



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.505/3
van 29 december 2016

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
bescherming van dieren bij het
slachten en doden'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.505/3
du 29 décembre 2016

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à la
protection des animaux
pendant l'abattage et la mise à
mort'

Op 22 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 29 december 2016, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de bescherming van dieren bij het slachten en doden'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 december 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste 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 29 december 2016.

*

Le 22 novembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Mobilité et des Travaux publics, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 29 décembre 2016, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à la protection des animaux pendant l'abattage et la mise à mort'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 20 décembre 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier 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 29 décembre 2016.

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe bepalingen in te voeren die verband houden met de artikelen 7, 17, 21, 28 en 29 van verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 ‘inzake de bescherming van dieren bij het doden’.

Die verordeningsbepalingen schrijven voor dat het doden van dieren en de daarmee verband houdende activiteiten uitsluitend mogen worden uitgevoerd door personeel dat over het passende vakbekwaamheidsniveau beschikt (artikel 7, lid 1, van verordening (EG) nr. 1099/2009), dat een getuigschrift van vakbekwaamheid vereist is voor personen die bepaalde handelingen verrichten bij slachtactiviteiten (artikel 7, lid 2, van dezelfde verordening) en dat het doden van pelsdieren moet geschieden in aanwezigheid en onder rechtstreekse supervisie van een persoon die beschikt over een getuigschrift van vakbekwaamheid dat alle activiteiten omvat die onder zijn supervisie worden uitgevoerd (artikel 7, lid 3, van dezelfde verordening).

De lidstaten moeten een bevoegde autoriteit aanwijzen die verantwoordelijk is voor het waarborgen van de beschikbaarheid van opleidingscursussen voor personeel dat betrokken is bij het doden van dieren, het verstrekken van getuigschriften van vakbekwaamheid als bewijs dat een onafhankelijk afsluitend examen met goed gevolg is afgelegd en het goedkeuren van opleidingsprogramma's voor de cursussen en van de inhoud en de uitvoeringsbepalingen van het examen (artikel 21, lid 1, van verordening (EG) nr. 1099/2009). Tevens bepaalt verordening (EG) nr. 1099/2009 dat de bedrijfsexploitanten voor elk slachthuis een functionaris voor het dierenwelzijn benoemen, die in het bezit moet zijn van een getuigschrift van vakbekwaamheid, dat alle activiteiten moet bestrijken in de slachthuizen waarvoor hij verantwoordelijk is (artikelen 17, leden 1 en 4, en 21 van dezelfde verordening).

Het ontwerp vormt tevens de hernieuwde (gedeeltelijke) omzetting in het interne recht van de bepalingen van richtlijn 93/119/EG van de Raad van 22 december 1993 ‘inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden’. Die richtlijn wordt weliswaar ingetrokken bij artikel 28, lid 1, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 1099/2009, maar een aantal richtlijnbevestigingen blijven op grond van de artikelen 28, lid 1, tweede alinea, en 29, lid 1, van verordening (EG) nr. 1099/2009 van kracht tot 8 december 2019 als overgangsregeling.

2.2. Het ontwerp bevat bepalingen inzake het getuigschrift van vakbekwaamheid voor het personeel dat betrokken is bij het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten, bedoeld in artikel 21 van verordening (EG) nr. 1099/2009, de opleiding die tot het getuigschrift kan leiden, het examen en het voorlopige getuigschrift van vakbekwaamheid (artikelen 3 en 4 van het ontwerp), alsook bepalingen inzake het getuigschrift van vakbekwaamheid voor de functionaris voor het dierenwelzijn, bedoeld in artikel 17, lid 4, van de

verordening (artikel 5 van het ontwerp). Het ontwerp bevat daarnaast, ter uitvoering van dezelfde resterende bepalingen van richtlijn 93/119/EG, de vereisten inzake de indeling, de bouw en de uitrusting van slachthuizen, die gelden tot 8 december 2019 (artikel 6, § 1, eerste lid, van het ontwerp). Er wordt bevestigd dat met ingang van 9 december 2019 de voorschriften van bijlage II bij verordening (EG) nr. 1099/2009 gelden (artikel 6, § 1, tweede lid, en § 2, van het ontwerp).

Het ontwerp komt in de plaats van het koninklijk besluit van 16 januari 1998 ‘inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden’, dat wordt opgeheven bij artikel 7 van het te nemen besluit.

3.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 16, § 3, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’. Op grond van deze bepaling kan de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) voorwaarden vaststellen met betrekking tot de opleiding van de functionaris voor het dierenwelzijn en het personeel werkzaam in de slachthuizen en van personen betrokken bij het doden van pelsdieren, en met betrekking tot de organisatie van deze opleiding. De machtiging omvat ook het organiseren van examens over de vereiste vakbekwaamheid van de voornoemde personen, het toekennen, schorsen en intrekken van voorlopige en definitieve getuigschriften van vakbekwaamheid aan de voornoemde personen, alsook de bouw, de inrichting en de uitrusting van slachthuizen.

3.2. In de aanhef van het ontwerp wordt tevens verwezen naar artikel 16, § 2, van de wet van 14 augustus 1986. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“De opleidingen waarvan sprake in het besluit zijn ook van toepassing op de slachtingen voorgeschreven door de ritus van een eredienst zoals bepaald in artikel 16 § 2 van de wet [van 14 augustus 1986]. Daarom zijn we voorstander van het feit dat de verwijzing naar artikel 16 § 2 van de wet (...) zou blijven staan.”

Artikel 16, § 3, van de wet van 14 augustus 1986 bevat enkel een rechtsgrond om de opleiding, het examen en het getuigschrift van vakbekwaamheid te regelen wat betreft de functionaris voor het dierenwelzijn, het personeel werkzaam in de slachthuizen en het personeel betrokken bij het doden van pelsdieren, maar niet wat betreft de personen die in de inrichtingen erkend voor rituele slachting met levende dieren omgaan of dieren slachten. Er kan niet worden aangenomen dat de personen die in de inrichtingen erkend voor rituele slachting met levende dieren omgaan of dieren slachten, beschouwd kunnen worden als “het personeel werkzaam in de slachthuizen” bedoeld in artikel 16, § 3, 1, van de wet. In artikel 16, § 1, tweede lid, van de wet wordt immers uitdrukkelijk bepaald dat hoofdstuk VI niet van toepassing is voor rituele slachtingen, met uitzondering van artikel 16, § 2, tweede lid.

Daaruit vloeit voort dat artikel 16, § 3, van de wet niet toepasselijk is op personen die in tijdelijk erkende inrichtingen met levende dieren omgaan en op de personen die in de tijdelijk erkende inrichtingen de dieren doden en dus ook geen rechtsgrond kan bieden voor het opleggen of het aanbieden van de opleidingen bedoeld in het ontworpen besluit aan deze personen. Artikel 16, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 biedt daartoe evenmin rechtsgrond. Een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering¹

¹ Zie artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

is om dezelfde reden eveneens uitgesloten, nog afgezien van de vraag of het volgen van een opleiding als voorwaarde om bepaalde activiteiten te mogen uitoefenen, voorgeschreven kan worden op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid.

3.3. Bij de artikelen 3, §§ 2 en 3, en 4, van het ontwerp worden bepaalde taken opgelegd aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: het BIM), een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid.

In dit verband moet ermee rekening worden gehouden dat het BIM luidens artikel 1 van het bij wet bekrachtigde koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer’ een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid is, zodat het moet worden beschouwd als een instelling die onder de bevoegdheid van de wetgever valt, die bovendien is gebonden door het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat laatste impliceert dat het regelen van onder meer de bevoegdheid van het BIM² enkel bij een ordonnantie kan gebeuren en derhalve niet voor delegatie vatbaar is, noch kan gebeuren op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. De in artikel 3 van het wetstekrachte koninklijk besluit van 8 maart 1989 vermelde taken van het BIM omvatten vooralsnog geen taken inzake dierenwelzijn, zodat de bepalingen van het ontwerp die ertoe strekken taken toe te vertrouwen aan het BIM, rechtsgrond ontberen. Ze kunnen slechts doorgang vinden zo vooraf het koninklijk besluit van 8 maart 1989 wordt aangepast of eventueel een bepaling wordt ingeschreven in de wet van 14 augustus 1986 op grond waarvan het BIM met taken inzake dierenwelzijn kan worden belast.³

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Deze aanbeveling wordt vervuld door de aanpassingen die gedaan worden aan de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren waarbij de bevoegdheden van het BIM inzake dierenwelzijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden verduidelijkt. Deze Ordonnantie werd in derde lezing goedgekeurd. Ook wordt er verwezen naar de beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 december 2013 betreffende de staatshervorming waarbij beslist werd dat het BIM bevoegd is voor alle materies die verband houden met dierenwelzijn.”

Een beslissing of besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan niet vooruitlopen op hetgeen door de ordonnantiegever geregeld moet worden. De conclusie is dat de bekendmaking of op zijn minst de inwerkingtreding van het te nemen besluit moet worden uitgesteld tot de ordonnantie waarop de gemachtigde alludeert in werking is getreden. In het andere geval moet elke opdracht aan het BIM in het ontworpen besluit worden vervangen door een opdracht aan een andere dienst van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die niet over een eigen rechtspersoonlijkheid beschikt.

² Althans de essentiële elementen van die regeling.

³ Omwille van de rechtszekerheid zou dit echter beter in het koninklijk besluit van 8 maart 1989 gebeuren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het eerste lid van de aanhef betreft de bevoegdheidsrechtelijke grondslag van het ontworpen besluit en niet de rechtsgrond ervoor. Dat lid moet dan ook worden weggelaten.
5. In het huidige tweede lid van de aanhef moet de verwijzing naar artikel 16, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 worden weggelaten, gelet op hetgeen in opmerking 3.2 is uiteengezet.
6. Het huidige vierde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar verordening (EG) nr. 1099/2009, moet als het eerste lid van de aanhef worden opgenomen.

Artikel 1

7. De gemachtigde beaamde dat de definitie van “Slachthuis” in artikel 1, 5°, van het ontwerp moet worden aangevuld met de zinsnede “die onder het toepassingsgebied valt van verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong”, zodat die definitie aansluit op de definitie van “slachthuis” in artikel 2, k), van verordening (EG) nr. 1099/2009.

Artikel 2

8. In artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald dat het te nemen besluit van toepassing is op slachthuizen. Er zou beter worden bepaald dat het toepassingsgebied van het te nemen besluit hetzelfde is als dat bepaald in artikel 1 van verordening (EG) nr. 1099/2009.

Artikel 3

9. In paragraaf 2 van artikel 3 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een door het BIM goedgekeurde cursus en in paragraaf 3 ervan wordt melding gemaakt van een lijst van mogelijke examenvragen, goedgekeurd door het BIM.

In advies 53.846/1/V van 23 september 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 februari 2014 ‘houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en diergezondheid’,⁴ merkte de Raad van State het volgende op inzake de bevoegdheid van de federale overheid om in het kader van haar bevoegdheden opleidingen te organiseren:

⁴ Bij artikel 7 van die wet werd artikel 16, § 3, ingevoegd in de wet van 14 augustus 1986. Die bepaling vormt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (zie opmerking 3.1).

“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.”⁵

Die opmerking geldt ook voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, aangezien de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, waarvoor de bevoegdheid ingevolge de Zesde Staatshervorming is overgegaan naar de gewesten, enkel van toepassing is in gewestaangelegenheden en niet in gemeenschapsaangelegenheden. In zoverre artikel 21, lid 1, b), van verordening (EG) nr. 1099/2009 betrekking heeft op opleidingen die georganiseerd worden door instellingen die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen en op door dergelijke instellingen georganiseerde examens die kunnen leiden tot het getuigschrift van vakbekwaamheid, zijn de gemeenschappen, en niet de gewesten, bevoegd voor de eventuele uitvoering van die verordeningsbepaling.

In zoverre de in de ontworpen bepalingen vermelde goedkeuringen enkel inhouden dat het BIM ermee instemt dat de betrokken cursus en de betrokken examenvragen voldoen aan de vereisten inzake vakbekwaamheid, zonder dat het BIM zich verder kan mengen in de inhoudelijke invulling van de betrokken cursus en de betrokken examenvragen, kan met deze zienswijze worden ingestemd.

De gemachtigde sloot zich bij die zienswijze aan en verklaarde nog het volgende:

“Deze cursus wordt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot nu toe niet gegeven; de opleidingen zijn tot heden in Vlaanderen (NL) en in Wallonië (FR) gegeven. Het huidige systeem bestaat al van toen het dierenwelzijn een federale materie was. Dit artikel van het besluit werd ontworpen voor het geval een hogeschool of universiteit deze opleiding in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou willen organiseren.”

Artikel 5

10. In artikel 5 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een opleiding tot functionaris voor het dierenwelzijn, “ingericht door een universiteit of hogeschool”. De gemachtigde beaamde dat beter kan worden geschreven “ingericht door een opleidingsinstituut”, aansluitend op de meer algemene definitie in artikel 1, 1°, van het ontwerp, om te vermijden dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zich mengt in de bevoegdheid van de gemeenschappen om te bepalen waar en hoe opleidingen worden georganiseerd, gelet op hetgeen in opmerking 9 is uiteengezet.

Artikel 6

11. Hetgeen bepaald wordt in artikel 6, § 1, tweede lid, van het ontwerp volgt reeds uit artikel 14, lid 1, van verordening (EG) nr. 1099/2009. Artikel 6, § 2, van het ontwerp is dan weer een parafrasering van artikel 29, lid 1, van dezelfde verordening (en niet van artikel 29, lid 2, ervan, zoals in de ontworpen bepaling wordt vermeld).

⁵ *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3104/001, 29.

De Raad van State ziet niet in waarom deze parafrasering, zelfs met een verwijzing naar de voormelde verordeningsbepalingen, zinvol is. Artikel 6 van het ontwerp kan dan ook beter worden beperkt tot hetgeen bepaald wordt in het eerste lid van paragraaf 1 ervan.

Bijlage 2

12. Aan het begin van bijlage 2 moet het opschrift worden opgenomen dat wordt vermeld in bijlage A bij richtlijn 93/119/EG (“Voorschriften voor het verplaatsen en onderbrengen van dieren in slachthuizen”).

13. In onderdeel II.3 van bijlage 2 bij het ontwerp, dat de omzetting vormt van deel II, punt 6, van bijlage A bij richtlijn 93/119/EG, ontbreekt het equivalent van de zinsnede “Onverminderd de afwijkingen toegestaan uit hoofde van de artikelen 4 en 13 van Richtlijn 64/433/EEG”. Op de vraag bij welke internrechtelijke bepalingen die twee richtlijnbevestigingen zijn omgezet, zodat er alsnog naar kan worden verwezen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“La Directive 64/433/EEC ne comporte que 10 articles, nous ne pouvons donc pas nous référer à l'article 13 cité ci-dessus. La Directive 64/433/EEC a été abrogée par la DIRECTIVE 2004/41/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 21 avril 2004 abrogeant certaines directives relatives à l'hygiène des denrées alimentaires et aux règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché de certains produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, et modifiant les directives 89/662/CEE et 92/118/CEE du Conseil ainsi que la décision 95/408/CE du Conseil, article 2, 1). Toutes les Directives abrogées par la directive précitée ont été remplacées par les règlements européens repris sous le terme de ‘Paquet Hygiène’ qui harmonisent et simplifient la législation européenne relative à l'hygiène des denrées alimentaires. Il s'agit notamment des règlements européens suivants: 854/2004, 853/2004, 852/2004 et 178/2002, 882/2004, 183/2005.

L'arrêté royal du 30/12/1992 qui transposait la directive 64/433/EEC a été abrogé par l'arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

Les exigences à respecter, du point de vue infrastructures, pour un abattoir en vue de l'obtention d'un agrément sanitaire sont édictées dans le Règlement 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale. Ce règlement reprend les exigences mentionnées dans l'annexe 2, II, point 3 du projet.

L'arrêté royal du 30/11/2015 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires d'origine animale complète le Règlement 853/2004.

Le Règlement 854/2004 définit le vétérinaire nommé par l'autorité compétente.”

Deze uitleg neemt niet weg dat de lidstaten ertoe gehouden zijn de nog geldende richtlijnbe­paling om te zetten. De ontbrekende zins­nede moet dan ook worden op­ge­no­men, met verwij­zing naar de eventuele internrechtelijke bepalingen die inhoudelijk overeenstemmen met de artikelen 4 en 13 van richtlijn 64/433/EG of, indien die niet zouden bestaan, met verwij­zing naar die richtlijnbe­palingen.

*

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

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet d'insérer des dispositions relatives aux articles 7, 17, 21, 28 et 29 du règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 'sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort'.

Ces dispositions réglementaires prescrivent que la mise à mort d'animaux et les opérations annexes sont effectuées uniquement par des personnes possédant le niveau de compétence approprié (article 7, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1099/2009), qu'un certificat de compétence est requis pour des personnes qui accomplissent certains actes lors d'opérations d'abattage (article 7, paragraphe 2, du même règlement) et que la mise à mort d'animaux à fourrure doit être effectuée en présence et sous la supervision directe d'une personne titulaire du certificat de compétence délivré pour l'ensemble des opérations réalisées sous sa supervision (article 7, paragraphe 3, du même règlement).

Les États membres doivent désigner l'autorité compétente chargée de veiller à ce que des cours de formation soient accessibles au personnel participant à la mise à mort d'animaux, de délivrer les certificats de compétence attestant de la réussite d'un examen final indépendant et d'approuver les programmes de formation des cours ainsi que le contenu et les modalités de l'examen (article 21, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1099/2009). Par ailleurs, le règlement (CE) n° 1099/2009 dispose que les exploitants désignent, pour chaque abattoir, un responsable du bien-être des animaux qui doit être titulaire du certificat de compétence délivré pour l'ensemble des opérations réalisées dans les abattoirs dont il est responsable (articles 17, paragraphes 1 et 4, et 21 du même règlement).

Par ailleurs, le projet constitue la nouvelle transposition (partielle) en droit interne des dispositions de la directive 93/119/CE du Conseil du 22 décembre 1993 'sur la protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort'. Si cette directive est abrogée par l'article 28, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1009/2009, plusieurs dispositions de la directive restent toutefois en vigueur jusqu'au 8 décembre 2019, à titre de dispositions transitoires, sur la base des articles 28, paragraphe 1, deuxième alinéa, et 29, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1009/2009.

2.2. Le projet contient des dispositions concernant le certificat de compétence pour le personnel participant à la mise à mort d'animaux et aux opérations annexes, visé à l'article 21 du règlement (CE) n° 1099/2009, la formation qui peut donner lieu à l'obtention du certificat, l'examen et le certificat provisoire de compétence (articles 3 et 4 du projet), ainsi que des dispositions relatives au certificat de compétence pour le responsable du bien-être des animaux, visé à l'article 17, paragraphe 4, du règlement (article 5 du projet). Il comporte par ailleurs, en

exécution des mêmes dispositions restantes de la directive 93/199/CE, les exigences relatives à la configuration, la construction et l'équipement d'abattoirs, qui s'appliquent jusqu'au 8 décembre 2019 (article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet). Il est confirmé qu'à partir du 9 décembre 2019, les prescriptions de l'annexe II du règlement (CE) n° 1099/2009 seront d'application (article 6, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, du projet).

Le projet se substitue à l'arrêté royal du 16 janvier 1998 'relatif à la protection des animaux pendant l'abattage ou la mise à mort', qui est abrogé par l'article 7 de l'arrêté envisagé.

3.1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 16, § 3, de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux'. Cette disposition habilite le Roi (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale) à fixer des conditions en ce qui concerne la formation du fonctionnaire pour le bien-être animal et du personnel travaillant dans les abattoirs et des personnes participant à la mise à mort des animaux à fourrure, et l'organisation de cette formation. Cette habilitation englobe également l'organisation d'examens relatifs à la compétence requise des personnes précitées, la délivrance, la suspension et le retrait des certificats de compétence provisoires et définitifs aux personnes précitées, ainsi que la construction, l'aménagement et l'équipement d'abattoirs.

3.2. Le préambule du projet fait également référence à l'article 16, § 2, de la loi du 14 août 1986. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De opleidingen waarvan sprake in het besluit zijn ook van toepassing op de slachtingen voorgeschreven door de ritus van een eredienst zoals bepaald in artikel 16 § 2 van de wet [van 14 augustus 1986]. Daarom zijn we voorstander van het feit dat de verwijzing naar artikel 16 § 2 van de wet (...) zou blijven staan ».

L'article 16, § 3, de la loi du 14 août 1986 procure uniquement un fondement juridique pour régler la formation, l'examen et le certificat de compétence en ce qui concerne le fonctionnaire pour le bien-être animal, le personnel travaillant dans les abattoirs et le personnel participant à la mise à mort d'animaux à fourrure, mais pas en ce qui concerne les personnes qui, dans les établissements agréés pour des abattages rituels, prennent en charge des animaux vivants ou mettent à mort des animaux. On ne peut pas admettre que les personnes qui, dans les établissements agréés pour des abattages rituels, prennent en charge des animaux vivants ou mettent à mort des animaux, puissent être considérées comme « [le] personnel travaillant dans les abattoirs » visé à l'article 16, § 3, 1, de la loi. En effet, l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi dispose expressément que le chapitre VI ne s'applique pas aux abattages rituels, à l'exception de l'article 16, § 2, alinéa 2.

Il en résulte que l'article 16, § 3, de la loi ne s'applique pas aux personnes qui prennent en charge des animaux vivants dans des établissements agréés à titre temporaire et aux personnes qui mettent à mort les animaux dans les établissements agréés à titre temporaire et ne peut donc pas non plus procurer un fondement juridique à l'obligation, pour ces personnes, de suivre les formations visées dans l'arrêté en projet, ni à l'offre de celles-ci, à ces personnes. L'article 16, § 2, de la loi du 14 août 1986 ne procure pas davantage un fondement juridique à cet effet. Par identité de motifs, il est également exclu d'invoquer le pouvoir général d'exécution du

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ¹, abstraction faite de la question de savoir si le suivi d'une formation comme condition pour pouvoir exercer certaines activités peut être prescrit sur la base du pouvoir général d'exécution.

3.3. Les articles 3, §§ 2 et 3, et 4 du projet imposent certaines missions à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après : l'IBGE), un organisme d'intérêt public ayant la personnalité civile.

À cet égard, il convient de tenir compte du fait qu'aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement', confirmé par la loi, l'IBGE est un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique, de sorte qu'il doit être considéré comme un organisme relevant de la compétence du législateur, qui est en outre tenu par le principe de légalité inscrit à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980. Il en résulte que seule une ordonnance peut, notamment, régler les compétences de l'IBGE ² et que celles-ci ne peuvent dès lors pas être déléguées ni être fixées en se fondant sur le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Les missions de l'IBGE, énumérées à l'article 3 de l'arrêté royal du 8 mars 1989 ayant force de loi, ne comportent pour l'heure pas de missions relatives au bien-être des animaux, de sorte que les dispositions du projet visant à confier des missions à l'IBGE sont dépourvues de fondement juridique. Elles ne peuvent se concrétiser que si l'arrêté royal du 8 mars 1989 est préalablement adapté ou, le cas échéant, si une disposition est inscrite dans la loi du 14 août 1986 en vertu de laquelle l'IBGE peut être chargé de missions relatives au bien-être animal ³.

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Deze aanbeveling wordt vervuld door de aanpassingen die gedaan worden aan de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren waarbij de bevoegdheden van het BIM inzake dierenwelzijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden verduidelijkt. Deze Ordonnantie werd in derde lezing goedgekeurd. Ook wordt er verwezen naar de beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 december 2013 betreffende de staatshervorming waarbij beslist werd dat het BIM bevoegd is voor alle materies die verband houden met dierenwelzijn ».

Une décision ou un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut préjuger de ce que le législateur régional bruxellois doit régler. En conclusion, la publication ou, à tout le moins, l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé doit être reportée jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance à laquelle le délégué fait allusion. Dans le cas contraire, chaque mission conférée à l'IBGE dans l'arrêté en projet doit être remplacée par une mission attribuée un autre service du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui ne dispose pas d'une personnalité juridique distincte.

¹ Voir l'article 20, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

² Tout au moins les éléments essentiels de ce dispositif.

³ Dans l'intérêt de la sécurité juridique, mieux vaudrait cependant adapter l'arrêté royal du 8 mars 1989.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le premier alinéa du préambule concerne le fondement de l'arrêté en projet au regard de la répartition des compétences et non son fondement juridique. Cet alinéa sera donc omis.

5. Dans le deuxième alinéa actuel du préambule, il faut omettre la référence à l'article 16, § 2, de la loi du 14 août 1986, compte tenu de l'observation formulée au point 3.2.

6. Le quatrième alinéa actuel du préambule, qui fait référence au règlement (CE) n° 1099/2009, doit constituer le premier alinéa du préambule.

Article 1^{er}

7. De l'accord du délégué, la définition de « Abattoir » à l'article 1^{er}, 5°, du projet, doit être complétée par le membre de phrase « qui relève du champ d'application du règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale », de sorte que cette définition est alignée sur celle de « abattoir » inscrite à l'article 2, k), du règlement (CE) n° 1099/2009.

Article 2

8. L'article 2 du projet dispose que l'arrêté envisagé s'applique aux abattoirs. Il vaudrait mieux prévoir que le champ d'application de l'arrêté envisagé est le même que celui visé à l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 1099/2009.

Article 3

9. Le paragraphe 2 de l'article 3 du projet fait état d'un cours approuvé par l'IBGE et son paragraphe 3 fait mention d'une liste de questions d'examen éventuelles, approuvée par l'IBGE.

Dans l'avis 53.846/1/V du 23 septembre 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 7 février 2014 'portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, de commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et de santé des animaux'⁴, le Conseil d'État a formulé l'observation suivante à propos de la compétence de l'autorité fédérale d'organiser des formations dans le cadre de ses compétences :

⁴ L'article 7 de cette loi a inséré l'article 16, § 3, dans la loi du 14 août 1986. Cette disposition constitue le fondement juridique de l'arrêté en projet (voir l'observation 3.1).

« 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 »⁵.

Cette observation vaut également pour la Région de Bruxelles-Capitale, dès lors que le fondement juridique de l'arrêté en projet, pour lequel la compétence a été transférée aux régions à la suite de la sixième réforme de l'État, ne s'applique qu'aux matières régionales et non aux matières communautaires. Dans la mesure où l'article 21, paragraphe 1, b), du règlement (CE) n° 1099/2009, concerne des formations qui sont organisées par des établissements relevant de la compétence des communautés et des examens organisés par de tels établissements, qui peuvent donner lieu à l'obtention du certificat de compétence, les communautés, et non les régions, sont compétentes pour l'exécution éventuelle de cette disposition réglementaire.

Dans la mesure où les approbations prévues dans les dispositions en projet impliquent uniquement que l'IBGE accepte que le cours concerné et les questions d'examen visées remplissent les exigences en matière de compétence professionnelle, sans qu'il puisse en outre s'immiscer dans la détermination du contenu du cours concerné et des questions d'examen visées, on peut se rallier à ce point de vue.

Le délégué s'est rallié à ce point de vue et a encore déclaré ce qui suit :

« Deze cursus wordt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot nu toe niet gegeven; de opleidingen zijn tot heden in Vlaanderen (NL) en in Wallonië (FR) gegeven. Het huidige systeem bestaat al van toen het dierenwelzijn een federale materie was. Dit artikel van het besluit werd ontworpen voor het geval een hogeschool of universiteit deze opleiding in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou willen organiseren ».

Article 5

10. L'article 5 du projet mentionne une formation comme responsable du bien-être des animaux, « organisée par une université ou une haute école ». De l'accord du délégué, mieux vaudrait écrire « organisée par un institut de formation », en phase avec la définition plus générale inscrite à l'article 1^{er}, 1^o, du projet, afin d'éviter toute ingérence de la Région de Bruxelles-Capitale dans la compétence des communautés pour déterminer où et comment les formations sont organisées, compte tenu de l'observation formulée au point 9.

Article 6

11. La disposition énoncée à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, du projet découle déjà de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1099/2009. L'article 6, § 2, du projet, quant à lui, paraphrase l'article 29, paragraphe 1, du même règlement (et non son article 29, paragraphe 2, comme le mentionne la disposition en projet).

⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 53-3104/001, p. 29.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi cette paraphrase, même avec une référence aux dispositions réglementaires précitées, se justifie. Mieux vaudrait dès lors limiter l'article 6 du projet à l'alinéa 1^{er} de son paragraphe 1^{er}.

Annexe 2

12. L'annexe 2 sera introduite par l'intitulé mentionné dans l'annexe A de la directive 93/119/CE (« Exigences applicables à l'acheminement et à l'hébergement des animaux dans les abattoirs »).

13. Le point II.3 de l'annexe 2 du projet, qui transpose la partie II, point 6, de l'annexe A de la directive 93/119/CE, ne comporte pas l'équivalent du membre de phrase « Sans préjudice des dérogations accordées en vertu des dispositions prévues aux articles 4 et 13 de la directive 64/433/CEE ». À la question de savoir quelles dispositions de droit interne ont transposé ces deux dispositions de la directive, de sorte qu'il puisse encore y être fait référence, le délégué a répondu ce qui suit :

« La Directive 64/433/EEC ne comporte que 10 articles, nous ne pouvons donc pas nous référer à l'article 13 cité ci-dessus. La Directive 64/433/EEC a été abrogée par la DIRECTIVE 2004/41/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 21 avril 2004 abrogeant certaines directives relatives à l'hygiène des denrées alimentaires et aux règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché de certains produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, et modifiant les directives 89/662/CEE et 92/118/CEE du Conseil ainsi que la décision 95/408/CE du Conseil, article 2, 1). Toutes les Directives abrogées par la directive précitée ont été remplacées par les règlements européens repris sous le terme de 'Paquet Hygiène' qui harmonisent et simplifient la législation européenne relative à l'hygiène des denrées alimentaires. Il s'agit notamment des règlements européens suivants : 854/2004, 853/2004, 852/2004 et 178/2002, 882/2004, 183/2005.

L'arrêté royal du 30/12/1992 qui transposait la directive 64/433/EEC a été abrogé par l'arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

Les exigences à respecter, du point de vue infrastructures, pour un abattoir en vue de l'obtention d'un agrément sanitaire sont édictées dans le Règlement 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale. Ce règlement reprend les exigences mentionnées dans l'annexe 2, II, point 3 du projet.

L'arrêté royal du 30/11/2015 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires d'origine animale complète le Règlement 853/2004.

Le Règlement 854/2004 définit le vétérinaire nommé par l'autorité compétente ».

Ces explications n'empêchent pas que les États membres sont tenus de transposer la disposition encore en vigueur de la directive. Le membre de phrase manquant doit dès lors être inséré, en faisant référence aux dispositions de droit interne éventuelles dont le contenu correspond aux articles 4 et 13 de la directive 64/433/CE ou, si elles n'existent pas, en visant ces dispositions de la directive.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT