

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.130/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 35.130/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 maart 2003 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "inzake het welzijn van loopvogels", heeft op 22 december 2003 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 20 mars 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au bien-être des ratites", a donné le 22 décembre 2003 l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe normen te bepalen voor het houden van loopvogels (struisvogels, emoes en nandoes) voor landbouwdoeleinden, met het oog op de bescherming van het welzijn van deze vogels.

Het ontwerp bepaalt inzonderheid dat geen enkele loopvogel gevangen in de natuur voor landbouwdoeleinden gehouden mag worden (artikel 3). Het stelt voorts normen vast voor de huisvesting (artikelen 5 tot 12 en de bijlage bij het ontwerp), voor de omheiningen (artikelen 13 en 14) en voor de voeding (artikelen 15 tot 17).

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 4, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren. Volgens die bepaling kan de Koning, ter uitvoering van de paragrafen 2 en 3, en onverminderd de bepalingen van hoofdstuk VIII, voor de verschillende soorten en categorieën van dieren nadere regels stellen.

VORMVEREISTEN

3. Volgens de verklaring van de gemachtigde ambtenaar wil het ontwerp rekening houden met de Aanbeveling betreffende de loopvogels (struisvogels, emoes en nandoes), aangenomen door het Permanent Comité van het Europees Verdrag voor de bescherming van dieren in veehouderijen, op 22 april 1997.

Deze aanbeveling is gegrond op artikel 9 van het genoemde verdrag, dat zelf werd ondertekend te Straatsburg op 10 maart 1976 en dat werd goedgekeurd bij de wet van 11 juli 1979.

De juridische aard van een dergelijke aanbeveling moet worden afgeleid uit artikel 9, lid 3, van het voornoemde verdrag: de verdragsluitende partijen zijn in principe verplicht een aanbeveling ten uitvoer te leggen, en dus hun wetgeving aan te passen in de zin van de aanbeveling. Zij hebben evenwel de mogelijkheid de aanbeveling niet uit te

.../...

voeren, en moeten in dat geval het Permanent Comité op de hoogte brengen van de redenen daarvan.

Te dezen volgt het ontwerp weliswaar op bepaalde punten de voornoemde aanbeveling. Grote delen van de aanbeveling worden echter niet of slechts gedeeltelijk overgenomen. Op sommige punten bevat het ontwerp bovendien minder strenge normen dan de aanbeveling (zie bijv. de minimale hoogte van de plafonds in de hokken of van de omheiningen, de minimale oppervlakte per dier en de minimale totale oppervlakte voor sommige leeftijdscategorieën).

De regering zal dan ook aan het Permanent Comité de redenen moeten meedelen waarom zij in de ontworpen regelgeving de aanbeveling slechts gedeeltelijk volgt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Het ontworpen besluit stelt, blijkens artikel 1 ervan, minimumnormen vast voor het houden van loopvogels gehouden voor landbouwdoeleinden. Loopvogels gehouden in dierentuinen of door particulieren vallen niet onder de toepassing van het besluit ⁽¹⁾.

Het opschrift dient blijk te geven van de beperking van het toepassingsgebied van het ontworpen besluit.

⁽¹⁾ Loopvogels in dierentuinen vallen onder toepassing van het ministerieel besluit van 7 juni 2000 tot vaststelling van minimumnormen voor het houden van vogels in dierentuinen; het houden van loopvogels door particulieren valt enkel onder toepassing van artikel 4 van de voornoemde wet van 14 augustus 1986.

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef dient te worden weggelaten, omdat de bijzondere wet van 13 juli 2001 geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

6. In het tweede lid van de aanhef zijn de woorden ", gewijzigd bij de wet van 4 mei 1995" overbodig, aangezien inzonderheid wordt verwezen naar artikel 4, § 4, welke bepaling tot op heden ongewijzigd is gebleven.

7. Het derde lid van de aanhef dient te worden geschrapt, omdat het koninklijk besluit van 1 maart 2000 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren geen rechtsgrond biedt voor de ontworpen regeling, en het er ook niet door wordt gewijzigd of opgeheven.

8. In het vijfde lid van de aanhef kan het nummer (35.130/3) en de datum (22 december 2003) van het voorliggende advies vermeld worden.

Artikel 1

9. Volgens dit artikel stelt het ontworpen besluit minimumnormen vast voor het houden van loopvogels, gehouden voor landbouwdoeleinden.

Aldus geformuleerd, wekt die bepaling de indruk dat normen voor het houden van loopvogels, gehouden voor landbouwdoeleinden, enkel te vinden zouden zijn in het ontworpen besluit. Dit blijkt echter niet het geval te zijn. Overeenkomstig artikel 4, § 4, van de genoemde wet van 14 augustus 1986 bevat het ontwerp "nadere" regels voor een bepaalde categorie van dieren. Artikel 4, §§ 1 tot 3, van de wet bevat immers zelf reeds een aantal regels die in acht genomen moeten worden door iedere persoon die een dier houdt, verzorgt of te verzorgen heeft. Bovendien bevat het genoemde koninklijk besluit van 1 maart 2000 algemene bepalingen inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden gewervelde dieren, en het kan niet

.../...

de bedoeling zijn om van de bepalingen van dat besluit af te wijken, aangezien die de omzetting in het interne recht vormen van een Europese richtlijn ⁽²⁾.

Gelet op het voorgaande, kan artikel 1 beter geredigeerd worden als volgt:

"Artikel 1. Onverminderd het koninklijk besluit van 1 maart 2000 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren, stelt dit besluit de nadere regels vast voor het houden van loopvogels, gehouden voor landbouwdoeleinden."

Artikel 7

10. In de Nederlandse tekst van paragraaf 3 dient men te schrijven "hokken" in plaats van "gebouwen en schuilhokken".

Artikel 9

11. In de Nederlandse tekst dient te worden geschreven "Scherpe hoeken gevormd door twee zijden" in plaats van "Scherpe hoeken tussen twee zijden".

Artikel 11

12. In de Franse tekst van paragraaf 2 kan in fine beter worden geschreven: "un bain d'eau".

Artikel 13

13. In de Nederlandse tekst van paragraaf 3 dient te worden geschreven "... de vogels die aan grote snelheid lopen zich er niet aan kwetsen ..." in plaats van "... de vogels er niet tegen grote snelheid tegenaan lopen ...".

⁽²⁾ Richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren.

Artikel 19

14. Gelet op de onmiddellijke inwerkingtreding van het ontworpen besluit, verdient het aanbeveling in een overgangstermijn van enkele maanden te voorzien, om de sector de tijd te geven de nodige aanpassingen door te voeren. De gemachtigde ambtenaar is het hiermee eens.

PORTÉE ET FONDEMENT LÉGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer des normes pour la détention des ratites (autruches, émeus et nandous) à des fins d'élevage, dans le but d'assurer le bien-être de ces oiseaux.

Le projet prévoit notamment qu'aucun ratite capturé dans la nature ne doit être gardé à des fins d'élevage (article 3). Par ailleurs, il fixe des normes pour le logement (articles 5 à 12 et l'annexe du projet), pour les clôtures (articles 13 et 14) et pour l'alimentation (articles 15 à 17).

2. L'arrêté en projet trouve son fondement légal dans l'article 4, § 4, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux. Selon cette disposition, le Roi peut, en exécution des paragraphes 2 et 3 et sans préjudice des dispositions du chapitre VIII, arrêter des règles complémentaires pour les différentes espèces et catégories d'animaux.

FORMALITÉS

3. Selon la déclaration du fonctionnaire délégué, le projet entend tenir compte de la Recommandation concernant les ratites (autruches, émeus et nandous), adoptée le 22 avril 1997 par le Comité Permanent de la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages.

Cette recommandation se fonde sur l'article 9 de la convention précitée qui a été elle-même signée à Strasbourg le 10 mars 1976 et approuvée par la loi du 11 juillet 1979.

La nature juridique d'une pareille recommandation doit se déduire de l'article 9, paragraphe 3, de la convention susvisée: les parties contractantes ont l'obligation, en principe, de mettre une recommandation en oeuvre et, partant, d'adapter leur législation dans le sens de celle-ci. Elles ont toutefois la faculté de ne pas pourvoir à l'exécution de la recommandation et doivent, dans ce cas, informer le Comité Permanent des raisons qui le justifient.

En l'espèce, le projet suit manifestement la recommandation sur certains points. Il ne reproduit toutefois pas ou en partie seulement de larges volets de la recommandation. Sur certains points, le projet comporte en outre des normes moins strictes que la recommandation (voir, par exemple, la hauteur minimale des plafonds dans les enclos ou des clôtures, la superficie minimale par animal et la superficie totale minimale pour certaines catégories d'âges).

Il incombera par conséquent au gouvernement de communiquer au Comité Permanent les raisons pour lesquelles il ne suit que partiellement la recommandation dans le texte en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Selon son article 1^{er}, l'arrêté en projet fixe les normes minimales pour la détention des ratites détenus à des fins d'élevage. Les ratites détenus dans les parcs zoologiques ou par des particuliers ne sont pas soumis à l'application de l'arrêté ⁽¹⁾.

L'intitulé doit indiquer que le champ d'application de l'arrêté en projet est limité.

Préambule

5. Il y lieu d'omettre le premier alinéa du préambule, dès lors que la loi spéciale du 13 juillet 2001 ne procure pas de fondement légal à l'arrêté en projet.

⁽¹⁾ Les ratites dans les parcs zoologiques sont soumis à l'application de l'arrêté ministériel du 7 juin 2000 fixant des normes minimales pour la détention des oiseaux dans les parcs zoologiques; la détention de ratites par des particuliers n'est régie que par l'article 4 de la loi du 14 août 1986 précitée.

6. Dans le deuxième alinéa du préambule, les mots ", modifiée par la loi du 4 mai 1995" sont superflus dès lors, notamment, qu'il fait référence à l'article 4, § 4, qui est demeuré inchangé à ce jour.

7. Le troisième alinéa du préambule doit être supprimé, puisque l'arrêté royal du 1^{er} mars 2000 concernant la protection des animaux dans les élevages ne procure pas de fondement légal aux dispositions en projet et qu'il n'a ni été modifié ni abrogé par celles-ci.

8. Le cinquième alinéa du préambule peut mentionner le numéro (35.130/3) et la date (22 décembre 2003) du présent avis.

Article 1^{er}

9. Selon cet article, l'arrêté en projet fixe les normes minimales pour la détention des ratites détenus à des fins d'élevage.

Ainsi rédigée, cette disposition donne à penser que l'arrêté en projet serait le seul à comporter des normes pour la détention des ratites détenus à des fins d'élevage. Tel ne s'avère cependant pas être le cas. Conformément à l'article 4, § 4, de la loi du 14 août 1986 précitée, le projet arrête des règles "complémentaires" pour une catégorie déterminée d'animaux. En effet, l'article 4, §§ 1^{er} à 3, de la loi édicte déjà un certain nombre de règles à respecter par toute personne qui détient un animal, qui en prend soin ou doit en prendre soin. En outre, l'arrêté royal du 1^{er} mars 2000 précité comporte des dispositions générales relatives à la protection des animaux vertébrés détenus dans les élevages, et il ne peut s'agir de déroger aux dispositions de cet arrêté, dès lors que celles-ci transposent une directive européenne ⁽²⁾ en droit interne.

⁽²⁾ Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages.

Eu égard à ce qui précède, il est préférable de rédiger l'article 1^{er} comme suit:

"Article 1^{er}. Sans préjudice de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2000 concernant la protection des animaux dans les élevages, le présent arrêté fixe les règles complémentaires pour la détention des ratites détenus à des fins d'élevage."

Article 7

10. Dans le texte néerlandais du paragraphe 3, il faut écrire "hokken" au lieu de "gebouwen en schuilhokken".

Article 9

11. Dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire "Scherpe hoeken gevormd door twee zijden" au lieu de "Scherpe hoeken tussen twee zijden".

Article 11

12. Dans le texte français du paragraphe 2, il est préférable d'écrire à la fin: "un bain d'eau".

Article 13

13. Dans le texte néerlandais du paragraphe 3, il y a lieu d'écrire "... de vogels die aan grote snelheid lopen zich er niet aan kwetsen..." au lieu de "... de vogels er niet tegen grote snelheid tegenaan lopen ...".

Article 19

14. Compte tenu de l'entrée en vigueur immédiate de l'arrêté en projet, il est recommandé de prévoir une période transitoire de quelques mois, afin de donner au secteur le temps d'effectuer les adaptations nécessaires. Le fonctionnaire délégué a marqué son accord sur ce point.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'État,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER