in de twee genoemde definities de zinsnede “al dan niet met winstoogmerk” en ontbreekt in de definitie van de term “fokker” ook de zinsnede “of die hoofdzakelijk voor die doeleinden andere dieren fokt”.

De definitie van de term “laboratorium” (ontworpen artikel 3, 19°) wijkt bovendien sterk af van de definitie van de term “gebruiker” in artikel 3, onderdeel 6, van de richtlijn.

2.2.3. Volgens de gemachtigde wordt artikel 4 van de richtlijn samen met artikel 13 van de richtlijn omgezet door het ontworpen artikel 24 van de wet van 14 augustus 1986. Hoewel verschillende principes uit de genoemde artikelen van de richtlijn inderdaad terug te vinden zijn in het ontworpen artikel 24, wordt erin evenwel geen gewag gemaakt van de cruciale inleidende zin van artikel 13, lid 2, van de richtlijn.

2.2.4. Volgens de gemachtigde zullen de artikelen 5 en 6 van de richtlijn worden omgezet in het koninklijk besluit van 6 april 2010. In artikel 5 van de richtlijn worden de doeleinden omschreven waarvoor procedures uitsluitend mogen worden gebruikt en in artikel 6 van de richtlijn worden de methoden voor het doden van dieren bepaald. De vigerende bepalingen van de wet van 14 augustus 1986, noch de ontworpen bepalingen ervan bieden hiervoor voldoende rechtsgrond. Er moet dan ook een uitdrukkelijke rechtsgrond in het ontwerp worden opgenomen.

2.2.5. Bij artikel 21 van de richtlijn wordt aan de lidstaten opgedragen om in de mogelijkheid te voorzien dat een vergunning van een fokker, leverancier of gebruiker kan worden geschorst of ingetrokken indien deze niet langer aan de voorschriften van de richtlijn voldoet. De delegatie aan de Koning in het ontworpen artikel 21, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 om de voorwaarden van de erkenning als laboratorium te bepalen, dient te worden uitgebreid tot het bepalen van de procedure voor het verlenen, het schorsen en het intrekken van de erkenning.

2.2.6. Artikel 23, lid 2, *in fine*, van de richtlijn voorziet in de mogelijkheid een vergunning te vereisen voor de personeelsleden van fokkers, leveranciers en gebruikers. Voor zover het de bedoeling zou zijn om een vergunning te vereisen, dienen dit principe en de basisregels in het ontwerp te worden opgenomen, samen met een delegatie aan de Koning om de vergunningsvoorwaarden en -procedure nader te regelen.

2.2.7. Luidens het ontworpen artikel 21, § 3, eerste zin, van de wet van 14 augustus 1986 kan de Koning bepalen dat ethische commissies worden opgericht bij de laboratoria die dierproeven uitvoeren. In het ontworpen artikel 21, § 4, eerste zin, van dezelfde wet wordt bepaald dat de Koning een instantie kan oprichten belast met het dierenwelzijn in instellingen waar proefdieren worden gehouden of gebruikt.

In de artikelen 26 en 27 van de richtlijn wordt gewag gemaakt van een instantie voor dierenwelzijn die elke fokker, leverancier en gebruiker moet instellen. Luidens artikel 36 van de richtlijn is het de bevoegde instantie die een vergunning verleent voor de projecten. Volgens de gemachtigde wordt artikel 59, lid 1, eerste alinea, van de richtlijn, naar luid waarvan elke lidstaat één of meer voor de uitvoering van de richtlijn bevoegde instanties aanwijst, omgezet door de bepaling aangaande de ethische commissies.

Het ontworpen artikel 21, § 3, lijkt echter te impliceren dat een ethische commissie bij elk laboratorium zal worden opgericht.

De Raad van State wenst erop te wijzen dat er geen verwarring mogelijk mag zijn tussen de bevoegde instantie die instaat voor de uitvoering en het toezicht op de naleving van de wet en de uitvoeringsbesluiten die de omzetting vormen van de richtlijn, en die uiteraard niet de ethische commissies kunnen zijn die bij de laboratoria zelf bestaan, maar een overheidsdienst of instelling. Uit de richtlijn kan worden afgeleid dat ook de vergunningen voor projecten door zo een instantie moeten worden verleend. De richtlijn kent immers niet de figuur van “ethische commissies”.

Om verwarring te vermijden en om meer in overeenstemming te zijn met de richtlijn, verdient het daarom aanbeveling de ethische commissies uit het ontwerp weg te laten en een overheidsdienst of een instelling aan te wijzen als de bevoegde instantie en als instantie die de vergunning voor projecten verleent.

2.2.8. Artikel 34 van de richtlijn bevat voorschriften in verband met de inspecties door de lidstaten. Volgens de gemachtigde wordt die richtlijnbeepaling omgezet bij artikel 34 van de wet van 14 augustus 1986. De algemene toezichtsregeling in artikel 34 van de wet volstaat echter niet ter omzetting van artikel 34 van de richtlijn.

2.2.9. Artikel 46 van de richtlijn bevat een regeling voor het vermijden van duplicatie van procedures. Volgens de gemachtigde zal die regeling worden omgezet bij koninklijk besluit en wordt de rechtsgrond daarvoor geboden door het ontworpen artikel 21, § 2.

Hiermede kan niet worden ingestemd aangezien het ontworpen artikel 21, § 2, een ander voorwerp heeft. Bijgevolg moet in een uitdrukkelijke rechtsgrond worden voorzien of dient de in artikel 46 van de richtlijn vervatte regel in de wet van 14 augustus 1986 te worden opgenomen.

3. Luidens artikel 2, lid 1, eerste alinea, van de richtlijn kunnen de lidstaten, met inachtneming van de algemene Verdragsregels, bepalingen handhaven die op 9 november 2010 in werking treden (lees: die op 9 november 2010 van kracht waren) en die gericht zijn op een meer

uitgebreide bescherming van onder de richtlijn vallende dieren dan de bepalingen van deze richtlijn. Artikel 2, lid 2, van de richtlijn bepaalt dat als een lidstaat handelt uit hoofde van lid 1, hij niet mag verbieden of verhinderen dat dieren worden aangeleverd of gebruikt die in een andere lidstaat in overeenstemming met deze richtlijn zijn gehouden of gefokt, en hij niet mag verbieden of verhinderen dat producten in de handel worden gebracht die zijn ontwikkeld door gebruikmaking van deze dieren overeenkomstig deze richtlijn.

Gevraagd of van de in artikel 2, lid 1, eerste alinea, van de richtlijn geboden mogelijkheid gebruik wordt gemaakt en hoe in voorkomend geval wordt gewaarborgd dat het bepaalde in artikel 2, lid 2, van de richtlijn wordt nageleefd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Non. Les Mesures plus strictes qui existent déjà avant le 9/11/2010 doivent être communiquées à la Commission via une procédure administrative. Ce sera un message du service relation internationale du SPF vers la NEMs data base de la Commission. Ces arrêtés qui vont plus loin que la directive sont ceux repris dans l’arrêté du 30 novembre 2001 relatif à l’interdiction de certaines expériences sur animaux modifié.

L’Art. 20 de la loi permet simplement d’ajouter les méthodes alternatives au cas par cas (AR 30 novembre 2001). Depuis le 9/11/2010 aucun état ne peut plus prendre aucune mesure plus stricte que la directive.”

Hoewel de gemachtigde heeft verklaard dat het niet de bedoeling is om gebruik te maken van de mogelijkheid geboden door de richtlijn, lijkt het antwoord van de gemachtigde te impliceren dat men het koninklijk besluit van 30 november 2001 ‘houdende verbod op sommige dierproeven’, wil handhaven. Dat besluit lijkt op het eerste gezicht bepalingen te bevatten die strenger zijn dan de richtlijn. Het is dan ook noodzakelijk een bepaling in de wet van 14 augustus 1986 op te nemen die ertoe leidt dat het voorschrift van artikel 2, lid 2, van de richtlijn wordt geëerbiedigd. Meer bepaald zou artikel 20, § 1, van de wet moeten worden aangevuld.

4. Aangezien met het ontwerp de omzetting wordt beoogd van richtlijn 2010/63/EU, dient overeenkomstig artikel 61, lid 1, derde alinea, van die richtlijn in het ontwerp zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn te worden verwezen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 11

5. Artikel 34, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 bepaalt dat het proces-verbaal opgesteld door de statutaire en contractuele dierenartsen van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu of andere personeelsleden van

dezelfde federale overheidsdienst aangewezen door de minister tot wiens bevoegdheid het dierenwelzijn behoort, wordt bezorgd aan de krachtens artikel 41*bis* aangestelde ambtenaar.

Op grond van artikel 41*bis*, eerste lid, van dezelfde wet kan deze ambtenaar, bij overtreding van de wet of haar uitvoeringsbesluiten² een geldsom bepalen waarvan de vrijwillige betaling door de overtreder de strafvordering (niet: publieke vordering) doet vervallen. Wordt de betaling geweigerd, dan wordt het dossier aan de procureur des Konings toegezonden.

Het ontworpen artikel 34, § 4, tweede lid, van de wet (artikel 11, 3°, van het ontwerp) bepaalt dat het proces-verbaal dat wordt opgesteld door de andere overheidspersonen³ bedoeld in artikel 34, § 1, eveneens aan de genoemde ambtenaar kan worden bezorgd.

Gevraagd waarom in de ontworpen bepaling enkel een mogelijkheid is voorzien (“kan worden bezorgd”), terwijl wat betreft de thans reeds in artikel 34, § 4, bedoelde dierenartsen en andere personeelsleden van de genoemde federale overheidsdienst de toezending aan die ambtenaar een verplichting is, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Niet alle politieagenten komen even vaak in aanraking met de Dierenwelzijnswet. Bijgevolg is te verwachten dat sommige agenten de pv’s dierenwelzijn zullen behandelen zoals andere pv’s en deze dus rechtstreeks naar het Parket zullen sturen. Om problemen hierdoor te vermijden, is het aangewezen de lokale en de federale politie niet te verplichten hun pv’s door te sturen naar de bevoegde ambtenaar van de FOD Volksgezondheid.

Indien de bevoegde personeelsleden van het FAVV controles uitvoeren in toepassing van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, zijn zij onderworpen aan de bepalingen van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten. In deze gevallen worden de PV’s doorgestuurd naar de Commissaris van de Administratieve Boetes van het FAVV.”

De ontworpen regeling komt erop neer dat het voor een deel aan het toeval wordt overgelaten of een proces-verbaal al dan niet aan de ambtenaar die de betaling van een geldsom kan voorstellen, wordt toegezonden. Soms zal het proces-verbaal meteen naar de procureur des Konings worden gezonden, soms niet. Dat facultatieve karakter van het toezenden van het proces-verbaal aan de ambtenaar kan aldus leiden tot willekeur en een ongelijke behandeling. Het ontworpen artikel 34, § 4, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 dient dan ook ofwel uit

² Nadat het ontwerp wet zal zijn geworden zal dit ook kunnen bij overtreding van de Europese verordeningen en beschikkingen/besluiten (artikel 17, 1°, van het ontwerp).

³ Met “andere overheidspersonen” worden bedoeld de leden van de federale en lokale politie en de statutaire en contractuele personeelsleden van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, belast met het uitvoeren van de controles.

het ontwerp te worden weggelaten, ofwel dient te worden bepaald dat het proces-verbaal steeds aan de krachtens artikel 41*bis* aangestelde ambtenaar moet worden bezorgd.

Artikel 16

6. De gemachtigde heeft aan de auditeur-verslaggever bevestigd dat in het ontworpen artikel 41 van de wet van 14 augustus 1986 ook gewag dient te worden gemaakt van artikel 36*bis*.

Artikel 18

7. Luidens het ontworpen artikel 42, § 1, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 kunnen de in artikel 34 van deze wet bedoelde overheidspersonen bij een inbreuk op deze wet, haar uitvoeringsbesluiten of Europese verordeningen of beschikkingen/besluiten inzake dierenwelzijn, onder meer levende dieren “administratief” in beslag nemen. Er wordt daarbij niet in een mogelijkheid tot bevestiging of opheffing van dit beslag voorzien.

7.1. Door in het ontworpen artikel 42, § 1, eerste lid, gewag te maken van “administratief beslag”, wensen de stellers van het ontwerp blijkbaar een onderscheid te maken tussen de gerechtelijke inbeslagname⁴ van dieren die plaatsvindt nadat de bevoegde overheid een misdrijf heeft vastgesteld, en de administratieve inbeslagname van dieren die preventief gebeurt met het oog op de bescherming van deze dieren in het licht van het dierenwelzijn. De stellers van het ontwerp dienen zich ervan bewust te zijn dat de samenloop van een gerechtelijk en een administratief beslag kan voorkomen, in welk geval niet uit het oog mag worden verloren dat ze niet dezelfde finaliteit hebben en op een andere wijze kunnen worden afgehandeld. De stellers van het ontwerp dienen daarom na te gaan of in dat geval niet in een regeling van samenloop dient te worden voorzien aangezien het nemen van een beslissing binnen het ene beslag mogelijks gevolgen kan hebben voor het andere beslag.

7.2. Daarnaast dienen de stellers er zich van bewust te zijn dat een administratief beslag een inmenging vormt in het eigendomsrecht, waardoor het met de nodige waarborgen dient te worden omgeven. Naast een eventuele bevestiging, zou tevens de maximumduur van de inbeslagneming dienen te worden bepaald, alsmede de wijze waarop dat kan worden opgeheven.

Daarenboven dient, in geval van betwisting, de betrokkene, gelet op artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele

⁴ Artikelen 35 tot 39*bis* van het Wetboek van Strafvordering.

vrijheden en artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, in de mogelijkheid te zijn om die betwisting aan de beoordeling van een rechter te onderwerpen.⁵

8. In het ontworpen artikel 42, § 5, van de wet van 14 augustus 1986 wordt bepaald dat in beslag genomen dode dieren of op bevel van de federale overheidsdienst bevoegd voor het dierenwelzijn gedode dieren, op kosten van de overtreder, door het bevoegde destructiebedrijf worden afgehaald.

Gevraagd hoe die bepaling te rijmen valt met de bevoegdheid van de gewesten inzake verwijdering van afvalstoffen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Verwijdering van kadavers is inderdaad een gewestelijke bevoegdheid.

In praktijk worden dieren die nog slachtwarde hebben naar het slachthuis gestuurd. Andere dieren die op bevel van de inspecteur-dierenarts gedood worden, worden opgehaald door het vilbeluik (Rendac) voor vernietiging. Dit is een toepassing van de bestaande regionale wetgeving ter zake. Voor zover aan de ophaling en vernietiging kosten zijn verbonden, zijn deze ten laste van de overtreder.”

Het ontworpen artikel 42, § 5, dient bijgevolg te worden aangepast in de zin dat bepaald wordt, zoals de gemachtigde heeft verklaard, dat dieren die voor slachting in een slachthuis in aanmerking komen, naar een slachthuis worden gebracht en worden geslacht,⁶ en eventueel voor wie de kosten en de opbrengsten zijn, en zo zij niet meer voor slachting in aanmerking komen, ze worden gedood op bevel van de federale overheidsdienst en dode dieren worden verwijderd overeenkomstig de reglementering van de bevoegde overheid.⁷ Daarbij kan nog worden gepreciseerd dat eventuele door de federale overheidsdienst te dragen kosten worden verhaald op de overtreder (het behoort tot de bevoegdheid van de gewesten om te bepalen wie de kosten van de verwijdering draagt – in het geval dat overeenkomstig de gewestreglementering de federale overheidsdienst zou zijn, kan de federale overheid wel bepalen dat deze dienst de kosten kan verhalen op de overtreder).

⁵ In dat verband dient te worden gewezen op het ontworpen artikel 42, § 2, van de wet van 14 augustus 1986, waarbij de federale overheidsdienst bevoegd voor het dierenwelzijn, wordt gemachtigd om in beslag genomen dieren te verkopen of in volle eigendom aan een natuurlijke- of rechtspersoon te geven.

⁶ De federale overheid kan dit regelen aangezien het in dat geval gaat om dieren die nog voor menselijke consumptie in aanmerking komen en nog geen afvalstoffen zijn.

⁷ Zie bv. het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 ‘betreffende de ophaling en de verwerking van dierlijk afval’.

Artikel 19

9.1. Artikel 19 van het ontwerp strekt ertoe artikel 45*bis*, § 1, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 te vervangen als volgt:

“De bepalingen van deze wet zijn van toepassing bij overtreding van de reglementering van de Europese Unie die van kracht is in het Rijk en die betrekking heeft op de bescherming en het welzijn der dieren. Overtredingen van deze reglementering worden bestraft overeenkomstig de bepalingen die voor de betrokken materie zijn voorzien in deze wet”.

9.2. In verschillende bepalingen van de wet van 14 augustus 1986 die betrekking hebben op de opsporing van overtredingen en inbeslagname, alsmede in strafbepalingen uit die wet, wordt in een verwijzing naar Europese verordeningen en beschikkingen/besluiten voorzien, waardoor die bepalingen reeds van toepassing zijn op de overtreding van die voornoemde Europese regelgeving. Gevraagd wat het nut is van het ontworpen artikel 45*bis*, § 1, eerste lid, eerste zin, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het huidige art. 45*bis*, § 1, eerste lid, lijkt inderdaad opgeheven te kunnen worden indien de voorgestelde aanpassingen worden goedgekeurd.”

Hiermede kan worden ingestemd.

9.3. Het is niet duidelijk welke de verhouding is tussen het ontworpen artikel 45*bis*, § 1, eerste lid, tweede zin, en het ontworpen artikel 41 van de wet van 14 augustus 1986, naar luid waarvan “overtreding van bepalingen van deze wet of van krachtens deze genomen besluiten of van de Europese verordeningen en beschikkingen/besluiten ter zake die niet in de artikelen 35 en 36 zijn bepaald, wordt gestraft met een geldboete van 52 euro tot 500 euro.”.

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De bedoeling van het ontworpen art. 45*bis*, § 1, eerste lid, tweede zin, is ervoor te zorgen dat de strafmaat voor een overtreding dezelfde blijft, ook wanneer de overtreding niet langer voortvloeit uit de toepassing van een nationale reglementering, maar uit een Europees voorschrift. Zo was de reglementering aangaande het transport voor dieren tot enkele jaren geleden vervat in een KB, gebaseerd op art. 13 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren. Dit KB was de omzetting van een Europese richtlijn. De strafmaat voor overtredingen van dit KB werd bepaald in art. 36, 3°, van de wet. In 2007 werd de richtlijn echter vervangen door een verordening, waardoor de nationale reglementering ter zake is vervallen. Het is niet meer dan logisch dat de strafmaat afhankelijk wordt gemaakt van de aard van de overtreding en niet van de aard van de tekst waarin de bepaling vervat is. In dit licht is het misschien de vraag of in de voorgestelde wijziging van art. 41 (art. 16 van het ontwerp) de woorden ‘of van de Europese verordeningen en beschikkingen/besluiten ter zake’ nog zin hebben.”

Uit het antwoord van de gemachtigde moet blijkbare worden afgeleid dat het bepaalde in het ontworpen artikel 45bis, § 1, eerste lid, tweede zin, primeert op het ontworpen artikel 41.

Een werkwijze zoals gehanteerd in het ontworpen artikel 45bis, § 1, eerste lid, tweede zin, en zoals toegelicht door de gemachtigde,⁸ strijdt echter met de rechtszekerheid. De burger zou in dat geval zelf moeten uitmaken welke strafbepaling van toepassing is op de overtreding van bepalingen van de Europese verordeningen en beschikkingen/besluiten, hetgeen niet kan worden aanvaard. Daarenboven bestaan er mogelijks ook Europese verordeningen en beschikkingen/besluiten die bepalingen bevatten die niet gekoppeld kunnen worden aan een in de artikelen 35, 36 of 36bis van de wet van 14 augustus 1986 vervatte strafbepaling, waardoor de vraag rijst wat in dat geval de toepasselijke strafmaat is.

Uit het voorgaande volgt dat het ontworpen artikel 45bis, § 1, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 uit het ontwerp dient te worden weggelaten. Wat het ontworpen artikel 41bis betreft, geeft de Raad van State de stellers van het ontwerp ter overweging om te onderzoeken of deze uniforme strafmaat voor de onderscheiden Europese verordeningen en beschikkingen/besluiten niet dient te worden gedifferentieerd, nu volgens die ontworpen bepaling de maximumstraf voor de overtreding van de Europese verordeningen en beschikkingen/besluiten vijfhonderd euro bedraagt, terwijl de maximumstraf voor in de artikelen 35, 36 en 36bis van de wet van 14 augustus 1986 duizend euro bedraagt.

HOOFDSTUK 2 - WIJZIGING VAN DE WET VAN 28 JULI 1981 HOUDENDE GOEDKEURING VAN DE OVEREENKOMST INZAKE DE INTERNATIONALE HANDEL IN BEDREIGDE IN HET WILD LEVENDE DIER- EN PLANTENSOORTEN, EN VAN DE BIJLAGEN, OPGEMAAKT TE WASHINGTON OP 3 MAART 1973, ALSMEDE VAN DE WIJZIGING VAN DE OVEREENKOMST, AANGENOMEN TE BONN OP 22 JUNI 1979

Artikel 23

10. Er kan wat betreft het ontworpen artikel 7, zevende lid, *in fine*, van de van de wet van 28 juli 1981, *mutatis mutandis*, worden verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt bij artikel 11 van het ontwerp (opmerking 5).

⁸ Deze bedoeling blijkt bovendien onvoldoende uit de tekst.

HOOFDSTUK 3 – WIJZIGING VAN DE DIERENGEZONDHEIDSWET VAN
24 MAART 1987

Artikel 24

11. De gemachtigde is het ermee eens dat het omwille van de duidelijkheid aanbeveling verdient in het ontworpen artikel 1, 12, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 te verwijzen naar artikel 3, onderdelen 1 en 2, van verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1774/2002’.

Artikel 28

12. Luidens het ontworpen artikel 27, § 1, kan, bij overtreding van de dierengezondheidswet, haar uitvoeringsbesluiten en Europese verordeningen en “beschikkingen/besluiten” ter zake, de door de Koning aangestelde ambtenaar een administratieve geldboete bepalen waarvan de vrijwillige betaling de strafvordering (niet: publieke vordering) doet vervallen.

Het is ongewoon dat een ambtenaar de bevoegdheid krijgt om een regeling voor te stellen waardoor de strafvordering vervalt. Met de in te voegen bepaling wordt aan het openbaar ministerie de bevoegdheid ontnomen om te oordelen over het al dan niet instellen van de strafvordering, en dit zonder enige vorm van controle van zijnentwege.

Het optreden van het openbaar ministerie kan als een waarborg worden beschouwd nu het openbaar ministerie volgens artikel 151, § 1, tweede zin, van de Grondwet onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging. Ambtenaren daarentegen zijn, in tegenstelling tot de magistraten van het openbaar ministerie, onderworpen aan het hiërarchische gezag van de bevoegde minister, en bezitten derhalve niet dezelfde graad van onafhankelijkheid als het openbaar ministerie bij het beslissen over welk gevolg aan een overtreding dient te worden gegeven.

Gelet op wat voorafgaat wordt ter overweging gegeven een systeem in te voeren waarbij de bevoegde ambtenaren een administratieve geldboete kunnen opleggen, maar enkel nadat het openbaar ministerie de kans heeft gekregen om binnen een bepaalde termijn te beslissen dat er, onder meer gelet op de ernst van het misdrijf of de omstandigheden waarin het is gepleegd, geen aanleiding is om de betrokkene strafrechtelijk te vervolgen.

HOOFDSTUK 4 – WIJZIGING VAN DE WET VAN 29 APRIL 1999 BETREFFENDE DE OPRICHTING VAN EEN FEDERAAL BORSTVOEDINGSCOMITÉ

Artikel 29

13. Volgens het ontworpen artikel 7, § 1, van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de oprichting van een federaal Borstvoedingscomité’, maken onder meer deel uit van dit comité, een vertegenwoordiger van het Office de la Naissance et de l’Enfance (ONE), een vertegenwoordiger van Kind en Gezin, en een vertegenwoordiger van de Dienst für Kind und Familie.

De Raad van State wenst er de stellers van het ontwerp op te wijzen dat een vertegenwoordiging van de deelentiteiten in een federaal adviesorgaan slechts mogelijk is op voorwaarde dat deze vertegenwoordiging louter facultatief is

14. Luidens het ontworpen artikel 7, § 1, eerste zinsdeel, van de wet van 29 april 1999 is het federaal Borstvoedingscomité samengesteld uit negentien leden, van wie evenveel Franstaligen als Nederlandstaligen.

Gevraagd hoe dat comité kan zijn samengesteld uit negentien leden, waarvan evenveel Nederlandstaligen als Franstaligen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Il y a 19 membres car il y a un représentant de la Communauté germanophone pour l’équivalent de Kind & Gezin et ONE.”

Het ontworpen artikel 7, § 1, eerste zinsdeel, dient gelet op dit antwoord te worden aangepast.

HOOFDSTUK 5 – TOELAGEN VOOR WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

Artikel 30

15. In artikel 30, § 2, van het ontwerp worden de doeleinden bepaald van de onderzoeksactiviteiten die kunnen worden gesubsidieerd. Er dient evenwel te worden vastgesteld dat er een gebrek aan overeenstemming is tussen de Nederlandse tekst en de Franse tekst. In de Nederlandse tekst wordt immers gewag gemaakt van “de domeinen bedoeld in § 1 te ondersteunen”, terwijl in de Franse tekst gewag wordt gemaakt van “de soutenir la politique de santé publique dans les domaines visés au § 1”.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde verklaard dat de Franse tekst de juiste bedoeling van de stellers van het ontwerp weergeeft. In de Nederlandse tekst schrijve men dan ook “het beleid inzake volksgezondheid in de domeinen bedoeld in § 1 te ondersteunen”.

Artikel 31

16. Luidens artikel 31, § 1, van het ontwerp kunnen toelagen voor internationaal wetenschappelijk onderzoek inzake voedselveiligheid, sanitair beleid, dieren en planten, en dierenwelzijn door de minister bevoegd voor de volksgezondheid worden toegekend. Er dient aan die bepaling een lid te worden toegevoegd⁹ waarin aan de Koning eenzelfde delegatie wordt verleend als in artikel 30, § 3, van het ontwerp.

HOOFDSTUK 6 – WIJZIGING VAN DE WET VAN 24 JANUARI 1977 BETREFFENDE DE BESCHERMING VAN DE GEZONDHEID VAN DE GBRUIKERS OP HET STUK VAN DE VOEDINGSMIDDELEN EN ANDERE PRODUCTEN

Artikel 33

17. In artikel 11, § 3, van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten’, tot aanvulling waarvan artikel 33, 3°, van het ontwerp strekt, zit eenzelfde onderscheid vervat als welk het gevolg is van het ontworpen artikel 34, § 4, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ (artikel 11, 3°, van het ontwerp). Met betrekking tot dat onderscheid wordt verwezen naar opmerking 5.

Artikel 36

18. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 14 dient na de woorden “met geldboete van vijftig” het woord “frank” te worden vervangen door het woord “euro”.

⁹ De indeling in paragrafen dient daarbij te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. SOURBRON,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw R. THIELEMANS, eerste auditeur, Mevrouw G. SCHEPPERS en Mevrouw N. VAN LEUVEN, auditeurs.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.723/1/V
DU 11 SEPTEMBRE 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacances, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 17 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 18 septembre 2012, sur un projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, CITES, santé des animaux et protection de la santé des consommateurs', 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

CHAPITRE I – MODIFICATION DE LA LOI DU 14 AOÛT 1986 RELATIVE À LA PROTECTION ET AU BIEN-ÊTRE DES ANIMAUX

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

2.1. Le chapitre I du projet a essentiellement pour objet de modifier le chapitre VIII de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' en vue de la transposition en droit interne de la directive 2010/63/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 'relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques' (ci-après: la directive).

Selon le délégué, cette transposition sera toutefois opérée en grande partie en adaptant ou en remplaçant l'arrêté royal du 6 avril 2010 'relatif à la protection des animaux d'expérience'. De ce fait, on ne peut pas encore vérifier si la directive est transposée dans son intégralité. Cependant, le Conseil d'État doit d'ores et déjà constater que la connexité entre les dispositions de la loi du 14 août 1986 qui sont maintenues, et les dispositions que le projet vise à remplacer, fait apparaître un régime légal qui n'est pas suffisamment conforme à la structure et au contenu de la directive.

À cet égard, le Conseil d'État entend rappeler aux auteurs du projet que, conformément à l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Cela ne change rien au fait que les textes de transposition interne doivent avoir précisément la même portée que les dispositions de la directive à transposer. Même une dérogation minimale sur le fond conduit à une transposition imparfaite de la directive, ce qui peut engager la responsabilité de l'État belge à l'égard de l'Union européenne et, le cas échéant, à l'égard de particuliers lésés.

Le fait que des normes internes existantes obéissent à une autre logique que la directive ne dispense pas l'État membre de l'obligation de transposer cette directive correctement. À supposer même que de nouvelles dispositions de la directive fassent partiellement double emploi

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

avec des normes internes existantes, il n'en résulte pas pour autant que ces normes doivent déterminer la structure du texte de transposition. La transposition de la directive est plutôt une occasion à mettre à profit pour remanier les normes existantes et les aligner sur les nouvelles règles du droit européen, vu notamment l'importance de l'harmonisation des normes juridiques dans l'Union européenne que la directive s'est fixé pour objectif.

La manière obscure et partiellement lacunaire de transposer la directive comme on peut le constater dans le projet, complique significativement le contrôle exercé par le Conseil d'État qui, quand il examine si le projet est conforme aux normes supérieures, doit également vérifier si la directive a été transposée correctement.

Cette manière de procéder confronte enfin inutilement les justiciables et la Commission européenne à des difficultés afin de vérifier si la directive a été correctement transposée.

2.2. À titre d'exemple, on relèvera ci-après quelques points dont la transposition devrait se rapprocher davantage de la directive. De même, on donnera quelques exemples montrant qu'il y a lieu de prévoir dans la loi même le fondement juridique requis pour poursuivre la transposition de la directive par arrêté royal.

2.2.1. L'article 1^{er}, paragraphes 2 à 5, de la directive, qui définit le champ d'application de celle-ci, est transposé dans le projet au moyen de définitions à insérer dans la loi du 14 août 1986. Par souci de clarté, il serait préférable de reproduire textuellement les dispositions de la directive pour préciser le champ d'application du chapitre VIII de cette loi.

2.2.2. L'article 1^{er}, 4°, du projet modifie et insère une série de définitions à l'article 3 de la loi du 14 août 1986 et utilise à cet effet d'autres termes que ceux employés à l'article 3, points 3 à 6, de la directive; par exemple, les termes « instelling » au lieu de « inrichting » dans le texte néerlandais (article 3, 18°, en projet), « laboratoire » au lieu de « utilisateur » (article 3, 19°, en projet), « établissement d'élevage » au lieu de « éleveur » (article 3, 22°, en projet), « établissement fournisseur » au lieu de « fournisseur » (article 3, 23°, en projet).

Même si, en soi, le terme « établissement » pourrait être admis dans une certaine mesure, le fait de l'utiliser dans la définition des termes pour « éleveur » et « fournisseur » subordonne ces notions à une installation, un bâtiment ou groupe de bâtiments ou autre local, alors que la directive fait état d'une personne physique ou morale. Cela pose problème étant donné qu'une installation ou un bâtiment n'est pas un sujet de droit et ne peut être titulaire de droits et d'obligations. C'est pourquoi on incorporera les notions de « personne physique » et « personne morale » dans ces définitions. De même, le segment de phrase « dans un but lucratif ou non » fait

défaut dans les deux définitions précitées, ainsi que le segment de phrase « ou élevant d'autres animaux principalement aux fins susmentionnées » dans la définition du terme « éleveur ».

Par ailleurs, la définition du terme « laboratoire » (article 3, 19°, en projet) s'écarte sensiblement de la définition du terme « utilisateur » à l'article 3, point 6, de la directive.

2.2.3. Selon le délégué, l'article 24 en projet de la loi du 14 août 1986 transpose l'article 4 de la directive, en même temps que l'article 13 de celle-ci. Même si plusieurs principes contenus dans les articles précités de la directive figurent effectivement dans l'article 24 en projet, celui-ci ne mentionne toutefois pas la phrase introductive cruciale de l'article 13, paragraphe 2, de la directive.

2.2.4. Selon le délégué, les articles 5 et 6 de la directive seront transposés dans l'arrêté royal du 6 avril 2010. L'article 5 de la directive définit les finalités pour lesquelles les procédures peuvent exclusivement être mises en œuvre et l'article 6 de la directive détermine les méthodes de mise à mort des animaux. Un fondement juridique suffisant à cet effet ne se trouve pas dans les dispositions en vigueur de la loi du 14 août 1986, ni dans ses dispositions en projet. Par conséquent, il y a lieu de prévoir un fondement juridique explicite dans le projet.

2.2.5. L'article 21 de la directive charge les États membres de prévoir la possibilité de suspendre ou de retirer l'agrément d'un éleveur, fournisseur ou utilisateur lorsque celui-ci ne satisfait plus aux exigences de la directive. À l'article 21, § 2, en projet, de la loi du 14 août 1986, l'habilitation faite au Roi de fixer les conditions de l'agrément d'un laboratoire doit être élargie à la détermination de la procédure en matière d'octroi, de suspension et de retrait de l'agrément.

2.2.6. L'article 23, paragraphe 2, *in fine*, de la directive prévoit la possibilité d'exiger un agrément pour le personnel des éleveurs, fournisseurs et utilisateurs. Dans la mesure où l'intention serait d'exiger un agrément, ce principe et les règles de base doivent être incorporées dans le projet, ainsi qu'une délégation au Roi en vue de régler les modalités et la procédure d'agrément.

2.2.7. Aux termes de l'article 21, § 3, première phase, en projet, de la loi du 14 août 1986, le Roi peut déterminer la création de commissions d'éthique dans les laboratoires qui procèdent à des expériences sur animaux. L'article 21, § 4, première phase, en projet, de la même loi dispose que le Roi peut créer une instance qui favorise le bien-être des animaux dans les établissements où sont détenus ou utilisés des animaux d'expérience.

Les articles 26 et 27 de la directive font état d'une structure chargée du bien-être des animaux dont chaque éleveur, fournisseur et utilisateur doit se doter. Selon l'article 36 de la directive, c'est l'autorité compétente qui délivre une autorisation pour les projets. Selon le délégué, l'article 59, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive, aux termes duquel chaque État membre

désigne une ou plusieurs autorités compétentes pour la mise en œuvre de la directive, est transposé par la disposition relative aux commissions d'éthique.

Or, l'article 21, § 3, en projet, semble impliquer qu'une commission d'éthique sera créée dans chaque laboratoire.

Le Conseil d'État souhaite attirer l'attention sur le fait qu'il ne peut y avoir de confusion possible entre l'autorité compétente chargée de l'exécution et du contrôle du respect de la loi et des arrêtés d'exécution qui constituent la transposition de la directive, et qui ne peut évidemment pas être les commissions d'éthique créées au sein même des laboratoires, mais un service public ou un organisme. Il peut être inféré de la directive que les autorisations pour les projets doivent également être délivrées par une telle autorité. En effet, la directive ne connaît pas la notion de « commissions d'éthique ».

C'est pourquoi, afin d'éviter toute équivoque et de mieux se conformer à la directive, il est recommandé d'omettre les commissions d'éthique du projet et de désigner un service public ou un organisme comme autorité compétente et autorité qui délivre l'autorisation pour des projets.

2.2.8. L'article 34 de la directive comporte des prescriptions concernant les inspections par les États membres. Selon le délégué, cette disposition de la directive est transposée par l'article 34 de la loi du 14 août 1986. La procédure générale de contrôle prévue à l'article 34 de la loi ne suffit toutefois pas pour transposer l'article 34 de la directive.

2.2.9. L'article 46 de la directive contient un dispositif pour éviter le double emploi des procédures. Selon le délégué, ce dispositif sera transposé par arrêté royal et le fondement juridique à cet effet se trouve à l'article 21, § 2, en projet.

On ne peut se rallier à ce point de vue, l'article 21, § 2, en projet ayant un autre objet. Par conséquent, on prévoira un fondement juridique exprès ou on incorporera la règle visée à l'article 46 de la directive dans la loi du 14 août 1986.

3. Selon l'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive, les États membres peuvent, dans le respect des règles générales fixées par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, conserver des dispositions en vigueur le 9 novembre 2010 (lire: qui étaient en vigueur le 9 novembre 2010), visant à assurer une protection plus large des animaux relevant du champ d'application de la directive que celle prévue dans celle-ci. L'article 2, paragraphe 2, de la directive énonce que lorsqu'il agit au titre du paragraphe 1, un État membre ne peut interdire ou empêcher la fourniture ou l'utilisation d'animaux élevés ou détenus dans un autre État membre

conformément à cette directive, ni interdire ou empêcher la mise sur le marché de produits mis au point via l'utilisation de tels animaux conformément à celle-ci.

Interrogé sur la question de savoir s'il est fait usage de la possibilité offerte à l'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive et comment, le cas échéant, le respect de l'article 2, paragraphe 2, de la directive est garanti, le délégué a répondu ce qui suit:

« Non. Les Mesures plus strictes qui existent déjà avant le 9/11/2010 doivent être communiquées à la Commission via une procédure administrative. Ce sera un message du service relation internationale du SPF vers la NEMs data base de la Commission. Ces arrêtés qui vont plus loin que la directive sont ceux repris dans l'arrêté du 30 novembre 2001 relatif à l'interdiction de certaines expériences sur animaux modifié.

L'Art. 20 de la loi permet simplement d'ajouter les méthodes alternatives au cas par cas (AR 30 novembre 2001). Depuis le 9/11/2010 aucun état ne peut plus prendre aucune mesure plus stricte que la directive ».

Même si le délégué a déclaré que l'intention n'est pas d'utiliser la possibilité offerte par la directive, la réponse qu'il donne semble impliquer que l'on souhaite maintenir l'arrêté royal du 30 novembre 2001 'portant interdiction de certaines expériences sur animaux'. À première vue, cet arrêté semble contenir des dispositions plus sévères que la directive. Il est dès lors nécessaire d'insérer dans la loi du 14 août 1986 une disposition qui vise au respect de l'article 2, paragraphe 2, de la directive. En particulier, il y aurait lieu de compléter l'article 20, § 1^{er}, de la loi.

4. Étant donné que le projet vise la transposition de la directive 2010/63/EU, il convient, conformément à l'article 61, paragraphe 1, troisième alinéa, de cette directive, de faire référence à celle-ci dans le projet même ou lors de la publication officielle de celui-ci.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 11

5. L'article 34, § 4, de la loi du 14 août 1986 dispose que le procès-verbal rédigé par les vétérinaires statutaires et contractuels du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ou d'autres membres de ce Service public fédéral désignés par le ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions, est transmis au fonctionnaire désigné en application de l'article 41bis.

Sur la base de l'article 41*bis*, alinéa 1^{er}, de la même loi, ce fonctionnaire, en cas d'infraction aux dispositions de la loi ou des arrêtés pris en exécution de celle-ci ², peut fixer une somme, dont le paiement volontaire par le contrevenant éteint l'action publique (en néerlandais : « strafvordering » et non « publieke vordering »). Si le paiement est refusé, le dossier est transmis au procureur du Roi.

L'article 34, § 4, alinéa 2, en projet de la loi (article 11, 3°, du projet) énonce que le procès-verbal rédigé par les autres agents de l'autorité ³ visés à l'article 34, § 1^{er}, peut également être envoyé au fonctionnaire précité.

Interrogé sur la raison pour laquelle la disposition en projet ne prévoit qu'une possibilité (« peut (...) être envoyé »), alors qu'en ce qui concerne les vétérinaires et d'autres membres du Service public fédéral précité, qui sont actuellement déjà visés à l'article 34, § 4, l'envoi à ce fonctionnaire est obligatoire, le délégué à répondu ce qui suit:

« Niet alle politieagenten komen even vaak in aanraking met de Dierenwelzijnswet. Bijgevolg is te verwachten dat sommige agenten de pv's dierenwelzijn zullen behandelen zoals andere pv's en deze dus rechtstreeks naar het Parket zullen sturen. Om problemen hierdoor te vermijden, is het aangewezen de lokale en de federale politie niet te verplichten hun pv's door te sturen naar de bevoegde ambtenaar van de FOD Volksgezondheid.

Indien de bevoegde personeelsleden van het FAVV controles uitvoeren in toepassing van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, zijn zij onderworpen aan de bepalingen van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten. In deze gevallen worden de PV's doorgestuurd naar de Commissaris van de Administratieve Boetes van het FAVV ».

Il résulte du régime en projet que la transmission ou non d'un procès-verbal au fonctionnaire qui peut proposer le paiement d'une somme relève en partie du hasard. Dans certains cas, le procès-verbal sera envoyé immédiatement au procureur du Roi, dans d'autres cas pas. Le caractère facultatif de la transmission du procès-verbal au fonctionnaire peut ainsi conduire à l'arbitraire et à une différence de traitement. Par conséquent, il convient soit d'omettre du projet l'article 34, § 4, alinéa 2, en projet de la loi du 14 août 1986, soit de prévoir que le procès-verbal doit toujours être transmis au fonctionnaire désigné en application de l'article 41*bis*.

² Après que le projet sera devenu loi, cela sera également possible en cas d'infraction aux règlements et décisions européens (article 17, 1°, du projet).

³ On entend par « autres agents de l'autorité » les membres de la police fédérale et locale et les membres du personnel statutaire et contractuel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire chargés des contrôles.

Article 16

6. Le délégué a confirmé à l'auditeur rapporteur qu'il fallait également mentionner l'article 36*bis* dans l'article 41 en projet de la loi du 14 août 1986.

Article 18

7. L'article 42, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 14 août 1986, dispose qu'en cas d'infraction à cette loi, à ses arrêtés d'exécution ou aux règlements ou décisions européens en matière de bien-être animal, les agents de l'autorité visés à l'article 34 de cette loi peuvent notamment saisir « administrativement » des animaux vivants. Il n'est pas prévu à cet égard de possibilité de confirmation ou de levée de cette saisie.

7.1. En faisant usage du terme « saisie administrative » dans l'article 42, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, les auteurs du projet entendent manifestement faire une distinction entre la saisie judiciaire⁴ d'animaux, qui a lieu après la constatation d'une infraction par l'autorité compétente, et la saisie administrative d'animaux, qui a lieu préventivement en vue de les protéger dans le cadre du bien-être animal. Les auteurs du projet doivent être conscients de la possibilité d'un concours entre une saisie judiciaire et une saisie administrative, auquel cas il ne faut pas perdre de vue qu'elles n'ont pas la même finalité et qu'elles peuvent être instruites selon des procédures différentes. Les auteurs du projet doivent par conséquent examiner si dans ce cas, dès lors qu'une décision prise dans le cadre d'une saisie peut avoir des effets éventuels sur l'autre, il n'y a pas lieu de prévoir des règles de concours.

7.2. Par ailleurs, les auteurs du projet doivent être conscients qu'une saisie administrative constitue une ingérence dans le droit de propriété, ce qui requiert de l'entourer des garanties nécessaires. Outre une confirmation éventuelle, il faudrait également fixer la durée maximale de la saisie, ainsi que les modalités selon lesquelles elle peut être levée.

De plus, en cas de contestation, l'intéressé doit pouvoir la soumettre à l'appréciation d'un juge, conformément aux articles 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 14, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁵.

⁴ Articles 35 à 39*bis* du Code d'instruction criminelle.

⁵ On observera à cet égard que l'article 42, § 2, en projet, de la loi du 14 août 1986 habilite le service public fédéral compétent pour le bien-être animal à vendre des animaux saisis ou à les donner en pleine propriété à une personne physique ou morale

8. L'article 42, § 5, en projet, de la loi du 14 août 1986 dispose que les animaux saisis, morts ou mis à mort sur ordre du service public fédéral compétent pour le bien-être animal, sont pris en charge par l'usine de destruction compétente, aux frais du contrevenant.

Interrogé sur la question de savoir comment cette disposition s'accorde avec la compétence des régions en matière d'élimination des déchets, le délégué a répondu ce qui suit :

« Verwijdering van kadavers is inderdaad een gewestelijke bevoegdheid.

In praktijk worden dieren die nog slachtwaarde hebben naar het slachthuis gestuurd. Andere dieren die op bevel van de inspecteur-dierenarts gedood worden, worden opgehaald door het vilbeluik (Rendac) voor vernietiging. Dit is een toepassing van de bestaande regionale wetgeving ter zake. Voor zover aan de ophaling en vernietiging kosten zijn verbonden, zijn deze ten laste van de overtreder ».

L'article 42, § 5, en projet, sera par conséquent adapté pour préciser, comme le délégué l'a déclaré, que des animaux susceptibles d'être abattus dans un abattoir sont conduits dans un abattoir et y sont abattus⁶ et, le cas échéant, à qui incombent les frais et profitent les bénéfices, et s'ils ne sont plus susceptibles d'être abattus, ils sont mis à mort sur ordre du service public fédéral et les animaux morts sont éliminés conformément à la réglementation de l'autorité compétente⁷. À cet égard, on peut encore préciser que les frais éventuels que doit supporter le service public fédéral sont répercutés sur le contrevenant les régions sont compétentes pour déterminer qui supporte les frais de l'élimination – dans le cas où la réglementation régionale indiquerait que ce serait le service public fédéral, l'autorité fédérale peut effectivement prévoir que ce service peut répercuter les frais sur le contrevenant).

Article 19

9.1. L'article 19 du projet vise à remplacer l'article 45bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 1986, comme suit :

« Les dispositions de la présente loi sont applicables en cas d'infraction à la réglementation de l'Union européenne en matière de bien-être animal et étant en vigueur dans le Royaume. Les infractions à cette réglementation sont punies [conformément] aux dispositions prévues dans la présente loi pour la matière concernée ».

⁶ Puisqu'il s'agit d'animaux encore propres à la consommation humaine et pas encore de déchets, les règles en la matière relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

⁷ Voir par exemple, l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 décembre 2006 'relatif à la collecte et à la transformation des déchets animaux'.

9.2. Plusieurs dispositions de la loi du 14 août 1986 relatives à la recherche des infractions et à la saisie, ainsi que des dispositions pénales de cette loi, font référence à des règlements et décisions européens, de sorte que ces dispositions s'appliquent déjà aux infractions à la législation européenne précitée. Interrogé au sujet de l'utilité de l'article 45bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, en projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het huidige art. 45bis, § 1, eerste lid, lijkt inderdaad opgeheven te kunnen worden indien de voorgestelde aanpassingen worden goedgekeurd ».

On peut ce rallier à cette opinion.

9.3. On n'aperçoit pas comment s'articule l'article 45bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, en projet, avec l'article 41, en projet, de la loi du 14 août 1986, selon lequel « les infractions aux dispositions de la présente loi ou aux arrêtés pris en vertu de celle-ci ou des règlements et décisions européens en la matière, qui ne sont pas reprises aux articles 35 et 36 sont punies d'une amende de 52 euros à 500 euros ».

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De bedoeling van het ontworpen art. 45bis, § 1, eerste lid, tweede zin, is ervoor te zorgen dat de strafmaat voor een overtreding dezelfde blijft, ook wanneer de overtreding niet langer voortvloeit uit de toepassing van een nationale reglementering, maar uit een Europees voorschrift. Zo was de reglementering aangaande het transport voor dieren tot enkele jaren geleden vervat in een KB, gebaseerd op art. 13 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren. Dit KB was de omzetting van een Europese richtlijn. De strafmaat voor overtredingen van dit KB werd bepaald in art. 36, 3^o, van de wet. In 2007 werd de richtlijn echter vervangen door een verordening, waardoor de nationale reglementering ter zake is vervallen. Het is niet meer dan logisch dat de strafmaat afhankelijk wordt gemaakt van de aard van de overtreding en niet van de aard van de tekst waarin de bepaling vervat is. In dit licht is het misschien de vraag of in de voorgestelde wijziging van art. 41 (art. 16 van het ontwerp) de woorden 'of van de Europese verordeningen en beschikkingen/besluiten ter zake' nog zin hebben ».

Il se déduit manifestement de la réponse du délégué que la disposition de l'article 45bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, en projet, prime l'article 41 en projet.

Un procédé tel que celui utilisé dans l'article 45bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, en projet, et tel qu'il est commenté par le délégué⁸, porte toutefois atteinte à la sécurité juridique. Dans ce cas, le citoyen devrait déterminer lui-même quelle disposition pénale s'applique aux infractions aux dispositions des règlements et décisions européens, ce qui n'est

⁸ En outre le texte ne fait pas apparaître suffisamment cette intention.

pas admissible. En outre, des règlements et des décisions européens peuvent également comporter des dispositions qui ne peuvent pas être rattachées à l'une des dispositions pénales visées aux articles 35, 36 ou 36*bis* de la loi du 14 août 1986, ce qui pose du même coup la question du degré de la peine applicable dans ce cas.

Il résulte de tout ce qui précède que l'article 45*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 14 août 1986 doit être omis du projet. En ce qui concerne l'article 41*bis* en projet, le Conseil d'État suggère aux auteurs du projet d'examiner s'il n'y aurait pas lieu de différencier ce degré de la peine uniforme pour les différents règlements et décisions européens, dès lors que selon cette disposition en projet, la sanction maximale pour les infractions aux règlements et décisions européens s'élève à cinq cents euros, tandis que la sanction maximale pour les infractions aux articles 35, 36 et 36*bis* de la loi du 14 août 1986 s'atteint à mille euros.

CHAPITRE 2 - MODIFICATION DE LA LOI DU 28 JUILLET 1981 PORTANT
APPROBATION DE LA CONVENTION SUR LE COMMERCE
INTERNATIONAL DES ESPÈCES DE FAUNE ET DE FLORE
SAUVAGES MENACÉES D'EXTINCTION, ET DES ANNEXES,
FAITES À WASHINGTON LE 3 MARS 1973, AINSI QUE
L'AMENDEMENT À LA CONVENTION, ADOPTÉ À BONN LE 22
JUIN 1979

Article 23

10. En ce qui concerne l'article 7, alinéa 7, *in fine*, en projet, de la loi du 28 juillet 1981, on peut se reporter *mutatis mutandis* aux observations précitées relatives à l'article 11 du projet (observation 5).

CHAPITRE 3 - MODIFICATION DE LA LOI DU 24 MARS 1987 RELATIVE À LA
SANTÉ DES ANIMAUX

Article 24

11. De l'accord du délégué, il serait préférable, dans un souci de précision que l'article 1^{er}, 12, en projet, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux vise l'article 3, points 1 et 2, du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002'.

Article 28

12. L'article 27, § 1^{er}, en projet, dispose qu'en cas d'infraction aux dispositions de la loi relative à la santé des animaux, de ses arrêtés d'exécutions et des règlements et décisions européens en la matière, le fonctionnaire désigné par le Roi peut fixer une amende, administrative, dont le paiement volontaire éteint l'action publique (en néerlandais : « strafvordering » et non « publieke vordering »).

Il est inhabituel d'habiliter un fonctionnaire à proposer un règlement qui éteint l'action publique. La disposition que l'on envisage d'insérer prive le ministère public du pouvoir de décider de mettre en œuvre ou non la procédure pénale, et ce sans aucun contrôle de sa part.

On peut considérer l'intervention du ministère public comme une garantie, dès lors que l'article 151, § 1^{er}, deuxième phrase, de la Constitution dispose que le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles. En revanche, contrairement aux magistrats du ministère public, les fonctionnaires sont soumis à l'autorité hiérarchique du ministre compétent et ne disposent par conséquent pas du même degré d'indépendance que le ministère public lorsqu'ils décident des suites à donner à une infraction.

C'est pourquoi il est suggéré d'instaurer un mécanisme permettant aux fonctionnaires compétents d'infliger une amende administrative, mais seulement après avoir laissé au ministère public un certain délai pour décider, notamment compte tenu de la gravité de l'infraction ou des circonstances dans lesquelles elle a été commise, qu'il n'y a pas lieu de poursuivre pénalement l'intéressé.

CHAPITRE 4 - MODIFICATION DE LA LOI DU 29 AVRIL 1999 RELATIVE À LA CRÉATION D'UN COMITÉ FÉDÉRAL DE L'ALLAITEMENT MATERNEL

Article 29

13. L'article 7, § 1^{er}, en projet, de la loi du 29 avril 1999 'relative à la création d'un Comité fédéral de l'allaitement maternel' dispose que font notamment partie de ce comité, un représentant de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (O.N.E.), un représentant de Kind en Gezin, et un représentant du Dienst für Kind und Familie.

Le Conseil d'État souhaite attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait qu'une représentation des entités fédérées dans un organe consultatif fédéral n'est possible qu'à la condition que cette représentation soit purement facultative.

14. L'article 7, § 1^{er}, premier segment de phrase, en projet, de la loi du 29 avril 1999 dispose que le Comité fédéral de l'allaitement maternel est composé de dix-neuf membres, dont autant de membres francophones que néerlandophones.

À la question de savoir comment ce comité pourrait être composé de dix-neuf membres, dont autant de francophones que de néerlandophones, le délégué a répondu ce qui suit :

« Il y a 19 membres car il y a un représentant de la Communauté germanophone pour l'équivalent de Kind & Gezin et ONE ».

L'article 7, § 1^{er}, premier segment de phrase, en projet, doit être adapté compte tenu de cette réponse.

CHAPITRE 5 - SUBSIDES À LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Article 30

15. L'article 30, § 2, du projet fixe les objectifs des activités de recherche qui peuvent bénéficier de subsides. Il faut cependant constater que les textes français et néerlandais ne correspondent pas. En effet, le texte français fait état de « soutenir la politique de santé publique dans les domaines visés au § 1 », tandis que le texte néerlandais mentionne « de domeinen bedoeld in § 1 te ondersteunen ».

Son attention ayant été attirée sur ce point, le délégué a déclaré que le texte français reflète exactement l'intention des auteurs du projet. Le texte néerlandais sera dès lors rédigé comme suit: « het beleid inzake volksgezondheid in de domeinen bedoeld in § 1 te ondersteunen ».

Article 31

16. L'article 31, § 1^{er}, du projet énonce que le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions peut octroyer des subsides à la recherche scientifique internationale en matière de sécurité des aliments, de politique sanitaire animaux et végétaux, et de bien-être animal. Cette disposition sera complétée⁹ par un alinéa accordant au Roi une même délégation que celle prévue à l'article 30, § 3, du projet.

⁹ On abandonnera en outre la division en paragraphes.

CHAPITRE 6 - MODIFICATION DE LA LOI DU 24 JANVIER 1977 RELATIVE À LA
PROTECTION DE LA SANTÉ DES CONSOMMATEURS EN CE QUI
CONCERNE LES DENRÉES ALIMENTAIRES ET LES AUTRES
PRODUITS

Article 33

17. L'article 11, § 3, de la loi du 24 janvier 1977 'relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits' que l'article 33, 3°, du projet vise à compléter, comporte une même distinction que celle qui découle de l'article 34, § 4, alinéa 2, en projet, de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' (article 11, 3°, du projet). En ce qui concerne cette distinction, on se reportera à l'observation 5.

Article 36

18. Dans le texte néerlandais de l'article 14, en projet, le mot « frank » qui suit les mots « met geldboete van vijftig » sera remplacé par le mot « euro ».

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, P. SOURBRON,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame R. THIELEMANS, premier auditeur, Madame G. SCHEPPERS, et Madame N. VAN LEUVEN, auditeurs.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur B. SEUTIN.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

J. SMETS