



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.618/3
van 30 juni 2017

avis 61.618/3
du 30 juin 2017

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
voorwaarden waaraan het
vervoer van
landbouwhuisdieren moet
voldoen'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif aux
conditions auxquelles doivent
satisfaire le transport
d'animaux agricoles'

Op 31 mei 2017 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de voorwaarden waaraan het vervoer van landbouwhuisdieren moet voldoen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juni 2017.

*

Le 31 mai 2017, 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif aux conditions auxquelles doivent satisfaire le transport d'animaux agricoles’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 20 juin 2017. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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 Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 juin 2017.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe te bepalen dat het vervoer van landbouwhuisdieren enkel is toegestaan onder voorwaarde van het beschikken over een beslagnummer¹ en over de verplaatsingsdocumenten². Er wordt tevens bepaald dat inbreuken op artikel 2 van het te nemen besluit, waarin die voorwaarde is opgenomen, worden bestraft overeenkomstig artikel 36 van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ (hierna: de Dierenwelzijnswet).

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 13, § 1, 5, van de Dierenwelzijnswet, naar luid waarvan de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering), al naargelang van de soorten of groepen van dieren, hun fysieke toestand, de aard van de vervoermiddelen en de verpakkingen, en de aard, de duur en de omstandigheden van het vervoer, voorwaarden kan stellen met betrekking tot de documenten die moeten worden bijgehouden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In de aanhef van het ontwerp wordt melding gemaakt 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’. Deze verordening wordt uitgevoerd bij het koninklijk besluit van 10 juni 2014 ‘betreffende de voorwaarden voor het vervoer, het verzamelen en het verhandelen van landbouwhuisdieren’, dat ook bepalingen bevat ter omzetting van sommige richtlijnbeoordelingen.

In de nota aan de leden van de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, gevoegd bij de adviesaanvraag, wordt gewag gemaakt van de risico's inzake dierenwelzijn bij vervoer van landbouwhuisdieren door particulieren en wordt vooropgesteld dat het commercieel vervoer op Europees en federaal niveau aan voorwaarden is onderworpen, maar dat er geen specifieke regelgeving bestaat omtrent het beperkt commercieel vervoer en het niet-commercieel

¹ Dit is het nummer dat wordt toegekend aan de persoon die zich als houder van landbouwhuisdieren registreert (artikel 1, 3°, van het ontwerp).

² Dit zijn de documenten met de gegevens van de vervoerder en de vervoerde dieren (artikel 1, 4°, van het ontwerp).

vervoer.³ Het beperkt commercieel vervoer is slechts gedeeltelijk onderworpen aan verordening (EG) nr. 1/2005;⁴ het niet-commercieel vervoer is er helemaal niet aan onderworpen.⁵

Volgens de gemachtigde geldt het ontwerp “voor het niet-commercieel vervoer en voor alle gevallen waarop de verordening niet van toepassing is”. Het gaat derhalve niet om een regeling waarbij uitvoering wordt gegeven aan de genoemde verordening, maar wel om een interne regeling met een ander toepassingsgebied dan dat van de verordening.

Gelet hierop dient het toepassingsgebied van het ontwerp erin uitdrukkelijk te worden omschreven. Er dient meer bepaald een artikel te worden ingevoegd, dat artikel 2 wordt, dat bepaalt dat het besluit van toepassing is op het vervoer van dieren dat niet onder de toepassing valt van verordening (EG) nr. 1/2005. De daaropvolgende artikelen van het ontwerp dienen dan te worden vernummerd, evenals de verwijzing in het huidige artikel 3 naar artikel 2.

Het is bovendien verwarrend om in de aanhef te verwijzen naar verordening (EG) nr. 1/2005 omdat daardoor de indruk wordt gecreëerd dat het ontworpen besluit strekt tot uitvoering van die verordening, wat niet het geval is. Het eerste lid van de aanhef dient dan ook te worden weggelaten, temeer daar de relatie tot de verordening zal blijken uit het in te voegen artikel 2.

Ten slotte wordt het opschrift van het ontworpen besluit het best aangepast opdat ook daaruit het onderscheid *qua* toepassingsgebied met het koninklijk besluit van 10 juni 2014 zou blijken.

5. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het vervoer van landbouwhuisdieren enkel is toegestaan onder voorwaarde van het beschikken over een beslagnummer en over de verplaatsingsdocumenten.

De gemachtigde verklaarde dat met “beslagnummer” wordt verwezen naar het beslagnummer dat wordt toegekend door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) ter uitvoering van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 ‘tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ en dat het de bedoeling is dat alle in het ontwerp geregelde vervoer onder de registratieplicht valt.

Het toekennen van een beslagnummer is evenwel niet geregeld in het koninklijk besluit van 16 januari 2006, noch in het ministerieel besluit van 8 augustus 2008 ‘tot vaststelling van de bijzondere modaliteiten voor een melding met het oog op registratie of een aanvraag voor toelating en/of erkenning bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’, maar wellicht wordt in de praktijk wel zo een nummer toegekend.

³ De omschrijvingen “beperkt commercieel vervoer” en “niet-commercieel vervoer” moeten volgens de gemachtigde worden begrepen in de zin van artikel 3, § 2, 11°, van het koninklijk besluit van 10 juni 2014.

⁴ Zie artikel 1, lid 2, van verordening (EG) nr. 1/2005

⁵ Zie artikel 1, lid 5, van verordening (EG) nr. 1/2005.

Dat neemt niet weg dat niet alle in het ontwerp beoogde vervoer onder het koninklijk besluit van 16 januari 2006 valt, terwijl het de bedoeling is om een algemene registratieplicht in te voeren.⁶ Er dient gelet hierop te worden bepaald dat indien geen beslagnummer, horend bij de registratie door het FAVV, voorhanden is omdat het gaat om een operator die niet valt onder de registratieplicht opgelegd bij het koninklijk besluit van 16 januari 2006, er een afzonderlijke registratie bij de diensten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest moet gebeuren. Tevens dienen de nadere regels van deze registratie te worden bepaald. In artikel 1, 3°, van het ontwerp dient bovendien de erin voorkomende definitie te worden herwerkt zodat duidelijk is dat ofwel het beslagnummer toegekend door het FAVV, ofwel het nummer toegekend bij deze aparte registratie wordt bedoeld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. In het tweede lid van de aanhef (dat het eerste lid wordt) kan de verwijzing naar de rechtsgrond worden gepreciseerd door te verwijzen naar artikel 13, § 1, 5, van de Dierenwelzijnswet.

7. Het koninklijk besluit van 10 juni 2014 biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dat ook niet strekt tot wijziging van dat koninklijk besluit. Het derde lid van de aanhef dient derhalve te worden weggelaten.

8. Aangezien het te nemen besluit geen budgettaire weerslag heeft, dient geen advies van de Inspectie van Financiën te worden ingewonnen en is evenmin een akkoordbevinding van de minister van Begroting vereist. Die vormvereisten lijken overigens ook niet te zijn vervuld. Het huidige vierde en vijfde lid van de aanhef, waarin ervan gewag wordt gemaakt, dienen dan ook te worden weggelaten.

Artikel 3

9. Volgens de gemachtigde is de relevante strafbepaling uit artikel 36 van de Dierenwelzijnswet, het eerste lid, 3°, van dat artikel. Dat wordt het best vermeld in het huidige artikel 3 van het ontwerp (dat artikel 4 wordt).

⁶ Zo het daarentegen toch de bedoeling zou zijn om enkel de operatoren die zich op grond van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 moeten registreren bij het FAVV aan de verplichting te onderwerpen, dient te kunnen worden verantwoord waarom het vervoer van dieren door operatoren die niet tot die categorie behoren, niet onder de verplichting valt. Het al dan niet uitoefenen van een activiteit die verband houdt met de veiligheid van de voedselketen, is daarbij geen afdoend criterium aangezien het doel van de maatregel (zo mag worden aangenomen) de bescherming van het dierenwelzijn is.

Artikel 4

10. In de Nederlandse tekst van artikel 4 van het ontwerp (dat artikel 5 wordt) schrijven men “minister bevoegd voor dierenwelzijn” in plaats van “minister van Dierenwelzijn”.⁷

Slotopmerking

11. Gelet op het geringe aantal artikelen waaruit het ontwerp bestaat, biedt een indeling ervan in hoofdstukken geen enkele meerwaarde. Die indeling wordt dan ook beter achterwege gelaten.

*

⁷ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 167, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de n'autoriser le transport d'animaux agricoles qu'à la condition de disposer d'un numéro de troupeau ¹ et des documents de circulation ². Il est également prévu que les infractions à l'article 2 de l'arrêté envisagé, qui contient cette condition, sont punies conformément à l'article 36 de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' (ci-après : la loi sur le bien-être des animaux).

3. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 13, § 1^{er}, 5, de la loi sur le bien-être des animaux, qui permet au Roi (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale), selon l'espèce ou le groupe d'animaux, leur état physique, la nature des moyens de transport et du conditionnement, et les nature, durée et circonstances du transport, de fixer les conditions se rapportant aux documents qui doivent être tenus à jour.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Le préambule du projet mentionne le 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'. Ce règlement est exécuté par l'arrêté royal du 10 juin 2014 'relatif aux conditions pour le transport, le rassemblement et le commerce d'animaux agricoles', qui contient également des dispositions transposant certaines dispositions de directive.

La note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, jointe à la demande d'avis, fait mention des risques pour le bien-être animal liés au transport par des particuliers d'animaux agricoles et indique que si le transport commercial est soumis à des conditions au niveau européen et fédéral, il n'y a pas de réglementation spécifique concernant le transport commercial limité ou non commercial ³. Le transport commercial limité n'est que

¹ Il s'agit du numéro qui est attribué à la personne qui s'enregistre comme détenteur d'animaux agricoles (article 1^{er}, 3°, du projet).

² Il s'agit des documents mentionnant les coordonnées du chauffeur et des animaux transportés (article 1^{er}, 4°, du projet).

³ Selon le délégué, les définitions de « transport commercial limité » et de « transport commercial non limité » doivent s'entendre au sens de l'article 3, § 2, 11°, de l'arrêté royal du 10 juin 2014.

partiellement soumis au règlement (CE) n° 1/2005⁴ ; le transport non commercial n'y est pas du tout soumis⁵.

Selon le délégué, le projet s'applique « voor het niet-commercieel vervoer en voor alle gevallen waarop de verordening niet van toepassing is ». Il ne s'agit dès lors pas d'un régime donnant exécution au règlement précité, mais bien d'un régime interne ayant un autre champ d'application que celui du règlement.

Par conséquent, le champ d'application du projet doit y être expressément défini. On insérera plus particulièrement un article, qui devient l'article 2, précisant que l'arrêté s'applique au transport d'animaux qui ne relève pas du champ d'application du règlement (CE) n° 1/2005. Il convient ensuite de renuméroter les articles subséquents du projet, de même que la référence à l'article 2 figurant dans l'article 3 actuel.

Par ailleurs, la référence dans le préambule au règlement (CE) n° 1/2005 est source de confusion, dès lors qu'elle donne à penser que l'arrêté en projet vise à exécuter ce règlement, ce qui n'est pas le cas. Il y a donc lieu d'omettre le premier alinéa du préambule, d'autant plus que l'article 2, à insérer, fera apparaître le rapport avec le règlement.

Enfin, mieux vaudrait adapter l'intitulé de l'arrêté en projet afin qu'il fasse également apparaître la différence avec l'arrêté royal du 10 juin 2014 en ce qui concerne le champ d'application.

5. L'article 2 du projet prévoit que le transport d'animaux agricoles n'est autorisé qu'à condition de disposer d'un numéro de troupeau et des documents de circulation.

Le délégué a déclaré que le « numéro du troupeau » vise le numéro de troupeau attribué par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA) en exécution de 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' et que l'intention est que tout transport réglé par le projet soit visé par l'obligation d'enregistrement.

L'attribution d'un numéro de troupeau n'est toutefois pas réglée par l'arrêté royal du 16 janvier 2006, ni par l'arrêté ministériel du 8 août 2008 'fixant les modalités particulières pour une notification en vue d'un enregistrement ou une demande d'autorisation et/ou d'agrément auprès de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire', mais un tel numéro est sans doute bel et bien attribué dans la pratique.

Il n'en demeure pas moins que les transports visés par le projet ne relèvent pas tous de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, alors que l'intention est d'instaurer une obligation d'enregistrement générale⁶. Il y a lieu, par conséquent, de prévoir qu'en l'absence de numéro de

⁴ Voir l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1/2005.

⁵ Voir l'article 1^{er}, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1/2005.

⁶ Par contre, si l'intention est néanmoins de ne soumettre à cette obligation que les opérateurs qui doivent s'enregistrer auprès de l'AFSCA, conformément à l'arrêté royal du 16 janvier 2006, il faut pouvoir justifier pourquoi le transport d'animaux par des opérateurs qui n'appartiennent pas à cette catégorie n'entre pas dans le champ

troupeau lié à l'enregistrement par l'AFSCA, parce qu'il s'agit d'un opérateur qui n'est pas soumis à l'obligation d'enregistrement imposée par l'arrêté royal du 16 janvier 2006, il convient qu'un enregistrement distinct ait lieu auprès des services de la Région de Bruxelles-Capitale. Il faut en outre déterminer les modalités de cet enregistrement. La définition contenue à l'article 1^{er}, 3^o, du projet doit par ailleurs être remaniée afin qu'il apparaisse clairement que c'est soit le numéro de troupeau attribué par l'AFSCA, soit le numéro attribué par le biais de cet enregistrement distinct qui est visé.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

6. Au deuxième alinéa du préambule (qui devient le premier alinéa), on peut préciser la référence au fondement juridique en visant l'article 13, § 1^{er}, 5, de la loi sur le bien-être des animaux.

7. L'arrêté royal du 10 juin 2014 ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet, lequel ne vise pas non plus à modifier cet arrêté royal. On omettra dès lors le troisième alinéa du préambule.

8. Dès lors que l'arrêté envisagé n'a pas d'incidence budgétaire, l'avis de l'Inspection des Finances ne doit pas être recueilli, pas plus qu'il ne requiert l'accord du Ministre du Budget. Ces formalités ne semblent d'ailleurs pas non plus avoir été accomplies. Les quatrième et cinquième alinéas actuels du préambule, qui en font mention, doivent dès lors être omis.

Article 3

9. Selon le délégué, la disposition pénale pertinente de l'article 36 de la loi sur le bien-être des animaux est l'alinéa 1^{er}, 3^o, de cet article. Mieux vaudrait le mentionner dans l'article 3, actuel, du projet (qui devient l'article 4).

d'application de cette obligation. L'exercice ou non d'une activité liée à la sécurité de la chaîne alimentaire ne constitue pas un critère adéquat à cet égard, l'objectif de la mesure (ainsi qu'on peut l'admettre) étant la protection du bien-être animal.

Article 4

10. Dans le texte néerlandais de l'article 4 du projet (qui devient l'article 5), on écrira « minister bevoegd voor dierenwelzijn » au lieu de « minister van Dierenwelzijn »⁷.

Observation finale

11. Eu égard au nombre restreint d'articles qui constituent le projet, une division en chapitres n'apporte aucune valeur ajoutée. Mieux vaudrait dès lors supprimer cette division.

DE GRIFFIER – LE GREFFIER

DE VOORZITTER- LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS

⁷ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 167, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).