



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.431/3
van 2 april 2014

avis 55.431/3
du 2 avril 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
voorwaarden voor het vervoer,
het verzamelen en het
verhandelen van
landbouwhuisdieren'

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux conditions pour le
transport, le rassemblement et
le commerce d'animaux
agricoles'

Op 18 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de voorwaarden voor het vervoer, het verzamelen en het verhandelen van landbouwhuisdieren'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 april 2014.

*

Le 18 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux conditions pour le transport, le rassemblement et le commerce d'animaux agricoles'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 25 mars 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Lieven DENYS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 avril 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Gelet op het uitzonderlijk hoge aantal adviesaanvragen die met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aanhangig zijn gemaakt, heeft de afdeling Wetgeving zich bovendien noodgedwongen moeten beperken tot een summier onderzoek van het ontwerp, zelfs met betrekking tot de in artikel 84, § 3, eerste lid, van die wetten opgesomde punten. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets meer over te zeggen valt.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de voorwaarden voor het commercieel vervoer over de weg, alsook het commercieel verzamelen en het verhandelen van landbouwhuisdieren¹ te regelen. Het ontwerp bevat bepalingen met betrekking tot:

- het commercieel vervoer, de commerciële verzamelingen en het verhandelen van runderen, varkens, schapen en geiten, met daarin nadere regelingen over de vervoerders, de voertuigen, de handelaars en handelaarstallen, alsook de verzamelcentra (hoofdstuk II van het ontwerp);

- het commercieel vervoer, de commerciële verzamelingen en het verhandelen van paarden, met daarin nadere regelingen over de vervoerders, de voertuigen, de handelaars en de verzamelcentra (hoofdstuk III);

- het commercieel vervoer, de commerciële verzamelingen en het verhandelen van pluimvee, met daarin nadere regelingen over de vervoerders, de voertuigen en de handelaars (hoofdstuk IV).

Daarnaast bevat het ontwerp nog een hoofdstuk V met diverse bepalingen met betrekking tot het vervoeren en het verzamelen van landbouwhuisdieren, met daarin een aantal algemene bepalingen (afdeling 1) en bepalingen gewijd aan niet-commerciële verzamelingen (afdeling 2) en aan commerciële verzamelingen op markten (afdeling 3).

Hoofdstuk VI bevat sanitaire maatregelen op verzamelingen in het algemene kader van de diergezondheid, met bepalingen betreffende het epidemiologisch toezicht (afdeling 1) en een aantal “beperkende” maatregelen (afdeling 2).

¹ Hiermee wordt bedoeld runderen, varkens, schapen, geiten, hertachtigen, pluimvee, konijnen die in gevangenschap worden gehouden voor de productie van vlees, paardachtigen en aquacultuurdieren (zie artikel 3, § 2, 1° tot 3°, van het ontwerp).

Het ontwerp bevat tevens een aantal wijzigings- en opheffingsbepalingen (hoofdstukken VII en VIII).

3.1. Het ontworpen besluit vindt in hoofdzaak rechtsgrond in de artikelen 8, eerste lid, 1°, 9, 2° en 3°, 15, 1°, 3° en 4°, 16, eerste lid, en 18*bis*, eerste lid, van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: de dierengezondheidswet).

In zoverre in de artikelen 59 en 60 van het ontwerp de tussenkomst wordt opgelegd van dierenartsen en de nadere regels worden bepaald omtrent het optreden van deze dierenartsen, moet daarvoor aanvullend rechtsgrond worden gezocht in artikel 7 van de dierengezondheidswet.

3.2. In zoverre sommige bepalingen van het ontwerp tevens betrekking hebben op de bescherming en het welzijn van dieren bij hun vervoer, kan ervoor aanvullend rechtsgrond worden gevonden in artikel 13, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’.

3.3. Wat betreft het toevertrouwen van opdrachten² aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV), kan het ontworpen besluit worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met artikel 4, §§ 1 tot 3, en artikel 5, tweede lid, 12° en 13°, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

3.4. In zoverre het ontworpen besluit betrekking heeft op activiteiten die onder de controlebevoegdheid van het FAVV vallen en die onderworpen worden aan een voorafgaande toelating, erkenning, registratie, kennisgeving of verklaring, waarvan de voorwaarden en de nadere regels in dit ontwerp worden bepaald, vindt het aanvullend rechtsgrond in artikel 3*bis*, eerste lid, van het bij wet bekrachtigde koninklijk besluit van 22 februari 2001 ‘houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen’.

3.5. De hoofdstukken VII en VIII van het ontwerp bevatten tal van opheffingen van en wijzigingen aan bestaande besluiten naar aanleiding van de invoering van de ontworpen regeling. Binnen de beperkte tijd die hij aan het ontwerp kan besteden, heeft de Raad van State niet kunnen nagaan of voor elk van deze besluiten de geëigende rechtsgrond wordt vermeld in de aanhef. De stellers van het ontwerp moeten zich ervan vergewissen dat dit voor elk van de betrokken opheffings- en wijzigingsbepalingen het geval is.

Bij wijze van voorbeeld kunnen de artikelen 63 tot 65 van het ontwerp worden aangehaald, die bepaalde onderdelen van het koninklijk besluit van 20 september 1883 ‘houdende reglement van algemeen bestuur van de diergeneeskundige politie’ opheffen. Hiervoor kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met artikel 32, § 1, van de dierengezondheidswet, waarbij de wet van 30 december 1882 ‘op de

² De gemachtigde bevestigde dat het ontwerp enkel betrekking heeft op de gewone opdrachten van het FAVV (en dus niet op bijkomende opdrachten, waarvoor een bijkomende rechtsgrond vereist zou zijn).

diergeneeskundige politie en de schadelijke insecten', die destijds de rechtsgrond vormde voor het voormelde koninklijk besluit, is opgeheven.

Een ander voorbeeld vormen de artikelen 76 en 77 van het ontwerp, die rechtsgrond vinden in de artikelen 7, §§ 2 en 3, 8, eerste lid, 1°, 15, 1°, en 18 van de dierengezondheidswet.

ALGEMENE OPMERKING

4. In de artikelen 14, tweede lid, 23, tweede lid, en 26, tweede lid, wordt bepaald dat het FAVV voor elk van de in het eerste lid van die artikelen vermelde voorwaarden, richtlijnen kan opstellen. Een dergelijke bevoegdheid kan enkel aan het FAVV worden toegekend voor zover die richtlijnen geen nieuwe elementen toevoegen aan deze voorwaarden en ze beperkt zijn tot een praktische concretisering van deze voorwaarden.

In artikel 60, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat de dierenarts die overeenkomstig artikel 59 wordt ontboden, een verslag opstelt "gebaseerd op een checklist en overeenkomstig de richtlijnen die hem door het Agentschap worden verschaft". In zoverre daarmee algemene richtlijnen worden bedoeld en niet specifieke instructies voor elk geval afzonderlijk, moet erop worden toegezien dat deze richtlijnen enkel de formele presentatie van het verslag betreffen en geen inhoudelijke voorschriften inhouden omtrent de wijze waarop de dierenarts zijn opdracht moet vervullen. Dergelijke voorschriften moeten immers in de ontworpen regeling worden opgenomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De verwijzingen naar de rechtsgrond in het derde tot het vijfde lid van de aanhef moeten worden aangepast aan hetgeen *sub* 3.1 tot 3.5 is uiteengezet omtrent de rechtsgrond voor het te nemen besluit.

Artikel 1

6. Naar luid van artikel 1, § 2, voorziet het ontworpen besluit zowel in de omzetting van een aantal richtlijnbepalingen, alsook in de “toepassing” van een aantal andere richtlijnbepalingen. Uit de uitleg van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat met de “toepassing” van richtlijnbepalingen wordt gerefereerd aan gevallen waarin de richtlijnbeeping geen verplichting inhoudt in hoofde van de betrokken lidstaten, maar enkel een mogelijkheid, alsook aan gevallen waarin de richtlijnbeeping reeds is omgezet in het interne recht, maar waarbij een meer volledige of betere omzetting wordt beoogd. Die gevallen worden evenwel ook als omzetting aangemerkt en niet als “toepassing” van richtlijnbepalingen. Enkel indien een richtlijnbeeping reeds bij andere internrechtelijke teksten is omgezet en de nieuwe omzetting een aanvulling of vervollediging vormt van de bestaande omzettingsteksten, kan gewag worden gemaakt van “gedeeltelijke omzetting” (en dus ook in dat geval niet van “toepassing”).

De redactie van artikel 1, § 2, van het ontwerp moet dan ook worden herzien in het licht van hetgeen zo-even is uiteengezet.

Artikel 76

7. In artikel 76 van het ontwerp moet worden verwezen naar “paragraaf 2, 1°,” en niet naar “de definitie 1°”.

Artikel 86

8. Het koninklijk besluit van 9 juli 1999 ‘betreffende de bescherming van dieren tijdens het vervoer en de erkenningsvoorwaarden van vervoerders, handelaars, halteplaatsen en verzamelcentra’ wordt opgeheven bij artikel 86, 1°, van het ontwerp, maar in de artikelen 2, 4°, en 7 van het koninklijk besluit van 1 december 2013 ‘betreffende de veterinairerechtelijke voorschriften voor het verkeer van paardachtigen, de invoer van paardachtigen uit derde landen en de doorvoer’ wordt nog verwezen naar dat op te heffen besluit. Hoofdstuk VII van het ontwerp zal dan ook moeten worden aangevuld met een of meer wijzigingsbepalingen van het laatstgenoemde besluit, teneinde die verwijzingen aan te passen.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Eu égard au nombre exceptionnellement élevé de demandes d'avis dont le Conseil d'État est saisi en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est en outre vue contrainte, même en ce qui concerne les points énumérés à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, de ces lois, de se limiter à un examen sommaire du projet. La circonstance qu'une disposition ne fasse l'objet d'aucune observation dans le présent avis ne peut nullement signifier qu'il n'y a rien à en dire et, si toutefois une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle soit exhaustive.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de régler les conditions relatives au transport commercial par route, ainsi que le rassemblement commercial et le commerce d'animaux agricoles ¹. Le projet comporte des dispositions relatives :

- au transport commercial, aux rassemblements commerciaux et au commerce de bovins, porcins, ovins et caprins, en ce compris des modalités applicables aux transporteurs, aux véhicules, aux négociants et aux étables de négociant, ainsi qu'aux centres de rassemblement (chapitre II du projet);

- au transport commercial, aux rassemblements commerciaux et au commerce de chevaux, en ce compris des modalités applicables aux transporteurs, aux véhicules, aux négociants et aux centres de rassemblement (chapitre III);

- au transport commercial, aux rassemblements commerciaux et au commerce de volailles, en ce compris des modalités applicables aux transporteurs, aux véhicules et aux négociants (chapitre IV).

En outre, le projet contient encore un chapitre V comportant des dispositions diverses relatives au transport et au rassemblement d'animaux agricoles, en ce compris un certain nombre de dispositions générales (section 1) et des dispositions consacrées à des rassemblements non commerciaux (section 2) et à des rassemblements commerciaux sur des marchés (section 3).

Le chapitre VI comporte des mesures sanitaires applicables aux rassemblements dans le cadre général de la santé animale, assorties de dispositions relatives à la surveillance épidémiologique (section 1) et d'une série de mesures « restrictives » (section 2).

Le projet contient par ailleurs un certain nombre de dispositions modificatives et abrogatoires (chapitres VII et VIII).

¹ Sont visés : les bovins, les porcins, les ovins, les caprins, les cervidés, les volailles, les lapins détenus en captivité en vue de la production de viande, les équidés et les animaux d'aquaculture (voir l'article 3, § 2, 1^o à 3^o, du projet).

3.1. L'arrêté en projet trouve essentiellement un fondement juridique dans les articles 8, alinéa 1^{er}, 1^o, 9, 2^o et 3^o, 15, 1^o, 3^o et 4^o, 16, alinéa 1^{er}, et 18*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux' (ci-après : la loi relative à la santé des animaux).

Dans la mesure où les articles 59 et 60 du projet imposent l'intervention de vétérinaires et fixent les modalités de leur intervention, un fondement juridique complémentaire doit être recherché, à cet égard, dans l'article 7 de la loi relative à la santé des animaux.

3.2. Certaines dispositions du projet, dans la mesure où elles concernent par ailleurs la protection et le bien-être des animaux lors de leur transport, peuvent trouver un fondement juridique complémentaire dans l'article 13, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux'.

3.3. En ce qui concerne l'attribution de missions ² à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA), l'arrêté en projet peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec les articles 4, §§ 1^{er} à 3, et 5, alinéa 2, 12^o et 13^o, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

3.4. Dans la mesure où il porte sur des activités qui relèvent de la compétence de contrôle de l'AFSCA et qui sont subordonnées à une autorisation, un agrément, un enregistrement, une notification ou une déclaration préalables, dont les conditions et les modalités sont déterminées dans le présent projet, l'arrêté en projet trouve un fondement juridique complémentaire dans l'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001, confirmé par la loi, 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales'.

3.5. Les chapitres VII et VIII du projet abrogent de nombreux arrêtés existants et apportent de multiples modifications dans d'autres à la suite de l'instauration de la réglementation en projet. Eu égard au délai limité qu'il peut réserver au projet, le Conseil d'état n'a pas pu vérifier si le préambule mentionne le fondement juridique approprié pour chacun de ces arrêtés. Les auteurs du projet devront s'assurer que tel est le cas pour chacune des dispositions modificatives et abrogatoires concernées.

Les articles 63 à 65 du projet, qui abrogent certains éléments de l'arrêté royal du 20 septembre 1883 'contenant règlement d'administration générale pour assurer la surveillance de la police sanitaire des animaux domestiques', peuvent être cités à titre d'exemples. On peut s'appuyer à cet égard sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec l'article 32, § 1^{er}, de la loi relative à la santé des animaux, qui a abrogé la loi du 30 décembre 1882 'sur la police sanitaire des animaux domestiques et les insectes nuisibles', qui procurait à l'époque le fondement juridique à l'arrêté royal précité.

² Le délégué a confirmé que le projet ne concerne que les missions ordinaires de l'AFSCA (et donc pas des missions complémentaires, pour lesquelles un fondement juridique complémentaire serait requis).

Les articles 76 et 77 du projet, qui trouvent un fondement juridique dans les articles 7, §§ 2 et 3, 8, alinéa 1^{er}, 1°, 15, 1°, et 18 de la loi relative à la santé des animaux constituent d'autres exemples.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Les articles 14, alinéa 2, 23, alinéa 2, et 26, alinéa 2, disposent que l'AFSCA peut établir des directives pour chacune des conditions mentionnées à l'alinéa 1^{er} de ces articles. Une telle compétence peut uniquement lui être attribuée si ces directives n'ajoutent pas d'éléments nouveaux à ces conditions et si elles se limitent à une concrétisation pratique de celles-ci.

L'article 60, § 2, du projet dispose que le vétérinaire qui est appelé, conformément à l'article 59, rédige un rapport « sur [la] base d'une check-list et conformément aux directives qui lui sont fournies par l'Agence ». Dans la mesure où des directives générales sont ainsi visées et non pas des instructions spécifiques pour chaque cas, on veillera à ce que ces directives ne portent que sur la présentation formelle du rapport et ne contiennent pas de prescriptions de fond sur la manière dont le vétérinaire doit remplir sa mission. En effet, pareilles prescriptions doivent être insérées dans la réglementation en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Aux troisième, quatrième et cinquième alinéas du préambule, les références au fondement juridique doivent être adaptées aux observations formulées aux points 3.1 à 3.5 à propos du fondement juridique de l'arrêté envisagé.

Article 1^{er}

6. Aux termes de l'article 1^{er}, § 2, l'arrêté en projet prévoit tant la transposition d'un certain nombre de dispositions de directives que l'« application » de plusieurs autres dispositions de celles-ci. Il peut être déduit de l'explication du délégué que « l'application » de disposition de directives vise les cas où la disposition d'une directive n'emporte, pour les États membres concernés, aucune obligation mais seulement une possibilité, ainsi que les cas où la transposition de cette disposition a déjà été effectuée en droit interne, mais où une transposition meilleure ou plus complète est envisagée. Toutefois, ces cas sont également qualifiés de transposition et non d'« application » de dispositions de directives. Il ne peut être fait état d'une « transposition partielle » (et donc, dans ce cas également, pas d'une « application ») que si une disposition de la directive a déjà été transposée par d'autres textes de droit interne et que la nouvelle réglementation vient compléter ou parfaire les actes existants adaptant le droit interne.

Par conséquent, la rédaction de l'article 1^{er}, § 2, du projet doit être revue au regard de ce qui a été exposé ci-dessus.

Article 76

7. L'article 76 du projet doit viser le « paragraphe 2, 1° » et non la « définition 1° ».

Article 86

8. Si l'arrêté royal du 9 juillet 1999 'relatif à la protection des animaux pendant le transport et aux conditions d'enregistrement des transporteurs et d'agrément des négociants, des points d'arrêt et des centres de rassemblement' est abrogé par l'article 86, 1°, du projet, il n'en demeure pas moins que les articles 2, 4°, et 7, de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 2013 'relatif aux conditions de police sanitaire régissant les mouvements d'équidés, les importations d'équidés en provenance des pays tiers et le transit' visent encore cet arrêté à abroger. Par conséquent, le chapitre VII du projet devra être complété par une ou plusieurs dispositions modificatives de ce dernier arrêté, en vue d'adapter ces références.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT