KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 augustus 1996 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de erkenningsvoorwaarden voor dierentuinen", heeft op 14 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 12 août 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant sur les conditions d'agrément des parcs zoologiques", a donné le 14 octobre 1997 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Luidens artikel 5, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren is voor de exploitatie van hondenkwekerijen, kattenkwekerijen, dierenasielen, dierenpensions, handelszaken voor dieren, markten en dierentuinen, een erkenning vereist van de minister tot wiens bevoegdheid de Landbouw behoort of van de overheden die de Koning aanwijst. Artikel 5, § 2, draagt aan de Koning de bevoegdheid op om de voorwaarden vast te stellen waaraan de in paragraaf 1 bedoelde inrichtingen moeten voldoen om erkend te kunnen worden. Die voorwaarden moeten inzonderheid verband houden met de aanleg, de uitrusting, de hygiëne en de veiligheid van de inrichtingen, met de identificatie van de dieren, alsook met de diergeneeskundige controle en begeleiding. Artikel 5, § 3, tweede lid, ten slotte bepaalt dat de Koning de bedragen vaststelt van de kosten voortvloeiend uit de erkenning.

Artikel 44, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 machtigt de Koning om de uitoefening van de bevoegdheden die hij aanwijst over te dragen aan de minister tot wiens bevoegdheid de Landbouw behoort.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er in essentie toe om met betrekking tot dierentuinen uitvoering te geven aan de hiervoren vermelde bepalingen van de wet van 14 augustus 1986 :

- het stelt een aantal definities vast (artikel 1 van het ontwerp);

- het bepaalt de procedure volgens welke een erkenning aangevraagd, toegekend, overgedragen, geschorst of ingetrokken kan worden (artikel 2, §§ 4, 5, 6, 7 en 8), en het bepaalt het bedrag van de kosten die met een aanvraag tot erkenning gepaard gaan (artikel 2, § 3);

- het stelt de erkenningsvoorwaarden vast, die betrekking hebben op de huisvesting van de dieren en de uitrusting van de dierentuin (artikelen 3 tot 11), op de verzorging, de hygiëne en de diergeneeskundige begeleiding van de dieren (artikelen 12 tot en met 20), op educatieve en soortbehoudsprogramma's (artikelen 21 en 22) en op een register dat door de verantwoordelijke van een dierentuin moet bijgehouden worden (artikel 23);

- het draagt bepaalde bevoegdheden op aan de minister tot wiens bevoegdheid de Landbouw behoort (artikelen 11 en 22, § 3).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Luidens de artikelen 5 en 14, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole dienen de ontwerpen van koninklijk besluit waardoor de ontvangsten rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen worden beïnvloed, of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan, voorgelegd te worden aan de inspecteur van financiën en aan de minister tot wiens bevoegdheid de Begroting behoort.

Volgens de gemachtigde is met betrekking tot artikel 2, § 3, van het ontwerp vooralsnog niet het advies van de inspecteur van financiën ingewonnen, noch het akkoord van de minister van Begroting gevraagd. De Raad van State geeft derhalve advies onder voorbehoud van het vervullen van deze formaliteiten.

2. Overeenkomstig artikel 44, tweede lid, van de genoemde wet van 14 augustus 1986 moeten maatregelen ter uitvoering van de wet, die niet uitsluitend betrekking hebben op de bescherming en het welzijn der dieren, gezamenlijk worden voorgedragen en uitgevoerd door de minister tot wiens bevoegdheid de Landbouw behoort en door de terzake bevoegde minister.

In het voorliggende ontwerp lijken een aantal aangelegenheden niet uitsluitend betrekking te hebben op de bescherming en het welzijn der dieren. Dit is het geval voor artikel 3, eerste lid, wat de veiligheid van het publiek en van het personeel betreft, artikel 10, § 1, betreffende de voorzieningen inzake eerste hulp, artikel 10, § 2, betreffende de aanwezigheid van antiserum, en artikel 20, § 2, betreffende de veiligheidsmaatregelen in dierentuinen waar het publiek door middel van voertuigen gevaarlijke dieren kan benaderen zonder dat nog enige barrière hen scheidt, en waar het toezichthoudend personeel de beschikking dient te hebben over een vuurwapen.

Over de betrokken artikelen wordt dan ook slechts advies gegeven, onder het uitdrukkelijke voorbehoud van de instemming en de medevoordracht van de ministers tot wier bevoegdheid die aangelegenheden behoren.

3. Een aantal bepalingen van het ontwerp leggen aan de exploitanten van dierentuinen verplichtingen op die vrij vaag geformuleerd zijn.

Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de bepalingen van de artikelen 2, § 5, 4, § 1, 5, 6 en 12, § 1, van het ontwerp.

De vraag rijst of zulke verplichtingen wel afdwingbaar zijn, gelet op de ruime beoordelingsmarge die aan de betrokken personen gelaten wordt.

In elk geval moeten die personen in voldoende mate de gevolgen van hun gedrag kunnen voorzien. Dit lijkt niet het geval te zijn ten aanzien van normen die zo algemeen geformuleerd zijn dat moeilijk voorspeld kan worden welke interpretatie de overheid, zowel bestuurlijke als gerechtelijke, eraan zal geven.

Bovendien moet erop gewezen worden dat, ingevolge artikel 36 van de wet van 14 augustus 1986, de overtredingen van de koninklijke besluiten genomen ter uitvoering van bepaalde artikelen van de wet, strafbaar gesteld worden. Het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel, gehuldigd in de bepalingen van artikel 14 van de Grondwet, artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, vereist dat dergelijke gebods- en verbodsbepalingen met de grootst mogelijke nauwkeurigheid worden omschreven.

De stellers van het ontwerp zouden de tekst dan ook, waar mogelijk, moeten preciseren.

4. De Nederlandse tekst van het ontwerp laat op vele plaatsen met betrekking tot het taalgebruik te wensen over.

Zo beantwoorden de woorden "copie" (artikel 2, § 4, 3°, 4° en 7°), "fiskale" (artikel 2, § 3), "kontrakt" (artikelen 2, § 4, 4°, en 15, § 1) en "infrastruktuur" (artikel 2, § 5) niet aan de officiële spellingregels.

Ook is de vertaling naar het Nederlands gebrekkig. Men vervange bijvoorbeeld in de Nederlandse tekst van artikel 1, 4., de woorden "fysieklijke of morele persoon" door "natuurlijke persoon of rechtspersoon", in artikel 1, 6., de woorden "veterinaire diensten" door "diergeneeskundige diensten", in artikel 2, § 4, 7°, de zinsnede "een copie van het bewijs van verzekering" door "een kopie van de verzekeringsovereenkomst", in artikel 2, § 5, het woord "geinformeerd" door "op de hoogte gebracht", in artikel 10, § 1, de woorden "geschreven instrukties terzake" door "gepaste schriftelijke aanwijzingen".

5. Ten slotte is de indeling in paragrafen van de artikelen 10, 15, 17, 18, 19, 20, 21 en 22 overbodig, vermits geen enkele paragraaf er uit meer dan één lid bestaat.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het ontwerp stelt niet enkel de voorwaarden doch ook de procedure tot erkenning vast.

Men vervange derhalve het opschrift door de volgende tekst :

"Koninklijk besluit betreffende de erkenning van dierentuinen".

Aanhef

1. Gelet op hetgeen is opgemerkt i.v.m. de rechtsgrond van het ontwerp, verwijze men in de eerste aanhefbepaling in het bijzonder naar artikel 5, §§ 2 en 3, en artikel 44 van de wet van 14 augustus 1986. In de Franse tekst vervange men de woorden "en particulier" door "notamment".

2. Er dient bovendien in de aanhef verwezen te worden naar het advies van het comité van deskundigen bedoeld in

artikel 5, § 2, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 (1).

Artikel 1

1. De in punt 1 (lees : 1°) gedefinieerde term "dierentuinencommissie" wordt in het ontwerp verder niet gebruikt. Die definitie dient dus uit het ontwerp weggelaten te worden.

2. De omschrijving van het begrip "dierentuin" in punt 2 (lees : 2°) is ongewijzigd overgenomen uit artikel 3, 9°, van de wet van 14 augustus 1986. Zij kan omwille van de duidelijkheid eventueel behouden blijven op voorwaarde dat de hogere norm herkenbaar blijft. Men vulle die definitie bijgevolg aan met de zinsnede : "zoals bedoeld in artikel 3, 9°, van de wet".

3. In de Nederlandse tekst van punt 4 (lees : 4°) vervange men het woord "uitbater" door "exploitant".

---

(1) Het comité blijkt nog opmerkingen te hebben geformuleerd tijdens zijn vergadering van 19 december 1996, toen het ontwerp reeds voor advies was overgemaakt aan de Raad van State. Mochten de stellers van het ontwerp hun tekst aan die opmerkingen willen aanpassen, dan zal over de aldus gewijzigde artikelen een nieuw advies van de Raad gevraagd moeten worden.

4. In punt 7 (lees : 7°) schrappe men de woorden "gewijzigd bij de wet van 04 mei 1995".

Artikel 2

1. Paragraaf 1 neemt bijna letterlijk de bewoordingen over van artikel 5, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 waarnaar het bovendien met zoveel woorden verwijst, met de enkele toevoeging van het vereiste dat de erkenning "voorafgaandelijk" moet zijn.

Die toevoeging is overbodig omdat, als een erkenning vereist is, de exploitatie van een dierentuin slechts kan aanvangen na het verkrijgen van de erkenning.

Paragraaf 1 kan derhalve volledig weggelaten worden.

2. Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt in paragraaf 2 bedoeld dat de inrichtingen met gedomesticeerde dieren (1) en de tijdelijke inrichtingen in feite geen erkenning behoeven omdat ze als zodanig niet bedoeld zouden zijn in artikel 5, § 1, van de wet van 14 augustus 1986.

---

(1) Hiermee worden voornamelijk bedoeld : kinderboerderijen en parkjes met gedomesticeerde dieren.

Het begrip "dierentuin", gebruikt in de voornoemde wetsbepaling, wordt gedefinieerd in artikel 3, 9., van de wet. Uit die definitie kan afgeleid worden dat tijdelijke inrichtingen, waar dieren eenmalig worden tentoongesteld, evenmin als "rondreizende tentoonstellingen" aan de bepalingen inzake dierentuinen zijn onderworpen. Die definitie biedt daarentegen geen steun voor de opvatting dat inrichtingen met gedomesticeerde dieren buiten de toepassing van de bedoelde bepalingen zouden vallen.

Het voorgaande brengt met zich dat de Koning niet kan bepalen dat inrichtingen met gedomesticeerde dieren "ambtshalve" een erkenning krijgen. Overeenkomstig artikel 5, § 2, van de wet kan een erkenning slechts verleend worden als aangetoond is dat voldaan is aan een aantal voorwaarden, door de Koning vast te stellen.

De Koning kan evenmin bepalen dat tijdelijke inrichtingen - d.i. inrichtingen die dieren gedurende een door hem bepaalde maximumtermijn tentoonstellen - "ambtshalve" een erkenning krijgen. De vraag in hoeverre tijdelijke inrichtingen een vergunning behoeven, dient immers uitsluitend door middel van een interpretatie van de wet beantwoord te worden, en de Koning heeft niet de macht om terzake een bindende interpretatie te geven.

De conclusie uit dit alles is dat paragraaf 2, zoals hij geredigeerd is, uit het ontwerp weggelaten moet worden.

3. De bijlage bedoeld in paragraaf 3, eerste lid, ontbreekt.

4. Luidens paragraaf 3, eerste lid, dienen op de aanvraag om erkenning fiscale zegels te worden aangebracht voor een bedrag dat varieert naar gelang van de diersoorten die in de dierentuin gehouden worden.

Zoals hiervoren reeds werd aangegeven, dient de rechtsgrond voor die bepaling te worden gezocht in artikel 5, § 3, tweede lid, van de meergenoemde wet van 14 augustus 1986, luidens welke bepaling de Koning het bedrag van de kosten voortvloeiend uit de erkenning vaststelt.

De bedoelde heffing is door de wetgever kennelijk opgevat als een retributie, m.a.w. als de geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd. Een wezenlijk kenmerk van de retributie is dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de bewezen dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie : bij gemis van een zodanige verhouding zou de retributie haar vergoedend karakter verliezen en van fiscale aard worden. Het is meer bepaald dat vergoedend karakter en het vereiste van de redelijke verhouding tussen de gepresteerde dienst en de gevorderde retributie, die verantwoorden dat het vaststellen van het bedrag van de retributie aan de uitvoerende macht wordt opgedragen.

Bij gebrek aan inzicht in de terzake relevante feitelijke gegevens, kan de Raad van State zich niet uitspreken over de vraag of het bedrag van de gevorderde heffing telkens in een redelijke verhouding staat tot de prestaties welke door de overheid geleverd worden. Er dient wel op gewezen te worden dat, wat het onderscheid tussen de twee bedragen betreft, de gemachtigde ambtenaar verklaard heeft dat een dierentuin zonder zoogdieren of vogels (d.w.z. een dierentuin met vissen, reptielen, insecten, enz.) minder vereisten qua controle stelt dan dierentuinen mét zoogdieren of vogels.

In de veronderstelling dat voor de bedragen een wettelijke verantwoording gegeven kan worden, schrijve men :

"- 10.000 frank, wanneer de verzameling zoogdieren of vogels bevat;

- 5.000 frank, wanneer de verzameling uitsluitend andere dieren dan zoogdieren of vogels bevat".

5. In de Franse tekst van paragraaf 4, 3°, vervange men de woorden "copie du "milieuvergunning" en Région flamande" door "copie de l'autorisation écologique en Région flamande".

6. Paragraaf 4, 6°, vulle men aan als volgt : "indien de exploitant een rechtspersoon is, wordt voor de toepassing van dit besluit een verantwoordelijke aangewezen;".

7. In paragraaf 5 dient er verwezen te worden naar artikel 2, § 4, 3°, in plaats van naar artikel 2, § 3, 3° (1).

8. De stellers van het ontwerp worden erop geattendeerd dat paragraaf 6, eerste lid, geen bepalingen bevat i.v.m. de geldigheidsduur van de erkenning. Zoals die bepaling gesteld is, blijft een verleende erkenning bovendien geldig zonder dat de houder van de erkenning verplicht wordt binnen een bepaalde termijn met de exploitatie van de dierentuin te beginnen.

De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of het ontwerp op die punten niet aangepast moet worden.

9. Volgens de gemachtigde ambtenaar is het niet de bedoeling dat de voorlopige erkenning (paragraaf 6, tweede lid), een vast onderdeel van de erkenningsprocedure wordt. Zij is slechts als overgangsmaatregel bedoeld.

Die regeling zou dan ook beter in artikel 24 opgenomen worden (zie de opmerking aldaar).

---

(1) Indien paragraaf 2 uit artikel 2 weggelaten wordt (zie opmerking 2), is de verwijzing naar artikel 2, § 3, 3°, correct.

10. Uit artikel 5, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 volgt dat de erkenning verleend wordt aan een dierentuin en niet aan de exploitant van een dergelijke inrichting.

Artikel 2, § 8, van het ontwerp lijkt met dit uitgangspunt in strijd, waar het bepaalt dat in geval van overlijden van de exploitant of stopzetting van de exploitatie de erkenning overgedragen mag worden aan een "nieuwe uitbater".

Die bepaling zou kunnen herschreven worden in de zin dat de erkenning (van de dierentuin) behouden blijft als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. De Raad van State geeft de volgende tekst in overweging :

"In geval van overlijden van de exploitant van de dierentuin blijft de erkenning behouden, op voorwaarde dat een nieuwe exploitant de Dienst binnen twee maanden na het overlijden bij aangetekend schrijven op de hoogte brengt van het overlijden en van de voortzetting van de exploitatie.

In geval van stopzetting van de exploitatie van de dierentuin blijft de erkenning behouden, indien een nieuwe exploitant de exploitatie binnen twee maanden na de stopzetting herneemt en hij de Dienst hiervan binnen dezelfde termijn bij aangetekend schrijven op de hoogte brengt.".

Artikel 3

In het tweede lid, 5°, schrijve men in de Nederlandse tekst "op slot zijn" in plaats van "afgesloten worden".

Artikel 7

Volgens de gemachtigde ambtenaar mag in 3° het woord "agonistische" weggelaten worden.

Artikel 11

Aangezien dit artikel handelt over bijkomende voorwaarden betreffende de huisvesting van de dieren, is het logischer dat dit geplaatst wordt onmiddellijk ná artikel 7.

Artikel 12

Luidens artikel 5, § 2, derde lid, van de wet van 14 augustus 1986 kan de Koning bekwaamheidsvoorwaarden opleggen voor personen die in de inrichtingen dieren houden en verzorgen.

Alhoewel artikel 12, § 1, van het ontwerp de bekwaamheid van het personeel als een vereiste voor de erkenning van een dierentuin vooropstelt, voorziet het ontwerp zelf niet in specifieke bekwaamheidsvereisten.

De Koning kan dan ook niet aan de minister opdragen om "bijkomende" voorwaarden i.v.m. de opleiding van het personeel vast te stellen. Artikel 12, § 3, dient dan ook uit het ontwerp weggelaten te worden.

Artikel 17

Men schrijve in paragraaf 4 "onder direct toezicht van een personeelslid" in plaats van "onder direkt toezicht van een verantwoordelijke".

Artikel 19

In de mate dat de bevoegde overheid heeft vastgesteld op welke wijze kadavers, afval, strooisel en uitwerpselen verwijderd moeten worden, is het bepaalde in paragraaf 2 overbodig.

Afdeling III

Artikel 21, dat het enige artikel in afdeling III is, bevat niet enkel bepalingen i.v.m. het informatief en educatief programma dat een dierentuin moet aanbieden (paragrafen 4 en 5), maar ook i.v.m. de basisinformatie die aan elke bezoeker ter beschikking gesteld moet worden (paragrafen 1 tot 3).

Het opschrift van afdeling III dient van die ruime inhoud blijk te geven.

Artikel 21 zou voorts opgesplitst kunnen worden in twee onderscheiden artikelen.

Afdeling IV

Ook artikel 22 bevat twee onderscheiden regelingen, met name i.v.m. de medewerking aan internationale soortbehoudsprogramma's (paragraaf 1) en i.v.m. het kweken in het algemeen (paragrafen 2 en 3).

Ook hier dient het opschrift van afdeling IV aangepast te worden, en kan artikel 22 eventueel opgesplitst worden.

Artikel 23

1. Men schrijve in de Nederlandse tekst van het eerste lid, 5°, "specimen" in plaats van "individu". In de Franse tekst vervange men er de woorden "la marque d'identification" door "l'identification".

2. De inleidende zin van het tweede lid redigere men als volgt :

"Deze gegevens betreffende het dier of de groep van dieren moeten door de dierenarts bedoeld in artikel 15 met volgende gegevens aangevuld worden :".

Artikel 24

Gelet op opmerking 9 bij artikel 2 vulle men dit artikel aan met een tweede lid, luidend als volgt :

"Op advies van de Dienst kan de minister een voorlopige erkenning verlenen, waarin wordt bepaald dat de betrokken dierentuin binnen een periode van ten hoogste twaalf maanden de nodige maatregelen dient te nemen om aan de voorschriften van dit besluit te voldoen.".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Selon l'article 5, § 1er, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, l'exploitation d'élevages de chiens, de chats, de refuges pour animaux, de pensions et d'établissements commerciaux pour animaux, de marchés et parcs zoologiques est soumise à l'agrément du ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions ou des autorités désignées par le Roi. L'article 5, § 2, confère au Roi le pouvoir de fixer les conditions d'agrément des établissements visés au paragraphe 1er. Ces conditions concernent notamment l'équipement, l'aménagement, l'hygiène et la sécurité des établissements, l'identification des animaux ainsi que le contrôle et la guidance vétérinaire. Enfin, l'article 5, § 3, alinéa 2, dispose que le Roi fixe les montants des frais afférents à l'agrément.

L'article 44, alinéa 1er, de la loi du 14 août 1986, habilite le Roi à déléguer au ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions l'exercice des pouvoirs qu'Il détermine.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend essentiellement à mettre en oeuvre les dispositions précitées de la loi du 14 août 1986 en ce qui concerne les parcs zoologiques :

- il donne un certain nombre de définitions (article 1er du projet);

- il fixe la procédure de demande, d'octroi, de transfert, de suspension ou de retrait de l'agrément (article 2, §§ 4, 5, 6, 7 et 8) et le montant des frais inhérents à une demande d'agrément (article 2, § 3);

- il fixe les conditions d'agrément concernant l'hébergement des animaux et l'équipement du parc zoologique (articles 3 à 11), les soins, l'hygiène et la guidance vétérinaire des animaux (articles 12 à 20), le programme éducatif et le programme de conservation des espèces (articles 21 et 22) et le registre que doit tenir le responsable d'un parc zoologique (article 23);

- il délègue certains pouvoirs au ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions (articles 11 et 22, § 3).

OBSERVATIONS GENERALES

1. Selon les articles 5 et 14, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, les projets d'arrêté royal qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles, doivent être soumis à l'inspecteur des finances et au ministre qui a le Budget dans ses attributions.

Selon le délégué, le projet n'a pas encore été soumis pour l'heure à l'avis de l'inspecteur des finances, ni à l'accord du ministre du Budget pour ce qui concerne son article 2, § 3. Le Conseil d'Etat émet dès lors son avis sous réserve de l'accomplissement de ces formalités.

2. Conformément à l’article 44, alinéa 2, de la loi précitée du 14 août 1986, les mesures à prendre en exécution de la loi, qui ne concernent pas exclusivement la protection et le bien-être des animaux, sont proposées et exécutées conjointement par le ministre qui a l’Agriculture dans ses attributions et le ministre compétent en la matière.

Dans le présent projet, plusieurs matières paraissent ne pas concerner exclusivement la protection et le bien-être des animaux. C’est notamment vrai pour l’article 3, alinéa 1er, en ce qui concerne la sécurité du public et du personnel, pour l’article 10, § 1er, en ce qui concerne les équipements de premiers soins, pour l’article 10, § 2, concernant la présence de sérums antivenin, et pour l’article 20, § 2, concernant les mesures de sécurité dans les parcs zoologiques où le public peut approcher des animaux dangereux au moyen de véhicules de telle sorte qu’aucun obstacle ne le sépare de ceux-ci et où le personnel chargé de la surveillance doit disposer d’une arme à feu.

En ce qui concerne les articles visés, l’avis n’est émis que sous la réserve expresse de l’accord et de la proposition conjointe des ministres qui ont ces matières dans leurs attributions.

3. Plusieurs dispositions du projet imposent aux exploitants de parcs zoologiques des obligations formulées d’une manière plutôt vague.

L’on peut citer, à titre d’exemple, les dispositions des articles 2, § 5, 4, § 1er, 5, 6 et 12, § 1er, du projet.

La question se pose de savoir si de telles obligations peuvent être sanctionnées, compte tenu de la large marge d’appréciation qui est laissée aux personnes concernées.

En tout état de cause, ces personnes doivent pouvoir prévoir dans une mesure suffisante les conséquences de leur comportement. Tel semble ne pas être le cas à l’égard de normes formulées d’une manière à ce point générale qu’il est difficile de prévoir quelle interprétation l’autorité, tant administrative que judiciaire, y donnera.

Il convient de signaler, en outre, que l’article 36 de la loi du 14 août 1986 sanctionne les infractions aux arrêtés royaux pris en exécution de certains articles de la loi. Le principe de la légalité des peines, inscrit à l’article 14 de la Constitution, à l’article 7 de la Convention européenne des droits de l’homme et à l’article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, exige que des dispositions de l’espèce, comportant des injonctions et des interdictions, soient définies avec la plus grande précision.

Les auteurs du projet devraient dès lors, dans la mesure du possible, préciser le texte.

4. La version néerlandaise du projet laisse à désirer sur nombre de points du point de vue de la correction de la langue.

Ainsi, les mots "copie" (article 2, § 4, 3°, 4° et 7°), "fiskale" (article 2, § 3), "kontrakt" (articles 2, § 4, 4°, et 15, § 1er) et "infrastruktuur" (article 2, § 5) ne sont pas conformes aux règles officielles d'orthographe.

La traduction en néerlandais présente également des lacunes. Par exemple, dans la version néerlandaise de l'article 1er, 4., on remplacera les mots "fysieklijke of morele persoon" par "natuurlijke persoon of rechtspersoon", à l'article 1er, 6., on remplacera les mots "veterinaire diensten" par "diergeneeskundige diensten", à l'article 2, § 4, 7°, le segment de phrase "een copie van het bewijs van verzekering" par "een kopie van de verzekeringsovereenkomst", à l'article 2, § 5, le mot "geinformeerd" par "op de hoogte gebracht", à l'article 10, § 1er, les mots "geschreven instrukties terzake" par "gepaste schriftelijke aanwijzingen".

5. Enfin, la subdivision en paragraphes des articles 10, 15, 17, 18, 19, 20, 21 et 22 est superflue dès lors qu'aucun paragraphe ne comporte plus d'un alinéa.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Le projet fixe non seulement les conditions d'agrément mais aussi la procédure y afférente.

On remplacera dès lors l'intitulé par le texte suivant :

"Arrêté royal relatif à l'agrément des parcs zoologiques".

Préambule

1. Vu l'observation faite au sujet du fondement légal du projet, on fera notamment référence à l'article 5, §§ 2 et 3, et à l'article 44 de la loi du 14 août 1986, dans le premier alinéa du préambule. Dans le texte français, on remplacera les mots "en particulier" par "notamment".

2. Il y a lieu, en outre, dans le préambule, de se référer à l'avis du comité d'experts visé à l'article 5, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 (1).

---

(1) Il apparaît que la commission des parcs zoologiques a encore formulé des observations lors de sa réunion du 19 décembre 1996 alors que le projet avait déjà été soumis à l'avis du Conseil d'Etat. Dans l'hypothèse où les auteurs du projet souhaiteraient adapter leur texte en fonction de ces observations, il faudra qu'ils soumettent à nouveau les articles ainsi modifiés à l'avis du Conseil d'Etat.

Article 1er

1. Le terme de "commission des parcs zoologiques" défini au point 1 (lire : 1°) n'est pas utilisé plus loin dans le projet. Il y a dès lors lieu d'omettre cette définition du projet.

2. La définition de la notion de "parc zoologique" au point 2 (lire : 2°) a été empruntée telle quelle de l'article 3, 9°, de la loi du 14 août 1986. Elle pourrait éventuellement être maintenue dans un souci de clarté, à condition que la norme supérieure reste reconnaissable. On complétera dès lors cette définition par le segment de phrase : "visés à l'article 3, 9°, de la loi".

3. Dans le texte néerlandais du point 4 (lire : 4°), on remplacera le mot "uitbater" par "exploitant".

4. Au point 7 (lire : 7°), on supprimera les mots "modifiée par la loi du 04 mai 1995".

Article 2

1. Le paragraphe 1er reproduit quasi littéralement les termes de l'article 5, § 2, de la loi du 14 août 1986, auquel il fait en outre référence de manière expresse, en ajoutant simplement la condition que l'agrément doit être "préalable".

Cet ajout est superflu dès lors que, si un agrément est requis, l’exploitation d’un parc zoologique ne peut commencer qu’après l’obtention de l’agrément.

Le paragraphe 1er peut donc être omis dans son entier.

2. Selon le fonctionnaire délégué, il faut entendre au paragraphe 2 que les établissements détenant des animaux domestiqués (1) et les établissements temporaires ne nécessitent en fait pas d’agrément puisqu’ils ne seraient pas visés en tant que tels à l’article 5, § 1er, de la loi du 14 août 1986.

La notion de "parc zoologique", utilisée dans la disposition légale précitée, est définie à l’article 3, 9., de la loi. Il peut être déduit de cette définition que les établissements temporaires, où des animaux sont exposés une seule fois, ne sont pas davantage soumis aux dispositions relatives aux parcs zoologiques que les "expositions itinérantes". Par contre, cette définition ne permet pas de fonder la conception que les dispositions en question ne s’appliqueraient pas aux établissements détenant des animaux domestiqués.

Il s’ensuit de ce qui précède que le Roi ne peut pas disposer que les établissements détenant des animaux domestiqués reçoivent "d’office" un agrément. Conformément

---

(1) Sont principalement visés en l’occurrence : les parcs détenant des animaux domestiqués et les fermes pour enfants.

à l’article 5, § 2, de la loi, l’agrément ne peut être octroyé que s’il est démontré que plusieurs conditions, devant être fixées par le Roi, ont été remplies.

Le Roi ne peut pas non plus disposer que les établissements temporaires - à savoir les établissements où les animaux sont exposés pendant un délai maximum fixé par Lui - reçoivent l’agrément "d’office". En effet, seule l’interprétation de la loi permet de répondre à la question de savoir dans quelle mesure les établissements temporaires doivent disposer d’un agrément et il n’est pas au pouvoir du Roi de donner une interprétation obligatoire en l’espèce.

Toutes ces considérations permettent de conclure que le paragraphe 2, tel qu’il est rédigé, peut être omis du projet.

3. Il manque l’annexe visée au paragraphe 3, alinéa 1er.

4. Selon le paragraphe 3, alinéa 1er, il y a lieu d’apposer sur la demande d’agrément des timbres fiscaux dont le montant varie en fonction des espèces animales détenues dans le parc zoologique.

Ainsi qu’il a déjà été indiqué ci-dessus, il convient de rechercher le fondement légal de cette disposition à l’article 5, § 3, alinéa 2, de la loi précitée du 14 août 1986, selon lequel le Roi fixe le montant des frais résultant de l’agrément.

Le législateur a manifestement conçu cette imposition comme étant une redevance, en d'autres termes, comme la rétribution financière d'un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré en tant qu'individu. Une caractéristique essentielle de la redevance est qu'il existe une proportion raisonnable entre la valeur du service fourni, d'une part, et le montant de la redevance exigée, d'autre part : à défaut d'une telle proportion, la redevance perdrait son caractère de rétribution et prendrait un caractère fiscal. C'est notamment ce caractère de rétribution et l'exigence de la proportion raisonnable entre le service fourni et la redevance exigée qui justifient que la fixation du montant de la redevance soit confiée au pouvoir exécutif.

Faute de connaître les éléments de fait pertinents en l'espèce, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de se prononcer sur la question de savoir s'il existe une proportion raisonnable entre le montant de la redevance exigée et les services fournis par l'autorité. Il est à noter, toutefois, qu'en ce qui concerne la distinction entre les deux montants, le fonctionnaire délégué a déclaré qu'un parc zoologique ne détenant pas de mammifères, ni d'oiseaux (c'est-à-dire un parc zoologique détenant des poissons, des reptiles, des insectes, etc.) pose moins d'exigences en matière de contrôle que les parcs zoologiques détenant des mammifères ou des oiseaux.

A supposer qu'une justification légale puisse être donnée pour ces montants, on écrira :

"- 10.000 francs, s'il s'agit d'une collection comprenant des mammifères ou des oiseaux;

- 5.000 francs, s'il s'agit d'une collection composée uniquement d'animaux autres que les mammifères ou les oiseaux".

5. Dans le texte français du paragraphe 4, 3°, on remplacera les mots "copie du "milieuvergunning" en Région flamande" par "copie de l'autorisation écologique en Région flamande".

6. On complétera le paragraphe 4, 6°, comme suit : "si l'exploitant est une personne morale, un responsable est désigné pour l'application du présent arrêté;".

7. Au paragraphe 5, il y a lieu de viser l'article 2, § 4, 3°, au lieu de l'article 2, § 3, 3° (1).

8. L'attention des auteurs du projet est attirée sur ce que le paragraphe 6, alinéa 1er, ne contient aucune disposition concernant le délai de validité de l'agrément. Selon la disposition, telle qu'elle est formulée, un agrément octroyé demeure de surcroît valable sans que son

---

(1) Si le paragraphe 2 est omis à l'article 2 (voir observation n° 2), la référence à l'article 2, § 3, 3°, est correcte.

détenteur ne soit obligé de commencer à exploiter le parc zoologique dans un délai donné.

La question se pose aux auteurs du projet de savoir si le projet ne devrait pas être adapté sur ces points.

9. Selon le fonctionnaire délégué, il ne s'agit pas que l'agrément provisoire (paragraphe 6, alinéa 2) devienne une étape permanente de la procédure d'agrément. Il ne s'agit que d'une mesure transitoire.

Mieux vaudrait dès lors inscrire cette disposition à l'article 24 (voir l'observation y afférente).

10. Il résulte de l'article 5, § 2, de la loi du 14 août 1986 que l'agrément est octroyé au parc zoologique et non à l'exploitant d'un tel établissement.

L'article 2, § 8, du projet semble être contraire à ce principe dans la mesure où il dispose qu'en cas de décès de l'exploitant ou de cessation d'activité, l'agrément peut être transféré à un "nouvel exploitant".

Cette disposition pourrait être réécrite dans le sens où l'agrément (du parc zoologique) resterait valable sous certaines conditions. Le Conseil d'Etat propose le texte suivant :

"En cas de décès de l'exploitant du parc zoologique, l'agrément reste valable à condition que, dans les deux mois du décès, le nouvel exploitant informe le Service, par lettre recommandée, du décès et de la poursuite des activités.

En cas de cessation de l'exploitation du parc zoologique, l'agrément reste valable à condition que le nouvel exploitant reprenne l'exploitation dans les deux mois de la cessation et qu'il en informe le Service par lettre recommandée dans le même délai.".

Article 3

A l'alinéa 2, 5°, du texte néerlandais, on écrira "op slot zijn" au lieu de "afgesloten worden".

Article 7

Selon le fonctionnaire délégué, le mot "agonistique" peut être omis au 3°.

Article 11

Cet article traitant des conditions supplémentaires relatives à l'hébergement des animaux, il serait plus logique de l'insérer directement à la suite de l'article 7.

Article 12

Selon l’article 5, § 2, alinéa 3, de la loi du 14 août 1986, le Roi peut imposer des conditions de compétence aux personnes qui détiennent et soignent des animaux dans les établissements.

Bien que l’article 12, § 1er, du projet pose la compétence du personnel comme condition d’agrément du parc zoologique, le projet même ne prévoit pas de conditions de compétence spécifiques. Le Roi ne peut dès lors charger le ministre de fixer des conditions "supplémentaires" en ce qui concerne la formation du personnel. L’article 12, § 3, doit par conséquent être omis du projet.

Article 17

On écrira au paragraphe 4 "sous la surveillance directe d’un membre du personnel" au lieu de "sous surveillance directe d’un responsable".

Article 19

Dans la mesure où l’autorité compétente a arrêté de quelle manière les cadavres, déchets, litières et déjections doivent être éliminés, le paragraphe 2 est superflu.

Section III

L’article 21, l’unique article de la section III, contient non seulement des dispositions concernant le programme éducatif et informatif que doit présenter un parc zoologique (paragraphes 4 et 5), mais aussi concernant l’information de base qui doit être fournie à chaque visiteur (paragraphes 1er à 3).

L’intitulé de la section III doit rendre compte de la large portée de ces dispositions.

L’article 21 pourrait également être scindé en deux articles distincts.

Section IV

L’article 22 comporte également deux dispositions distinctes concernant notamment la collaboration aux programmes internationaux de conservation des espèces (paragraphe 1er) et l’élevage en général (paragraphes 2 et 3).

En l’occurrence également, il y a lieu d’adapter l’intitulé de la section IV, et l’article 22 peut éventuellement être scindé.

Article 23

1. Dans le texte français de l'alinéa 1er, 5°, on remplacera les mots "la marque d'identification" par "l'identification". Dans le texte néerlandais, on écrira "specimen" au lieu d'"individu".

2. On rédigera la phrase introductive de l'alinéa 2 comme suit :

"Le médecin vétérinaire visé à l'article 15 complétera ces renseignements concernant l'animal ou le groupe d'animaux par les informations suivantes :".

Article 24

Vu l'observation n° 9 relative à l'article 2, on complétera le présent article d'un alinéa 2, s'énonçant comme suit :

"Le ministre peut, sur avis du Service, accorder un agrément provisoire précisant que le parc zoologique concerné doit prendre les mesures nécessaires pour satisfaire aux prescriptions du présent arrêté, dans un délai maximum de douze mois.".

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

P. LEMMENS, staatsraden,
L. HELLIN, conseillers d'Etat,

A. ALEN, assessoren van de
H. COUSY, afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw F. LIEVENS, griffier,
Madame greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. L. HELLIN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. C. ADAMS, adjunct-referendaris, en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. L. HELLIN.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. C. ADAMS, référendaire adjoint, et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER