



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.846/1/V
van 23 september 2013

avis 53.846/1/V
du 23 septembre 2013

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
inzake dierenwelzijn, CITES,
en dierengezondheid'

un avant-projet de loi 'portant
des dispositions diverses en
matière de bien-être animal,
CITES et santé des animaux'

Op 23 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 20 september 2013, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES, en diergezondheid'.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 10 september 2013. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur, en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 september 2013.

*

Le 23 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 20 septembre 2013, sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, CITES et santé des animaux'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 10 septembre 2013. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Bruno SEUTIN et Wilfried VAN VAERENBERGH, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur, et Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 septembre 2013.

*

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.

*

VORMVEREISTEN

2.1. In het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier zijn drie documenten opgenomen (“DOEB-vrijstellingsformulier (formulier A) Maatregel behoort tot vrijstellingscategorie”) waarin telkens wordt vooropgesteld dat (het betreffende onderdeel van) het ontwerp is vrijgesteld van het verrichten van een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling te voeren inzake duurzame ontwikkeling als bedoeld bij de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ omdat “[h]et (...) op voorhand en met zekerheid [vaststaat] dat de impact van de maatregel op sociaal, economisch en/of leefmilieuvlak te verwaarlozen is”.

In dat verband dient te worden opgemerkt dat het “op voorhand en met zekerheid vaststaan dat de impact van de maatregel op sociaal, economisch en/of leefmilieuvlak te verwaarlozen is”, geen grond tot vrijstelling is die is opgenomen in artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’.² Het voorafgaande onderzoek bedoeld in artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997 heeft overigens net tot doel het al dan niet voorhanden zijn van zulk een impact te beoordelen.

Nu ook geen andere vrijstellingsgrond lijkt te kunnen worden ingeroepen, is de conclusie dat wel degelijk een voorafgaand onderzoek moet worden verricht met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling te voeren.

2.2. De stellers van het ontwerp zullen er derhalve dienen voor te zorgen dat het bij de wet van 5 mei 1997 opgelegde vormvereiste op een correcte wijze wordt nageleefd. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat die naleving op grond van artikel 19/3, 1°, van die wet een voorwaarde is opdat een ontwerp van wet kan worden ingediend bij de wetgevende kamers.

Mochten uit het vervullen van het genoemde vormvereiste nog wijzigingen voortvloeien aan het ontwerp, dan dienen die wijzigingen te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

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

² De gehanteerde vrijstellingsformulieren dienen te worden aangepast in het licht van de in het koninklijk besluit van 20 september 2012 opgenomen vrijstellingsgronden.

3.1. Artikel 6, § 1, eerste lid, V, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' vereist het akkoord van de gewestregeringen voor maatregelen inzake dierenwelzijn die een weerslag hebben op het landbouwbeleid. Met betrekking tot de artikelen 2 tot 10 van het ontwerp, die strekken tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 'betreffende de bescherming en het welzijn der dieren', heeft de gemachtigde in dat verband volgende toelichting verstrekt:

“1. proefdieren, circussen, aanvoer van dieren ter adoptie (art. ([2, 3,] 4, 5 en 8) : deze sectoren zijn geen onderdeel van de landbouwsector. De voorgestelde bepalingen hebben dan ook geen invloed op het landbouwbeleid.

2. doorsturen van een kopie van het pv (art. 9) : deze bepaling heeft geen enkele invloed op het landbouwbeleid.

3. dwangsommen (art. 10) : het gaat om een administratieve dwangmaatregel die enkel die personen raakt die weigeren de wetgeving na te leven. Deze maatregel heeft dan ook geen invloed op het landbouwbeleid.

4. opleiding vervoerders (art. 6) : het gaat hierbij om het voorzien van een wettelijke basis voor een onderdeel van het reeds bestaande uitvoeringsbesluit. Het creëren van de wettelijke basis op zich heeft geen invloed op het landbouwbeleid (de basis op zich zorgt immers niet voor bijkomende verplichtingen, uitgaven, ...), de hierop gebaseerde uitvoeringsbepalingen kunnen wel een invloed hebben. Het uitvoeringsbesluit werd dan ook voor akkoord voorgelegd aan de gewestregeringen.

5. opleiding slachthuispersoneel (art. 7) : het gaat hierbij om het voorzien van een wettelijke basis teneinde uitvoering te kunnen geven aan de Europese verordening terzake. Deze wettelijke basis op zich heeft geen invloed op het landbouwbeleid daar hiermee geen bijkomende lasten, uitgaven, ... gecreëerd worden. Het uitvoeringsbesluit dat genomen zal worden op basis van het voorgestelde artikel zal mogelijk wel een invloed hebben op het landbouwbeleid. In dit geval zal het ontwerp uiteraard voor akkoord voorgelegd worden aan de gewestregeringen.

Ondanks het feit dat de voorgestelde bepalingen om bovenstaande redenen geen invloed hebben op het landbouwbeleid, werden, inderdaad op basis van de notificatie van de Ministerraad, de artikelen ivm de opleiding van vervoerders en de dwangsommen voor advies aan de Interministeriële Conferentie Landbouw (ICL/CIPA) voorgelegd. (...)”.

In het verslag van de Permanente Werkgroep van de Interministeriële Conferentie Landbouwbeleid van 17 juli 2013 wordt dienaangaande onder meer het volgende gesteld:

“De 3 gewesten vragen aan de vertegenwoordiger van de FOD Volksgezondheid om dit voorstel over te maken aan de Gewestelijke regeling voor formele goedkeuring zoals dit wettelijk voorzien is.

De Voorzitter besluit dat de PW-ICLB geen positief advies uitbrengt over dit dossier gezien de bemerkingen van de gewesten en vraagt aan FOD om gevolg te geven aan de vraag van de gewesten om dit dossier over te maken voor instemming door de gewestelijke regeringen.”

3.2. Het standpunt van de gemachtigde, dat de artikelen 2 tot 10 van het ontwerp als zodanig geen maatregelen bevatten die een weerslag hebben op het landbouwbeleid, kan worden bijgetreden. Er is dan ook in beginsel geen akkoord in de zin van de voornoemde bijzondere wetsbepaling vereist.

Indien evenwel wordt ingegaan op de vraag van de gewesten om alle artikelen met betrekking tot het dierenwelzijn ter goedkeuring voor te leggen aan de gewestregeringen, en deze procedure ertoe zou leiden dat het ontwerp nog wordt gewijzigd, dienen de gewijzigde bepalingen opnieuw voor advies aan de Raad van State te worden voorgelegd.

4. Artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schrijft overleg met de gewestregeringen voor over maatregelen van de federale overheid die een weerslag hebben op het landbouwbeleid.

In dit verband heeft de gemachtigde, wat artikel 13 van het ontwerp betreft, volgende toelichting verstrekt:

“Dit wijzigingsontwerp werd niet voorgelegd aan de ICLB. De registratie, de gebruikstoelating, de invoer, de uitvoer en het bezit van diergeneesmiddelen zijn bevoegdheden van de Federale Overheden: het FAGG en het FAVV.

De toediening ervan en het toelaten tot de voedselketen van behandelde dieren [behoort] uitsluitend tot [de bevoegdheden] van het FAVV.

De Gewesten komen enkel tussen bij het terugvorderen van EG-subsidies ingeval van overtreding van de wet.

Dit ontwerp wijzigt niets aan de bestaande situaties.”

Dat het ontwerp enkel betrekking heeft op aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid, kan geen verantwoording zijn om geen overleg met de gewestregeringen te organiseren, aangezien het overleg juist voorgeschreven is voor dergelijke aangelegenheden, voor zover ze een weerslag hebben op het landbouwbeleid van de gewesten. Naar het oordeel van de Raad van State, afdeling Wetgeving, valt een dergelijke weerslag in dit geval niet uit te sluiten. De afdeling Wetgeving beschikt evenwel niet over alle gegevens om hierover uitsluitsel te kunnen geven, zodat op dit punt een voorbehoud wordt gemaakt.

Met betrekking tot (onder meer) artikel 14 van het ontwerp heeft de gemachtigde het volgende gesteld:

“De artikelen 5 en 9 werden voorgelegd aan de CIPA (conférence interministérielle de la politique agricole) gezien daar zeker een impact is op het landbouwbeleid. Voor artikel 14 is de impact indirect door een eventuele impact op de prijs voor de eindgebruiker.”

Volgens de memorie van toelichting hebben de bijdragen bedoeld in artikel 14 van het ontwerp betrekking op geneesmiddelen die op grote schaal in de landbouw worden gebruikt en vormt het opleggen ervan een onderdeel van een beleid dat erop gericht is het veelvuldig gebruik van antibiotica in de landbouw terug te dringen. Het valt bijgevolg wat het opleggen van die bijdragen betreft niet uit te sluiten dat er een weerslag is op het landbouwbeleid van de gewesten, zodat bij artikel 14 op dit punt eveneens een voorbehoud moet worden gemaakt.

Indien alsnog met de gewestregeringen overleg over de voornoemde artikelen zou plaatshebben, en dit overleg zou leiden tot een wijziging van het ontwerp, dienen die wijzigingen eveneens voor advies aan de Raad van State te worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Wanneer een tekst wordt onderverdeeld in hoofdstukken moeten alle artikelen van die tekst deel uitmaken van een hoofdstuk. Artikel 1 dient dan ook te worden ondergebracht in een hoofdstuk 1, met als opschrift “Inleidende bepaling”, en de daaropvolgende hoofdstukken moeten worden vernummerd.

Hoofdstuk 1 – Dierenwelzijn – Wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren

Artikel 4

6. Het is niet duidelijk wat in het ontworpen artikel 6/1, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 wordt verstaan onder “gedomesticeerde dieren”. Het verdient aanbeveling, mede met het oog op de afbakening van de delegatie aan de Koning, om een definitie van dat begrip op te nemen in de wet van 14 augustus 1986 of minstens in de memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp aan te geven wat daaronder wordt verstaan.³

7. Om nadere toelichting verzocht omtrent de aard van de door de Koning te bepalen voorwaarden voor de vrijwaring van het welzijn van gedomesticeerde dieren, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Omschrijving van de delegatie: administratieve verplichtingen m.b.t. de dieren (eigendomsbewijzen, vaccinatiestatus, dierenartsenregister) en de standplaatsen, omgang met en verzorging van de dieren inclusief de diergeneeskundige begeleiding, aantal en bekwaamheid van het personeel, huisvesting en vervoersomstandigheden. Het is niet de intentie om een opleiding op te leggen, maar wel om als principe te stellen dat de personen bekwaam moeten zijn, een bekwaamheid die moet blijken uit de wijze van verzorging en omgang van/met de dieren, niet uit het voorleggen van een attest.”

Het verdient aanbeveling om, ter wille van de rechtszekerheid en de duidelijkheid, de aspecten waarop de door de Koning op te leggen voorwaarden betrekking kunnen hebben, zoals ze door de gemachtigde zijn weergegeven, in het ontworpen artikel 6/1, § 2, uitdrukkelijk te bepalen.

Artikel 5

8.1. Het valt niet uit te sluiten dat het opleggen van voorwaarden bij het “aanvoeren vanuit het buitenland” van dieren (ontworpen artikel 12/1 van de wet van 14 augustus 1986), als een maatregel van gelijke werking of als een kwantitatieve invoerbepanking in de zin van artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) kan worden

³ Vraag is of wat dat betreft niet best wordt aangesloten bij de definitie die dienaangaande is opgenomen in het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 ‘betreffende de erkenning van dierentuinen’.

beschouwd. In dat geval dient evenwel voor het opleggen van die voorwaarden een verantwoording voorhanden te zijn in het licht van artikel 36 VWEU. Hierover ondervraagd door de auditeur-verslaggever, heeft de gemachtigde de volgende toelichting verstrekt:

“Regels gelijk aan kwantitatieve invoerbeperkingen zijn toegestaan o.a. wanneer deze verantwoord zijn om redenen van dierenwelzijn en/of dierengezondheid, voor zover het beoogde doel niet bereikt kan worden met minder beperkende maatregelen.

Dierenwelzijn en dierengezondheid zijn op het niveau van het individuele dier onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een slechte gezondheidstoestand zal immers ook steeds in min of meerdere mate een negatieve invloed hebben op het welzijn van het betrokken dier.

Transport is bij dieren een belangrijke stressfactor met een negatieve invloed op het welzijn. Het is dan ook belangrijk dat elk transport in zo optimaal mogelijke omstandigheden verloopt. De ervaring leert echter dat de verenigingen en personen die adoptiedieren aanvoeren vanuit het buitenland vaak niet beschikken over aangepaste transportmiddelen : de voertuigen zijn onvoldoende geventileerd, de dieren worden met te veel in een te kleine kooi gestoken, er wordt onvoldoende drinkwater voorzien,...

De stress die veroorzaakt wordt door een verandering van omgeving en het transport zorgt er enerzijds voor dat de dieren gevoeliger zijn voor ziekten en anderzijds dat ziekten waarvan zij drager zijn, kunnen uitbreken. De dieren die worden aangevoerd voor adoptie zijn ofwel afkomstig uit lokale asielen, vaak na een verleden van mishandeling en verwaarlozing, ofwel gaat het om zwervdieren. Het gaat hier dan ook om dieren met een onbekend verleden die vaak drager zijn van een hele reeks ziekten, wat het risico op enerzijds ziekteoverdracht tijdens het transport en anderzijds het optreden van symptomen door een verminderde weerstand sterk vergroot.

Uit onderzoek van het CODA (Centrum voor Onderzoek in de Diergeneeskunde en de Agrochemie) is bv. gebleken dat het in 43 % van de honden die positief testten op leishmaniose ging om adoptiedieren aangevoerd vanuit Spanje. (Leishmaniose is een ziekte die momenteel niet ‘natuurlijk’ voorkomt in België, maar o.m. door de klimaatopwarming wel oprukt vanuit Zuid-Europa. Zonder behandeling is deze ziekte dodelijk. Behandeling is zeer langdurig en duur.).

De dieren die voor adoptie worden aangevoerd vanuit het buitenland zijn omwille van hun verleden (zwervdieren, mishandeling, verwaarlozing) vaak niet geschikt voor om het even welke adoptant. Een juiste keuze van adoptant en adoptiedier is hier dan ook erge belangrijk. Momenteel worden heel wat van deze dieren gekozen op basis van een foto. Dit verhoogt aanzienlijk het risico op een mismatch tussen adoptant en adoptiedier, met alle gevolgen voor het welzijn van het dier.

Tenslotte zijn er reeds verschillende keren problemen geweest door gebrekkige of ontbrekende adoptiecontracten, waarbij het dier de dupe wordt van een dispuut tussen de adoptant en de vereniging.”

8.2. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie kan de bescherming van het dierenwelzijn een verantwoording zijn in de zin van artikel 36 VWEU:

“27. In dit verband moet in de eerste plaats in herinnering worden gebracht dat de bescherming van het dierenwelzijn een legitiem doel van algemeen belang is, waarvan het belang met name tot uitdrukking is gekomen in de vaststelling door de lidstaten van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte protocol betreffende de

bescherming en het welzijn van dieren (PB 1997, C 340, blz. 110)⁴. Het Hof heeft overigens meermaals het belang vastgesteld dat de Gemeenschap hecht aan de gezondheid en de bescherming van dieren (zie arrest van 17 januari 2008, Viamex Agrar Handel en ZVK, C37/06 en C58/06, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 22 en 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28. In de tweede plaats vormt overeenkomstig artikel 30 EG het bepaalde in de artikelen 28 EG en 29 EG geen beletsel voor verboden of beperkingen welke gerechtvaardigd zijn, onder meer, uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen en dieren, op voorwaarde dat deze verboden of beperkingen geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen, en heeft het Hof geoordeeld dat de bescherming van de gezondheid en het leven van dieren een door het gemeenschapsrecht erkend fundamenteel vereiste is (zie in die zin arrest van 11 mei 1999, Monsees, C-350/97, Jurispr. blz. I-2921, punt 24).⁵

De aan de Koning verleende machtiging om voorwaarden op te leggen kan, gelet op deze rechtspraak, verantwoord worden op grond van artikel 36 VWEU. Of dat ook het geval is voor de maatregelen die op grond van de machtiging zullen worden uitgevaardigd, zal te gelegener tijd beoordeeld moeten worden.

9. De machtiging verleend aan de Koning om voorwaarden op te leggen, dient nader afgebakend te worden, door te bepalen dat het om voorwaarden ter vrijwaring van het welzijn van de dieren gaat of, beter nog, door de aspecten waarop de voorwaarden betrekking kunnen hebben te vermelden in de ontworpen bepaling.

Artikel 6

10. De steller van het ontwerp dient na te gaan of de machtiging die thans is opgenomen in artikel 13, § 1, 7., van de wet van 14 augustus 1986 niet best uitdrukkelijk wordt uitgebreid tot het bepalen van voorwaarden inzake het afleveren, het schorsen en het intrekken⁶ van het getuigschrift van vakbekwaamheid voor bestuurders en verzorgers, nu in het ontworpen artikel 16, § 3, 3., van dezelfde wet (artikel 7 van het ontwerp) wat dat betreft ook in een uitdrukkelijke regeling wordt voorzien.

11. Artikel 5, f), van verordening (EG) Nr. 1255/97 van de Raad van 25 juni 1997 'betreffende de communautaire criteria voor controlepost(en) en tot aanpassing van het in Richtlijn 91/628/EEG bedoelde reisschema' bepaalt dat de eigenaar of de natuurlijke of rechtspersoon die

⁴ De bepalingen van het aan het EG-Verdrag gehechte protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren zijn thans vervat in artikel 13 VWEU. Dat artikel luidt als volgt : "Bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie op het gebied van landbouw, visserij, vervoer, interne markt en onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte, houden de Unie en de lidstaten ten volle rekening met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, onder eerbiediging van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed."

⁵ HvJ 19 juni 2008, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers en Andibel*, C-219/07.

⁶ Wat de schorsing en de intrekking betreft, kan worden verwezen naar artikel 26, lid 5, van verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 'inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van Verordening (EG) nr. 1255/97'.

een controlepost(en) exploiteert, personeel gebruikt dat over de nodige vaardigheden, kennis en beroepsbekwaamheid beschikt en daartoe binnen het bedrijf of bij een opleidingsinstelling een specifieke opleiding heeft gevolgd of over een gelijkwaardige beroepservaring beschikt om deze dieren te hanteren en ze zo nodig op passende wijze te verzorgen.

Indien aan de ontworpen machtiging de bedoeling voorligt om een rechtsgrond te creëren voor het bepalen van de voorwaarden waaruit moet blijken dat aan de voornoemde verordeningsbepaling voldaan is, kan de vermelding van het personeel van controleposten, waarop de voornoemde verordening 1/2005 niet van toepassing is, behouden blijven. In de memorie van toelichting moet dan wel, wat dat personeel betreft, worden verwezen naar de voornoemde verordeningsbepaling en niet naar verordening nr. 1/2005.

Artikel 7

12. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling om ook een rechtsgrond te creëren voor het regelen van het getuigschrift van vakbekwaamheid voor de functionaris voor het dierenwelzijn als bedoeld in artikel 17, lid 4, van verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 ‘inzake de bescherming van dieren bij het doden’. Dit dient uitdrukkelijk te worden bepaald.

13. Indien het de bedoeling is om een retributie in te voeren voor de deelname aan het examen of het afleveren van het getuigschrift voor vakbekwaamheid, dient dit eveneens uitdrukkelijk te worden bepaald.

14. De machtigingen opgenomen in het ontworpen artikel 16, § 3, 2. en 3., dienen uiteraard bevoegdheidsconform te worden begrepen, zodat ze geen betrekking kunnen hebben op examens die worden afgenomen en getuigschriften die worden toegekend door instellingen die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen.

Artikel 8

15. De gemachtigde heeft een nieuwe tekst van het ontworpen artikel 21 van de wet van 14 augustus 1986 bezorgd, die luidt:

“Art. 21. § 1. Elke gebruiker is onderworpen aan een voorafgaandelijke erkenning door de minister bevoegd voor het Dierenwelzijn. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de voorwaarden van de in het eerste lid bedoelde erkenning, alsook de procedure voor het verlenen, het schorsen en het intrekken van de erkenning.

Hij kan daarenboven bijkomende voorwaarden voorschrijven met betrekking tot de bestemming van dieren eenmaal de dierproeven waarin deze dieren gebruikt werden, zijn beëindigd.

§ 2. De Koning bepaalt dat Ethische Commissies worden opgericht bij de gebruikers. Hij bepaalt de samenstelling, de werking en de opdrachten ervan. Deze Ethische Commissies worden door de Koning aangewezen als bevoegde instantie die de vergunning voor projecten verleent.

In dit verband legt de Koning voorwaarden en evaluatiecriteria vast waaraan een project moet voldoen alsook de procedures voor het maken van en het verlenen van de vergunning voor een project. De Koning bepaalt dat deze voorwaarden verplichtingen kunnen inhouden ten aanzien van de verantwoordelijken voor de projecten.

De Koning legt ook de voorwaarden vast van de beoordeling na afloop van een project en die van de niet-technische samenvatting van een project.

De Koning bepaalt welke overheidsdienst de Ethische Commissies goedkeurt en controleert. De Koning bepaalt nadere regels met betrekking tot de goedkeuring en de controle van de Ethische Commissies.

§ 3. De Koning richt een instantie op, die 'Dierenwelzijnsce' wordt genoemd en die belast wordt met het dierenwelzijn bij fokkers, leveranciers en gebruikers. Hij bepaalt de samenstelling, de werking en opdrachten ervan."

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft zich voor zijn onderzoek gebaseerd op deze nieuwe tekst.

16. In het ontworpen artikel 21, § 2, tweede lid, dient uitdrukkelijk te worden bepaald dat geen projecten mogen worden uitgevoerd zonder dat er vooraf een vergunning is voor verleend en dat een project alleen mag worden uitgevoerd indien de projectevaluatie gunstig is, dit ter omzetting van artikel 36 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'. Tevens dient de Koning niet enkel te worden gemachtigd om de procedure te bepalen voor het verlenen van de vergunning maar ook voor het wijzigen, het vernieuwen en het intrekken van de vergunning, dit ter omzetting van artikel 44 van dezelfde richtlijn.

17. Wat het ontworpen artikel 21, § 2, tweede lid, betreft, dient bovendien te worden herinnerd aan de opmerking die de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 51.723/1/V heeft gemaakt over het huidige artikel 21 van de wet van 14 augustus 1986, meer bepaald inzake het aanwijzen van de ethische commissies als bevoegde instantie die de vergunning voor projecten verleent (opmerking 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.”⁷

Artikel 10

18. Luidens het ontworpen artikel 42/1 van de wet van 14 augustus 1986 kan de dienst bevoegd voor het dierenwelzijn bij het vaststellen van een inbreuk op de wet van 14 augustus 1986, uitvoeringsbesluiten ervan of Europese verordeningen of beschikkingen/besluiten, waarbij levende dieren worden aangetroffen, de overtreder aanmanen om binnen een gestelde termijn maatregelen te nemen om een einde te stellen aan de overtreding. Indien de overtreder in gebreke blijft, wordt een nieuwe termijn opgelegd om een einde te stellen aan de overtreding, op straffe van een dwangsom tussen 50 euro en 500 euro per dag vertraging met een maximum van 10.000 euro. Het opleggen en het al dan niet betalen van de dwangsom laat de strafvordering onverlet.

18.1. Deze bepaling lijkt vooreerst te impliceren dat de administratie de dwangsom oplegt en niet een rechter. In dat verband kan *mutatis mutandis* worden verwezen naar de hiernavolgende opmerking uit advies 45.217/3 van de Raad van State van 4 november 2008, over het ontwerp dat heeft geleid tot het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009:

“Luidens artikel 75 van het ontwerp kan in bepaalde gevallen worden overgegaan tot de ‘effectieve sluiting’ van bepaalde ouderenvoorzieningen, indien zij verder worden geëxploiteerd nadat de Vlaamse Regering de sluiting heeft bevolen of nadat de sluiting van rechtswege is ingetreden. De ‘effectieve sluiting’ houdt in dat de stopzetting van de activiteiten en eventueel de ontruiming van de gebouwen wordt bevolen door de burgemeester en dat de gebouwen worden verzegeld.

De beslissing om tot sluiting over te gaan is bindend voor de betrokkene.

Die bestuurshandeling geniet bovendien het ‘*privilège du préalable*’, krachtens hetwelk ze uitvoerbaar is zolang ze zelf niet vernietigd of ingetrokken is, ongeacht of ze regelmatig dan wel onregelmatig is⁸.

Dat een eenzijdige bestuurshandeling de burger bindt, betekent nog niet dat de administratie zelf tot gedwongen uitvoering kan overgaan, zonder zich daarvoor tot de rechter te wenden⁹. Integendeel, de administratie is daartoe niet gerechtigd, ‘wanneer geen wettekst haar daartoe machtigt en er geen bijzondere omstandigheden zijn die een dringend

⁷ Adv.RvS 51.723/1/V van 11 september 2012 dat heeft geleid tot de wet van 27 december 2012 ‘houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES, diergezondheid en bescherming van de gezondheid van de gebruikers’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2512/001, 35-36.

⁸ Voetnoot 39 uit advies 45.217/3: R.v.St., nr. 49.811, 21 oktober 1994, Legrand.

⁹ Voetnoot 40 uit advies 45.217/3: A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VAN DE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen, 2006, 17^{de} uitgave, p. 7-8, nr. 9.

ingrijpen noodzakelijk maken, ten einde een ernstige verstoring van de openbare orde te voorkomen'¹⁰.

De ontworpen bepaling strekt ertoe aan een bestuurlijke overheid, te dezen de burgemeester, de bevoegdheid te verlenen om de ambtshalve tenuitvoerlegging van een bepaalde overheidsbeslissing mogelijk te maken. Aldus zou worden afgeweken van de regel dat de overheid zich vooraf tot de rechter moet wenden om dwang te mogen uitoefenen.

De beslissing om die bevoegdheid te verlenen is een beleidsbeslissing. Het staat meer bepaald aan de decreetgever om te oordelen of er voldoende zwaarwichtige redenen zijn die verantwoorden dat er afgeweken wordt van het beginsel dat niemand, ook de overheid niet, zichzelf recht doet¹¹. De Raad van State kan er alleen maar op wijzen dat het voornoemde beginsel essentieel is in een rechtsstaat, en dat de decreetgever daaraan slechts met de grootste omzichtigheid mag tornen."¹²

18.2. In vele gevallen is er interferentie mogelijk tussen de dwangsom die wordt ingevoerd bij het ontworpen artikel 42/1, de 'publieke' vordering, waaronder wellicht de bestaande strafrechtelijke maatregelen worden begrepen (artikelen 35 tot 41 van de wet van 14 augustus 1986), en de bestaande administratieve maatregelen (artikelen 41bis en 42 van dezelfde wet). Zo is het mogelijk dat er een betwisting lopende is over een inbreuk, waarbij de overtreders betwist dat de feiten een inbreuk vormen. Vraag is dan wat er moet gebeuren indien de dienst inmiddels een aanmaning heeft verstuurd gevolgd door het opleggen van een dwangsom, en nadien in het kader van de lopende betwisting de rechter tot het besluit komt dat de feiten inderdaad geen inbreuk vormen.

Gelet op dergelijke interferenties, doet de wetgever er goed aan om de diverse reactiemogelijkheden op inbreuken op een coherente manier te organiseren en de onderlinge verhouding te verduidelijken.

Meer in het algemeen moet bovendien worden vastgesteld dat het opleggen van een dwangsom een preventief en repressief of dwingend karakter heeft, eerder dan het karakter van een veiligheidsmaatregel. Gelet daarop, belet de internrechtelijke kwalificatie als 'dwangsom' niet dat de bedoelde maatregel toch als een sanctie of een strafvervolgning zou kunnen worden gekwalificeerd, ook wegens het relatief aanzienlijke maximumbedrag van de in het ontwerp geregelde dwangsom. In dat geval zou een aantal rechtsbeschermende bepalingen van toepassing kunnen worden, zoals het recht op toegang tot een rechter die beschikt over een beoordelingsbevoegdheid met volle rechtsmacht (artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens – hierna: EVRM) en het beginsel *non bis in idem* (artikel 4 van het Zevende Protocol bij het EVRM; artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten; artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). Wat dit laatste beginsel betreft, belet zulks niet noodzakelijk dat verscheidene sanctiesystemen in de

¹⁰ Voetnoot 41 uit advies 45.217/3: Cass., 20 januari 1994, *Arr. Cass.*, 1994, I, p. 79-80, nr. 35, met noot; *Rev. dr. commun.*, 1994-95, 232, met noot van M. NIHOUL.

¹¹ Voetnoot 42 uit advies 45.217/3: Rdpl. A. VANWELKENHUYZEN, "La maxime «Nul ne peut se faire justice à soi-même», ses limites et ses sanctions en droit public belge", *Rev. adm.*, 1967, (173), 179. Vgl. M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Brussel, 1989, I, p. 20, nr. 9.

¹² Adv.RvS 45.217/3 van 4 november 2008 dat heeft geleid tot het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009, *Parl.St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 1975/001, 154-155.

wetgeving zouden worden bepaald, maar moet de rechter bij de toepassing daarvan wel nagaan of niet reeds een 'straf' is opgelegd voor dezelfde feiten. Hetzelfde feit is te begrijpen als strafbare feiten met een voldoende ruimtelijke en temporele eenheid¹³; de beoordeling of dit het geval is, kan niet louter op basis van de wettelijke bepalingen gebeuren: in elke casus moet een feitelijke en afzonderlijke beoordeling worden gemaakt van de mate waarin het verwijtbare gedrag al dan niet tot dezelfde essentie is terug te brengen.

Gelet hierop, is het ontworpen artikel 42/1, derde lid – indien dat zou inhouden dat de vordering tot het opleggen van een dwangsom en de strafvordering onbeperkt cumuleerbaar zijn – problematisch indien de dwangsom – onder de autonome begripskwalificatie van de genoemde verdragsbepalingen – als een straf zou worden beschouwd.

19. Door de auditeur-verslaggever gevraagd of niet moet worden voorzien in het vooraf horen van de persoon aan wie een dwangsom wordt opgelegd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Het principe is dat de hoorplicht van toepassing is wanneer een individuele bestuurshandeling genomen wordt, die de belangen van de betrokkene ernstig aantast en die genomen wordt wegens de gedraging van de betrokkene.

Uitzonderingen hierop zijn enkel de hoogdringendheid (gelet op de uiterst dringende noodzaak, is het onmogelijk om de betrokkene te horen – men moet dan wel, van zodra de beslissing genomen is, onmiddellijk het nodige doen om met eerbiediging van de hoorplicht de genomen beslissing te heroverwegen) en de situatie waarin de overheid een gebonden bevoegdheid heeft en de maatregel genomen wordt op grond van een gegeven dat voor directe, eenvoudige constatering door de overheid vatbaar is.

Een procedure in deze zin kan uitgewerkt worden in een uitvoeringsbesluit.”

De machtiging aan de Koning om de nadere regels betreffende de betaling vast te leggen, wordt best aangevuld met een machtiging om de procedure voor het opleggen van een dwangsom te regelen, waarin dan de voorwaarde wordt opgenomen dat de betrokkene vooraf wordt gehoord.

¹³ Zie EHRM 10 februari 2009, *Zolotoukhine t/ Rusland*, § 92; EHRM 16 juni 2009, *Ruotsalainen t/ Finland*, § 53; EHRM 25 juni 2009, *Maresti t/ Kroatië*, § 63; EHRM 14 januari 2010, *Tsonyo Tsonev t/ Bulgarije*, § 52.

Hoofdstuk 2 – CITES – 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 12

20. Volgens de memorie van toelichting strekt artikel 12 ertoe te verduidelijken dat het verhoor een maatregel van opsporing en vaststelling van overtredingen is die de in artikel 7 van de wet van 28 juli 1981 bedoelde personen kunnen nemen. Daarbij wordt verwezen naar artikel 34, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 en artikel 20, zesde lid, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, waarin uitdrukkelijk is voorzien dat het verhoor een maatregel van opsporing en vaststelling is.

De ontworpen wijziging van voornoemd artikel 7 is evenwel beperkt tot het verhoor van de overtreder, in tegenstelling tot de voornoemde wetsbepalingen, waarin eveneens gewag wordt gemaakt van “elk ander nuttig verhoor”.

De gemachtigde heeft bevestigd dat het wel degelijk de bedoeling is om te voorzien in de mogelijkheid van elk ander nuttig verhoor. In dat geval dient de ontworpen wijziging naar het voorbeeld van de voornoemde wetsbepalingen te worden geredigeerd als volgt:

“onder andere door over te gaan tot het verhoor van de overtreder en tot elk ander nuttig verhoor”.

Hoofdstuk 3 – Dier, Plant en Voeding (lees: Dierengezondheid)

Afdeling 1 - Wijziging van de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti-hormonale, beta-adrenergische of productiestimulerende werking

Artikel 13

21. Gevraagd of de ontworpen bepaling enkel betrekking heeft op stoffen bedoeld in artikel 3, § 3, van de wet van 15 juli 1985 ‘betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti-hormonale, beta-adrenergische of productiestimulerende werking’, en dus enkel een afwijking inhoudt van die paragraaf, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“In het kader van eventuele toekomstige klinische dierproeven met het oog op het bekomen van een registratie van een geneesmiddel zouden de regels ook moeten gelden voor de “niet geregistreerde diergeneesmiddelen die stoffen ...”, vermeld in §1. De overige producten vermeld in deze paragraaf zijn verboden door RL 96/22. Het lijkt ons dan inderdaad aangewezen om de regels ook te laten gelden voor artikel 3 §1.”

De zinsnede “In afwijking van artikel 3, § 3” dient in het licht van dit antwoord te worden aangepast.

22. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van de ontworpen bepaling schrijven men, zoals in de Franse tekst, “geneesmiddelen” in plaats van “middelen”.

23. Volgens de gemachtigde wordt in het eerste streepje van de ontworpen bepaling onder “een gebruikstoelating in het kader van een registratie bij het Europees Geneesmiddelenagentschap” een vergunning voor het in de handel brengen toegekend op grond van verordening (EG) Nr. 726/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 ‘tot vaststelling van communautaire procedures voor het verlenen van vergunningen en het toezicht op geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik en tot oprichting van een Europees Geneesmiddelenbureau’ verstaan.

Gelet hierop dient in de betrokken bepaling de omschrijving “vergunning voor het in de handel brengen” te worden gebruikt en dient bovendien te worden verwezen naar de genoemde verordening.

24. In het tweede streepje van de ontworpen bepaling moet volgens de gemachtigde worden gepreciseerd dat het gaat om een “gebruikstoelating voor klinische proeven”.

Afdeling 2 - Wijziging van de wet van 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en diverse bepalingen

Artikel 14

25. Uit het opschrift van afdeling 2 en de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat het de bedoeling is om artikel 225 van de wet van 12 augustus 2000 ‘houdende sociale, budgettaire en diverse bepalingen’ te wijzigen. Artikel 14 is evenwel geredigeerd als een autonome bepaling. De gemachtigde heeft bevestigd dat de ontworpen bepaling inderdaad is op te vatten als een nieuwe paragraaf van vornoemd artikel 225.

De bestaande bepaling van artikel 225 dient dan eerst in een paragraaf 1 te worden ondergebracht en de ontworpen bepaling dient vervolgens als een paragraaf 2 te worden ingevoegd in dat artikel.

26. Luidens het eerste lid van de ontworpen bepaling is de bijdrage bedoeld om de opdrachten van de administratie voortvloeiend uit de toepassing van de wet van 25 maart 1964 ‘op de geneesmiddelen’ en van de ter uitvoering ervan genomen besluiten te financieren.

De bijdrage die wordt ingesteld is geen vergoeding voor prestaties die de administratie levert aan de heffingsplichtige, individueel beschouwd, maar de bijdrage wordt aangewend voor de financiering van taken die worden uitgeoefend ten voordele van de gemeenschap. Het gaat bijgevolg om een belasting. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan doordat de heffing wordt bestemd voor welbepaalde uitgaven.¹⁴

In de memorie van toelichting wordt onder meer gewag gemaakt van het aandeel dat het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (hierna: FAGG) draagt in de werkingskosten van AMCRA vzw. Deze vereniging wordt gefinancierd door het FAGG op

¹⁴ Zie o.m. Grondwettelijk Hof 21 februari 2008, nr. 32/2007, B.6; Grondwettelijk Hof 17 oktober 2007, nr. 131/2007, B.3.

grond van het koninklijk besluit van 16 januari 2012 ‘tot vaststelling van de voorwaarden waaronder bepaalde taken op het vlak van beheer en verspreiding van informatie die tot de bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen behoren aan natuurlijke of publiek- of privaatrechtelijke personen kunnen worden toevertrouwd’, genomen in uitvoering van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

Indien het wel degelijk de bedoeling is om met de belasting ook andere opdrachten van het FAGG dan die welke voortvloeien uit de wet van 25 maart 1964 te financieren, dient de omschrijving “om de opdrachten van de administratie voortvloeiend uit de toepassing van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen en van de ter uitvoering ervan genomen besluiten te financieren” te worden aangevuld.

*

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.

*

FORMALITÉS

2.1. Le dossier soumis au Conseil d'État, section de législation, contient trois documents (« EIDDD : Exemption (formulaire A) La mesure appartient à une catégorie d'exemption ») indiquant chaque fois que (la partie concernée du) projet est exempté de l'obligation de procéder à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, visé par la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' au motif qu'« [i]l est établi d'avance avec certitude que l'impact de la mesure au plan social, économique et/ou environnemental est négligeable ».

À cet égard, il y a lieu d'observer que le fait qu'« il est établi d'avance avec certitude que l'impact de la mesure au plan social, économique et/ou environnemental est négligeable » n'est pas un motif d'exemption figurant à l'article 2 de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'². Au demeurant, l'examen préalable visé à l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 vise précisément à évaluer l'existence ou non d'un tel impact.

Dès lors qu'aucun autre motif d'exemption ne semble pas pouvoir être invoqué, il y a lieu de conclure qu'il s'impose bel et bien de procéder à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable.

2.2. Les auteurs du projet devront par conséquent veiller à ce que la formalité imposée par la loi du 5 mai 1997 soit correctement accomplie. À cet égard, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 19/3, 1^o, de cette loi, cet accomplissement est une condition pour qu'un projet de loi puisse être déposé devant les Chambres législatives.

Si, consécutivement à l'accomplissement de la formalité précitée, des modifications devaient encore être apportées au projet, il y aurait lieu de soumettre celles-ci au Conseil d'État, section de législation.

3.1. L'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, V, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' requiert l'accord des gouvernements régionaux pour les mesures en matière de bien-être des animaux qui ont une incidence sur la politique agricole. En ce qui

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

² Les formules d'exemption utilisées doivent être adaptées compte tenu des motifs d'exemption figurant dans l'arrêté royal du 20 septembre 2012.

concerne les articles 2 à 10 du projet, qui visent à modifier la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux', le délégué a fourni à cet égard les précisions suivantes :

« 1. proefdieren, circussen, aanvoer van dieren ter adoptie (art. ([2, 3,] 4, 5 en 8) : deze sectoren zijn geen onderdeel van de landbouwsector. De voorgestelde bepalingen hebben dan ook geen invloed op het landbouwbeleid.

2. doorsturen van een kopie van het pv (art. 9) : deze bepaling heeft geen enkele invloed op het landbouwbeleid.

3. dwangsommen (art. 10) : het gaat om een administratieve dwangmaatregel die enkel die personen raakt die weigeren de wetgeving na te leven. Deze maatregel heeft dan ook geen invloed op het landbouwbeleid.

4. opleiding vervoerders (art. 6) : het gaat hierbij om het voorzien van een wettelijke basis voor een onderdeel van het reeds bestaande uitvoeringsbesluit. Het creëren van de wettelijke basis op zich heeft geen invloed op het landbouwbeleid (de basis op zich zorgt immers niet voor bijkomende verplichtingen, uitgaven, ...), de hierop gebaseerde uitvoeringsbepalingen kunnen wel een invloed hebben. Het uitvoeringsbesluit werd dan ook voor akkoord voorgelegd aan de gewestregeringen.

5. opleiding slachthuispersoneel (art. 7) : het gaat hierbij om het voorzien van een wettelijke basis teneinde uitvoering te kunnen geven aan de Europese verordening terzake. Deze wettelijke basis op zich heeft geen invloed op het landbouwbeleid daar hiermee geen bijkomende lasten, uitgaven, ... gecreëerd worden. Het uitvoeringsbesluit dat genomen zal worden op basis van het voorgestelde artikel zal mogelijk wel een invloed hebben op het landbouwbeleid. In dit geval zal het ontwerp uiteraard voor akkoord voorgelegd worden aan de gewestregeringen.

Ondanks het feit dat de voorgestelde bepalingen om bovenstaande redenen geen invloed hebben op het landbouwbeleid, werden, inderdaad op basis van de notificatie van de Ministerraad, de artikelen ivm de opleiding van vervoerders en de dwangsommen voor advies aan de Interministeriële Conferentie Landbouw (ICL/CIPA) voorgelegd. (...) ».

À ce sujet, le rapport du groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de politique agricole du 17 juillet 2013 relève notamment ce qui suit :

(traduction) « Les 3 régions demandent au représentant du SPF Santé publique de transmettre cette proposition au gouvernement régional afin que celui-ci l'approuve formellement, comme il est prévu dans la loi.

Le président conclut que le groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de politique agricole n'émet pas d'avis positif sur ce dossier vu les observations des régions et demande au SPF de donner suite à la demande des régions de transmettre ce dossier pour approbation aux gouvernements régionaux ».

3.2. On peut se rallier au point de vue du délégué selon lequel les articles 2 à 10 du projet ne comportent pas comme tels des mesures qui ont une incidence sur la politique agricole. Par conséquent, aucun accord au sens de la disposition précitée de la loi spéciale n'est, en principe, requis.

Toutefois, si la demande des régions de soumettre tous les articles relatifs au bien-être animal à l'approbation des gouvernements régionaux est accueillie, et si cette procédure devait donner lieu à des modifications ultérieures du projet, il y aurait de soumettre à nouveau ces dispositions modifiées pour avis au Conseil d'État.

4. L'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 prescrit une concertation associant les gouvernements régionaux pour les mesures de l'autorité fédérale qui ont une incidence sur la politique agricole.

À cet égard, en ce qui concerne l'article 13 du projet, le délégué a donné les éclaircissements suivants :

« Dit wijzigingsontwerp werd niet voorgelegd aan de ICLB. De registratie, de gebruikstoelating, de invoer, de uitvoer en het bezit van diergeneesmiddelen zijn bevoegdheden van de Federale Overheden: het FAGG en het FAVV.

De toediening ervan en het toelaten tot de voedselketen van behandelde dieren [behoort] uitsluitend tot [de bevoegdheden] van het FAVV.

De Gewesten komen enkel tussen bij het terugvorderen van EG-subsidies ingeval van overtreding van de wet.

Dit ontwerp wijzigt niets aan de bestaande situaties ».

Le fait que le projet ne porte que sur des matières qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale ne peut pas justifier l'absence de concertation avec les gouvernements régionaux, étant donné que celle-ci est précisément prescrite pour pareilles matières, dans la mesure où elles ont une incidence sur la politique agricole des régions. Le Conseil d'État, section de législation, estime qu'une telle incidence n'est pas à exclure en l'occurrence. Toutefois, la section de législation ne dispose pas de tous les éléments pour trancher cette question, de sorte qu'il convient de formuler une réserve sur ce point.

En ce qui concerne (notamment) l'article 14 du projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De artikelen 5 en 9 werden voorgelegd aan de CIPA (conférence interministérielle de la politique agricole) gezien daar zeker een impact is op het landbouwbeleid. Voor artikel 14 is de impact indirect door een eventuele impact op de prijs voor de eindgebruiker ».

Selon l'exposé des motifs, les contributions visées à l'article 14 du projet concernent les médicaments qui sont utilisés à grande échelle dans l'agriculture et imposer ces contributions constitue un élément de la politique axée sur la réduction de l'utilisation fréquente d'antibiotiques dans l'agriculture. Par conséquent, en ce qui concerne l'imposition de ces contributions, on ne peut exclure une incidence sur la politique agricole des régions, de sorte qu'il faut également émettre une réserve sur ce point de l'article 14.

Si une concertation avec les gouvernements régionaux devait encore avoir lieu à propos des articles précités et si celle-ci devait donner lieu à une modification du projet, il conviendrait également de la soumettre pour avis au Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. Lorsqu'un texte est divisé en chapitres, tous les articles de ce texte doivent être inscrits dans un chapitre. Par conséquent, l'article 1^{er} doit être intégré dans un chapitre 1^{er} intitulé « Disposition introductive » et la numérotation des chapitres subséquents doit être modifiée.

Chapitre 1^{er} – Bien-être des animaux – Modification de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux

Article 4

6. On n'aperçoit pas ce qu'il faut entendre par « animaux domestiques » à l'article 6/1, § 2, en projet, de la loi du 14 août 1986. Notamment en vue de la délimitation de la délégation conférée au Roi, il est recommandé d'insérer une définition de cette notion dans la loi du 14 août 1986 ou à tout le moins d'indiquer la portée de ces termes dans l'exposé des motifs du projet à l'examen³.

7. Invité à fournir des éclaircissements à propos de la nature des conditions que le Roi fixe pour la préservation du bien-être des animaux domestiques, le délégué a répondu ce qui suit :

« Omschrijving van de delegatie: administratieve verplichtingen m.b.t. de dieren (eigendomsbewijzen, vaccinatiestatus, dierenartsenregister) en de standplaatsen, omgang met en verzorging van de dieren inclusief de diergeneeskundige begeleiding, aantal en bekwaamheid van het personeel, huisvesting en vervoersomstandigheden. Het is niet de intentie om een opleiding op te leggen, maar wel om als principe te stellen dat de personen bekwaam moeten zijn, een bekwaamheid die moet blijken uit de wijze van verzorging en omgang van/met de dieren, niet uit het voorleggen van een attest ».

Dans un souci de sécurité juridique et de clarté, il est recommandé de prévoir expressément à l'article 6/1, § 2, en projet, les aspects sur lesquels peuvent porter les conditions à imposer par le Roi, tels qu'ils sont reproduits par le délégué.

³ La question se pose de savoir s'il n'est pas préférable, en ce qui concerne ce point, de s'inspirer de la définition y relative inscrite dans l'arrêté royal du 10 août 1998 'relatif à l'agrément des parcs zoologiques'.

Article 5

8.1. Il ne faut pas exclure que l'imposition de conditions lors de « l'introduction » d'animaux « en provenance de l'étranger » (article 12/1, en projet, de la loi du 14 août 1986) puisse être considérée comme une mesure d'effet équivalent ou une restriction quantitative à l'exportation au sens de l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après: TFUE). Toutefois, dans ce cas, l'imposition de ces conditions doit pouvoir être justifiée à la lumière de l'article 36 TFUE. Interrogé par l'auditeur-rapporteur à ce sujet, le délégué a fourni les précisions suivantes :

« Regels gelijk aan kwantitatieve invoerbepkeringen zijn toegestaan o.a. wanneer deze verantwoord zijn om redenen van dierenwelzijn en/of diergezondheid, voor zover het beoogde doel niet bereikt kan worden met minder beperkende maatregelen.

Dierenwelzijn en diergezondheid zijn op het niveau van het individuele dier onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een slechte gezondheidstoestand zal immers ook steeds in min of meerdere mate een negatieve invloed hebben op het welzijn van het betrokken dier.

Transport is bij dieren een belangrijke stressfactor met een negatieve invloed op het welzijn. Het is dan ook belangrijk dat elk transport in zo optimaal mogelijke omstandigheden verloopt. De ervaring leert echter dat de verenigingen en personen die adoptiedieren aanvoeren vanuit het buitenland vaak niet beschikken over aangepaste transportmiddelen : de voertuigen zijn onvoldoende geventileerd, de dieren worden met te veel in een te kleine kooi gestoken, er wordt onvoldoende drinkwater voorzien,...

De stress die veroorzaakt wordt door een verandering van omgeving en het transport zorgt er enerzijds voor dat de dieren gevoeliger zijn voor ziekten en anderzijds dat ziekten waarvan zij drager zijn, kunnen uitbreken. De dieren die worden aangevoerd voor adoptie zijn ofwel afkomstig uit lokale asielen, vaak na een verleden van mishandeling en verwaarlozing, ofwel gaat het om zwerfdieren. Het gaat hier dan ook om dieren met een onbekend verleden die vaak drager zijn van een hele reeks ziekten, wat het risico op enerzijds ziekteoverdracht tijdens het transport en anderzijds het optreden van symptomen door een verminderde weerstand sterk vergroot.

Uit onderzoek van het CODA (Centrum voor Onderzoek in de Diergeneeskunde en de Agrochemie) is bv. gebleken dat het in 43 % van de honden die positief testten op leishmaniose ging om adoptiedieren aangevoerd vanuit Spanje. (Leishmaniose is een ziekte die momenteel niet 'natuurlijk' voorkomt in België, maar o.m. door de klimaatopwarming wel oprukt vanuit Zuid-Europa. Zonder behandeling is deze ziekte dodelijk. Behandeling is zeer langdurig en duur.).

De dieren die voor adoptie worden aangevoerd vanuit het buitenland zijn omwille van hun verleden (zwerfdieren, mishandeling, verwaarlozing) vaak niet geschikt voor om het even welke adoptant. Een juiste keuze van adoptant en adoptiedier is hier dan ook erge belangrijk. Momenteel worden heel wat van deze dieren gekozen op basis van een foto. Dit verhoogt aanzienlijk het risico op een mismatch tussen adoptant en adoptiedier, met alle gevolgen voor het welzijn van het dier.

Tenslotte zijn er reeds verschillende keren problemen geweest door gebrekkige of ontbrekende adoptiecontracten, waarbij het dier de dupe wordt van een dispuut tussen de adoptant en de vereniging ».

8.2. Selon la jurisprudence de la Cour de Justice, la protection du bien-être des animaux peut constituer une justification au sens de l'article 36 TFUE :

« 27. À cet égard, il importe de rappeler, en premier lieu, que la protection du bien-être des animaux constitue un objectif légitime d'intérêt général dont l'importance s'est traduite, notamment, par l'adoption par les États membres du protocole sur la protection et le bien-être des animaux, annexé au traité instituant la Communauté européenne (JO 1997, C 340, p. 110)⁴. La Cour a, par ailleurs, constaté à plusieurs reprises l'intérêt que la Communauté porte à la santé et à la protection des animaux (voir arrêt du 17 janvier 2008, *Viamex Agrar Handel et ZVK*, C-37/06 et C-58/06, non encore publié au Recueil, points 22 et 23 ainsi que jurisprudence citée).

28. Il convient de rappeler, en deuxième lieu, que, selon l'article 30 CE, les dispositions des articles 28 CE et 29 CE ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions justifiées par des raisons, notamment, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, pourvu que ces interdictions ou restrictions ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres et que la Cour a jugé que la protection de la santé et de la vie des animaux constitue une exigence fondamentale reconnue par le droit communautaire (voir, en ce sens, arrêt du 11 mai 1999, *Monsees*, C-350/97, Rec. p. I-2921, point 24) »⁵.

L'habilitation conférée au Roi en vue d'imposer des conditions peut, compte tenu de cette jurisprudence, être justifiée sur la base de l'article 36 TFUE. Il faudra apprécier, en temps opportun, si tel est également le cas pour les mesures qui seront édictées sur la base de cette habilitation.

9. L'habilitation permettant au Roi d'imposer des conditions doit être mieux délimitée, en précisant qu'il s'agit de conditions pour la préservation du bien-être des animaux ou, mieux encore, en mentionnant dans la disposition en projet les aspects sur lesquels les conditions peuvent porter.

Article 6

10. L'auteur du projet devra vérifier s'il ne vaudrait pas mieux étendre expressément l'habilitation actuellement inscrite à l'article 13, § 1^{er}, 7., de la loi du 14 août 1986 à la fixation de conditions en matière de délivrance, de suspension et de retrait⁶ du certificat d'aptitude professionnelle pour les conducteurs et les convoyeurs, dès lors que l'article 16, § 3, 3., en projet, de la même loi (article 7 du projet) prévoit également une disposition expresse à cet égard.

⁴ Les dispositions du Protocole sur la protection et le bien-être des animaux, annexé au Traité CE, figurent actuellement à l'article 13 TFUE. Cet article est rédigé comme suit : « Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux ».

⁵ C.J.C.E., 19 juin 2008, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers et Andibel*, C-219/07.

⁶ En ce qui concerne la suspension et le retrait, on peut se référer à l'article 26, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 'relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) n° 1255/97'.

11. L'article 5, f), du règlement (CE) n° 1255/97 du Conseil du 25 juin 1997 'concernant les critères communautaires requis aux points d'arrêt et adaptant le plan de marche visé à l'annexe de la directive 91/628/CEE' dispose que le propriétaire ou toute personne physique ou morale exploitant un point d'arrêt utilise du personnel qui possède les aptitudes, les connaissances et les capacités professionnelles appropriées et qui, à cette fin, dispose d'une formation spécifique acquise soit au sein de l'entreprise soit auprès d'un organisme de formation ou qui bénéficie d'une expérience pratique équivalente pour procéder à la manipulation des animaux concernés ainsi que pour donner les soins appropriés auxdits animaux en cas de nécessité.

Si l'intention qui préside à l'habilitation en projet est de créer un fondement juridique à la fixation des conditions démontrant qu'il est satisfait à la disposition réglementaire précitée, la mention du personnel des postes de contrôle, auquel le règlement n° 1/2005 précité ne s'applique pas, peut être maintenue. Toutefois, en ce qui concerne ce personnel, l'exposé des motifs devra alors faire référence à la disposition réglementaire précitée et non pas au règlement n° 1/2005.

Article 7

12. Selon le délégué, l'intention est de créer également un fondement juridique en vue de régler le certificat de compétence professionnelle pour le responsable du bien-être des animaux, visé à l'article 17, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 'sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort'. Il faudra l'énoncer expressément.

13. Si l'intention est d'instaurer une redevance pour la participation à l'examen ou pour la délivrance du certificat de compétence, il convient également de l'énoncer expressément.

14. Les habilitations inscrites à l'article 16, § 3, 2. et 3., en projet, doivent évidemment être interprétées conformément aux règles répartitrices de compétence, de sorte qu'elles ne peuvent pas porter sur l'organisation d'examens et la délivrance de certificats par des organismes qui relèvent de la compétence des communautés.

Article 8

15. Le délégué a fait parvenir une nouvelle version de l'article 21, en projet, de la loi du 14 août 1986, rédigée comme suit :

« Art. 21. § 1. Elke gebruiker is onderworpen aan een voorafgaandelijke erkenning door de minister bevoegd voor het Dierenwelzijn. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de voorwaarden van de in het eerste lid bedoelde erkenning, alsook de procedure voor het verlenen, het schorsen en het intrekken van de erkenning.

Hij kan daarenboven bijkomende voorwaarden voorschrijven met betrekking tot de bestemming van dieren eenmaal de dierproeven waarin deze dieren gebruikt werden, zijn beëindigd.

§ 2. De Koning bepaalt dat Ethische Commissies worden opgericht bij de gebruikers. Hij bepaalt de samenstelling, de werking en de opdrachten ervan. Deze Ethische Commissies worden door de Koning aangewezen als bevoegde instantie die de vergunning voor projecten verleent.

In dit verband legt de Koning voorwaarden en evaluatiecriteria vast waaraan een project moet voldoen alsook de procedures voor het maken van en het verlenen van de vergunning voor een project. De Koning bepaalt dat deze voorwaarden verplichtingen kunnen inhouden ten aanzien van de verantwoordelijken voor de projecten.

De Koning legt ook de voorwaarden vast van de beoordeling na afloop van een project en die van de niet-technische samenvatting van een project.

De Koning bepaalt welke overheidsdienst de Ethische Commissies goedkeurt en controleert. De Koning bepaalt nadere regels met betrekking tot de goedkeuring en de controle van de Ethische Commissies.

§ 3. De Koning richt een instantie op, die 'Dierenwelzijnsce' wordt genoemd en die belast wordt met het dierenwelzijn bij fokkers, leveranciers en gebruikers. Hij bepaalt de samenstelling, de werking en opdrachten ervan ».

Le Conseil d'État, section de législation, a fait porter son examen sur ce nouveau texte.

16. À l'article 21, § 2, alinéa 2, en projet, il convient de prévoir expressément qu'aucun projet ne peut être exécuté sans autorisation préalable et qu'un projet ne peut être exécuté que si l'évaluation du projet est favorable, et ce en vue de la transposition de l'article 36 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'. En outre, le Roi ne doit pas uniquement être habilité à fixer la procédure d'octroi de l'autorisation, mais également à modifier, renouveler ou retirer l'autorisation, et ce en vue de la transposition de l'article 44 de la même directive.

17. En ce qui concerne l'article 21, § 2, alinéa 2, en projet, il convient en outre de rappeler l'observation que le Conseil d'État, section de législation, a formulée dans l'avis 51.723/1/V à propos de l'article 21 actuel de la loi du 14 août 1986, plus particulièrement en matière de désignation des commissions d'éthique comme autorité compétente qui délivre l'autorisation pour les projets (observation 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 »⁷.

Article 10

18. Selon l'article 42/1, en projet, de la loi du 14 août 1986, le service compétent pour le bien-être animal, lorsqu'il constate une infraction à la loi du 14 août 1986, à ses arrêtés d'exécution ou aux règlements ou décisions européens, qui concerne des animaux vivants, peut sommer le contrevenant de prendre des mesures dans un délai déterminé pour mettre fin à l'infraction. Si le contrevenant reste en défaut, un nouveau délai est imposé pour mettre fin à l'infraction, sous peine d'une astreinte de 50 à 500 euros par jour de retard, avec un maximum de 10.000 euros. L'imposition et le paiement ou non d'une astreinte n'affecte en rien l'action publique.

18.1. Tout d'abord, cette disposition paraît impliquer que c'est l'administration qui inflige l'astreinte et non pas un juge. À cet égard, on peut se référer *mutatis mutandis* à l'observation ci-après que le Conseil d'État a formulée le 4 novembre 2008 dans l'avis 45.217/3 sur le projet devenu le décret du 13 mars 2009 sur les soins et le logement :

(traduction) « Selon l'article 75 du projet, il peut être procédé dans certains cas à la 'fermeture effective' de certaines structures de soins aux personnes âgées, si elles continuent à être exploitées après que le Gouvernement flamand a ordonné la fermeture ou après que la fermeture est entrée en vigueur de plein droit. La 'fermeture effective' implique que la cessation des activités et, le cas échéant, l'évacuation des bâtiments sont ordonnées par le bourgmestre et que les bâtiments sont mis sous scellés.

La décision de procéder à la fermeture est contraignante à l'égard de l'intéressé.

Cet acte administratif bénéficie en outre du 'privilège du préalable' en vertu duquel il est applicable aussi longtemps qu'il n'a pas lui-même été annulé ou retiré, qu'il soit entaché d'irrégularité ou non⁸.

La circonstance qu'une décision administrative unilatérale oblige le citoyen ne signifie pas pour autant que l'administration puisse procéder elle-même à une exécution

⁷ Avis C.E. 51.723/1/V du 11 septembre 2012 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 27 décembre 2012 'portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, Cites, santé des animaux et protection de la santé des consommateurs', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2512/001, 35-36.

⁸ Note 39 de l'avis 45.217/3: C.E., n° 49.811, 21 octobre 1994, Legrand.

forcée sans en référer au juge⁹. Au contraire, l'administration n'y est pas autorisée 'à défaut de texte légal l'y habilitant et en l'absence de circonstances particulières nécessitant une intervention urgente en vue d'éviter une atteinte grave à l'ordre public'¹⁰.

La disposition en projet vise à conférer à une autorité administrative, en l'espèce le bourgmestre, le pouvoir de permettre l'exécution d'office d'une décision administrative déterminée. Il serait ainsi dérogé à la règle selon laquelle l'autorité doit préalablement s'adresser au juge pour pouvoir procéder à l'exécution forcée.

La décision visant à conférer ce pouvoir est une décision d'opportunité. Il incombe plus particulièrement au législateur décrétal d'apprécier s'il existe des motifs suffisamment graves justifiant de déroger au principe selon lequel personne, y compris l'autorité, ne peut se faire justice à soi-même¹¹. Le Conseil d'État ne peut que souligner que le principe précité est essentiel dans un État de droit et que le législateur décrétal ne peut s'en écarter qu'avec la plus grande prudence »¹².

18.2. Dans bon nombre de cas, il peut y avoir des interférences entre l'astreinte instaurée par l'article 42/1, en projet, l'action 'publique', y compris sans doute les mesures pénales existantes (articles 35 à 41 de la loi du 14 août 1986), et les mesures administratives existantes (articles 41bis et 42 de la même loi). Ainsi, il est possible qu'une infraction fasse l'objet d'une contestation en cours, dans laquelle le contrevenant conteste que les faits constituent une infraction. La question se pose alors de savoir ce qu'il y a lieu de faire si le service a envoyé entre-temps une sommation suivie d'une astreinte et que, par la suite, dans le cadre de la contestation en cours, le juge arrive à la conclusion que les faits ne constituent en effet pas une infraction.

Eu égard à telles interférences, le législateur serait bien avisé d'organiser de manière cohérente les différentes possibilités de réaction aux infractions et de préciser leur corrélation.

De manière plus générale, il faut en outre constater que l'imposition d'une astreinte revêt plutôt un caractère préventif et répressif ou contraignant qu'un caractère de mesure de sécurité. Par conséquent, la qualification en droit interne « d'astreinte » n'empêche pas que la mesure visée puisse néanmoins être qualifiée de sanction ou de poursuite pénale, également en raison du montant maximum relativement élevé de l'astreinte réglée dans le projet. Dans ce cas, un certain nombre de dispositions juridictionnelles protectrices pourraient s'appliquer, tels le droit d'accès à un juge disposant d'un pouvoir d'appréciation de pleine juridiction (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme – ci-après : CEDH) et le principe *non bis in idem* (article 4 du Protocole n° 7 à la CEDH; article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union

⁹ Note 40 de l'avis 45.217/3: A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VAN DE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Malines, 2006, 17^e édition, pp. 7-8, n° 9.

¹⁰ Note 41 de l'avis 45.217/3: Cass., 20 janvier 1994, Arr. Cass., 1994, I, pp. 79-80, n° 35, avec note; *Rev. dr. commun*, 1994-95, 232, avec note de M. NIHOUL.

¹¹ Note 42 de l'avis 45.217/3: Voir A. VANWELKENHUYZEN, "La maxime « Nul ne peut se faire justice à soi-même », ses limites et ses sanctions en droit public belge", *Rev. adm.*, 1967, (173), 179. Comp. M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, 1989, I, p. 20, n° 9.

¹² Avis C.E. 45.217/3 du 4 novembre 2008 sur un avant-projet de décret devenu le décret du 13 mars 2009 sur les soins et le logement, *Doc. Parl.*, Parl. fl., 2008-09, n° 1975/001, p. 154-155.

européenne). En ce qui concerne ce dernier principe, s'il n'est pas nécessairement interdit que la législation puisse prévoir plusieurs systèmes de sanction, le juge doit toutefois vérifier, lors de leur application, si une « peine » n'a pas déjà été infligée pour les mêmes faits. Par même fait, on entend des infractions s'inscrivant dans une unité de temps et de lieu suffisante¹³; pour apprécier si tel est le cas, on ne peut se fonder sur les seules dispositions légales: dans chaque cas, la mesure dans laquelle le comportement fautif présente ou non les mêmes caractéristiques essentielles doit faire l'objet d'une appréciation de fait distincte.

Par conséquent, l'article 42/1, alinéa 3, en projet – dans la mesure où il en résulterait que la demande d'astreinte et l'action publique sont cumulables sans restriction – pose problème si l'astreinte – au regard de la qualification autonome de la notion contenue dans les dispositions conventionnelles précitées – devait être considérée comme une peine.

19. À la question de l'auditeur-rapporteur de savoir s'il ne faut pas prévoir l'audition préalable de la personne qui se voit imposer une astreinte, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het principe is dat de hoorplicht van toepassing is wanneer een individuele bestuurshandeling genomen wordt, die de belangen van de betrokkene ernstig aantast en die genomen wordt wegens de gedraging van de betrokkene.

Uitzonderingen hierop zijn enkel de hoogdringendheid (gelet op de uiterst dringende noodzaak, is het onmogelijk om de betrokkene te horen – men moet dan wel, van zodra de beslissing genomen is, onmiddellijk het nodige doen om met eerbiediging van de hoorplicht de genomen beslissing te heroverwegen) en de situatie waarin de overheid een gebonden bevoegdheid heeft en de maatregel genomen wordt op grond van een gegeven dat voor directe, eenvoudige constatering door de overheid vatbaar is.

Een procedure in deze zin kan uitgewerkt worden in een uitvoeringsbesluit ».

Il est recommandé de compléter l'habilitation conférée au Roi en vue de fixer les modalités de paiement par une habilitation permettant de régler la procédure en matière d'astreinte, qui intégrerait alors la condition de l'audition préalable de l'intéressé.

¹³ Voir C.E.D.H., 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, § 92; C.E.D.H., 16 juin 2009, *Ruotsalainen c. Finlande*, § 53; C.E.D.H., 25 juin 2009, *Maresti c. Croatie*, § 63; C.E.D.H., 14 janvier 2010, *Tsonyo Tsonev c. Bulgarie*, § 52.

Chapitre 2 – CITES – 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 12

20. Selon l'exposé des motifs, l'article 12 vise à préciser que l'audition est une mesure de recherche et de constatation d'infractions que les personnes visées à l'article 7 de la loi du 28 juillet 1981 peuvent prendre. Il fait référence à cet égard à l'article 34, § 2, de la loi du 14 août 1986 et à l'article 20, alinéa 6, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux qui prévoient expressément que l'audition est une mesure de recherche et de constatation.

Toutefois, la modification en projet de l'article 7 précité est limitée à l'audition du contrevenant, à l'inverse des dispositions légales précitées, qui font également état de « toute autre audition utile ».

Le délégué a confirmé que l'intention est effectivement de prévoir la possibilité de toute autre audition utile. Dans ce cas, à l'instar des dispositions légales précitées, il convient de rédiger la modification en projet comme suit :

« notamment en procédant à l'audition du contrevenant et à toute autre audition utile ».

Chapitre 3 – Santé des animaux

Section 1^{ère} – Modification de la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal, à effet antihormonal, à effet beta-adrénérique ou à effet stimulateur de production chez les animaux

Article 13

21. Interrogé sur la question de savoir si la disposition en projet ne concerne que les substances visées à l'article 3, § 3, de la loi du 15 juillet 1985 'relative à l'utilisation de substances à effet hormonal, à effet antihormonal, à effet beta-adrénérique ou à effet stimulateur de production chez les animaux', et ne comporte dès lors qu'une dérogation à ce paragraphe, le délégué a répondu ce qui suit :

« In het kader van eventuele toekomstige klinische dierproeven met het oog op het bekomen van een registratie van een geneesmiddel zouden de regels ook moeten gelden voor de "niet geregistreerde diergeneesmiddelen die stoffen ...", vermeld in § 1. De overige producten vermeld in deze paragraaf zijn verboden door RL 96/22. Het lijkt ons dan inderdaad aangewezen om de regels ook te laten gelden voor artikel 3 § 1 ».

Le membre de phrase « En dérogation à l'article 3, § 3 » doit être adapté compte tenu de cette réponse.

22. À l'instar du texte français, on écrira, dans le texte néerlandais de la phrase introductive de la disposition en projet, « geneesmiddelen » au lieu de « middelen ».

23. Selon le délégué on entend par « une autorisation d'utilisation dans le cadre d'un enregistrement auprès de l'Agence européenne des médicaments », au premier tiret de la disposition en projet, une autorisation de mise sur le marché délivrée sur la base du règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 'établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments'.

Il convient dès lors d'utiliser la définition « autorisation de mise sur le marché » dans la disposition concernée et il y a lieu, en outre, de faire référence au règlement précité.

24. Selon le délégué, il faut préciser au deuxième tiret de la disposition en projet qu'il s'agit d'une « autorisation d'utilisation pour des essais cliniques ».

Section 2 – Modification de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses

Article 14

25. Il peut se déduire de l'intitulé de la section 2 et de l'exposé des motifs que l'intention est de modifier l'article 225 de la loi du 12 août 2000 'portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses'. Toutefois, l'article 14 est rédigé comme une disposition autonome. Le délégué a confirmé que la disposition en projet doit en effet se concevoir comme un nouveau paragraphe de l'article 225 précité.

Il convient dès lors d'intégrer d'abord la disposition existante de l'article 225 dans un paragraphe 1^{er} et d'insérer ensuite la disposition en projet sous la forme d'un paragraphe 2 dans cet article.

26. Selon l'alinéa 1^{er} de la disposition en projet, la contribution est destinée à financer les missions de l'administration résultant de l'application de la loi du 25 mars 1964 'sur les médicaments' et des arrêtés pris en exécution de celle-ci.

La contribution qui est instaurée ne constitue pas la rémunération de prestations accomplies par l'administration en faveur du redevable, considéré individuellement, mais elle est affectée au financement de missions exercées au profit de la communauté. Il s'agit par conséquent d'un impôt. Cette qualification n'est pas remise en cause par la circonstance que le prélèvement sert à réaliser des objectifs spécifiques ¹⁴.

L'exposé des motifs mentionne notamment la quote-part de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (ci-après : AFMPS) dans les frais de fonctionnement de AMCRA A.S.B.L. Cette association est financée par l'AFMPS sur la base de l'arrêté royal du 16 janvier 2012 'déterminant les conditions dans lesquelles certaines tâches relevant de la

¹⁴ Voir e.a. Cour constitutionnelle, 21 février 2008, n° 32/2007, B.6; Cour constitutionnelle, 17 octobre 2007, n° 131/2007, B.3.

compétence de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire en matière de gestion et de diffusion de l'information peuvent être confiées à des personnes physiques ou morales de droit public ou de droit privé', pris en exécution de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

Si l'intention est effectivement de financer avec l'impôt également des missions de l'AFMPS autres que celles résultant de la loi du 25 mars 1964, il convient de compléter la définition « pour financer les missions de l'administration résultant de l'application de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments et des arrêtés pris en exécution de celle-ci ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS