

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.483/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 januari 2004 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van minimumnormen voor het houden van reptielen in dierentuinen", heeft op 17 februari 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe minimumnormen vast te stellen voor het houden van reptielen in dierentuinen. Voor een aantal welbepaalde diersoorten zijn er specifieke normen, per diersoort, i.v.m. de vivaria waarin de reptielen tentoongesteld worden. Voorts zijn er bepalingen i.v.m. de mogelijkheid voor de reptielen om zich te verschuilen, de winterrust, de verwarmingsvoorzieningen, een geschreven protocol met de te volgen procedure bij een ongeval met gifslangen, het vermijden van predatie en het verbod om levende prooidieren te verstrekken.

Het ontwerp bepaalt dat voor soorten waarvoor geen specifieke normen zijn bepaald, van de bevoegde dienst een individuele toestemming tot het houden ervan verkregen moet worden. Die dienst kan in een aantal gevallen ook afwijkingen van de ontworpen normen toestaan.

Het ontwerp neemt bijna letterlijk de bepalingen over van het ministerieel besluit van 7 april 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor het houden van reptielen in dierentuinen. Dat besluit is door de Raad van State, afdeling administratie

.../...

geschorst, op grond dat het spoedeisend karakter, ingeroepen om geen advies van de afdeling wetgeving te moeten vragen, niet bewezen lijkt ⁽¹⁾.

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt in het algemeen rechtsgrond in artikel 5, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren en in artikel 8 van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 betreffende de erkenning van dierentuinen.

Artikel 5, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 machtigt de Koning om de voorwaarden vast te stellen voor de erkenning van o.m. dierentuinen. Die voorwaarden kunnen betrekking hebben op hun aanleg en uitrusting, de hygiëne, de veiligheid en de identificatie van de dieren, en de diergeneeskundige controle en begeleiding.

Wat dierentuinen betreft, zijn de bedoelde erkenningsnormen vastgesteld in het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 (artikelen 3 tot 27). Bij artikel 8 van dat koninklijk besluit wordt de bevoegde minister gemachtigd om "bijkomende voorschriften (vast te stellen) betreffende de huisvesting van bepaalde diersoorten, meer bepaald met betrekking (tot) de minimale afmetingen van de dierenverblijven en van hun inrichting".

3.2. Een aantal bepalingen van het ontwerp hebben echter geen betrekking op de huisvesting van de diersoorten en vallen bijgevolg buiten de voornoemde machtiging aan de minister.

Dat is meer bepaald het geval met artikel 1, § 3, eerste volzin, en § 5, artikel 2 (partim) ⁽²⁾, artikel 4 en artikel 5 (partim) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ R.v.St., 17 november 2003, v.z.w. Reptielenland Blankenberge, nr. 125.359.

⁽²⁾ Met name in zoverre het de bedoeling is dat uit het dossier ook blijkt dat de uitbater zich goed gedocumenteerd heeft over de levensgewoonten en de fysiologische noden die geen betrekking hebben op de huisvesting van de dieren.

⁽³⁾ Met name in zoverre het de bedoeling is dat het dossier een beschrijving bevat van de verzorging van de dieren die geen verband houdt met de huisvesting.

Zoals die bepalingen zijn geredigeerd, moeten ze uit het ontwerp worden weggelaten. Ze zouden wel behouden kunnen blijven, als ze zo geherformuleerd worden dat ze alleen op huisvesting betrekking hebben.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Zoals hiervóór is uiteengezet, past de delegatie aan de minister om bijkomende voorschriften vast te stellen binnen het kader van de erkenningsnormen die door de Koning zijn vastgesteld. De door de minister vastgestelde normen moeten zelf dan ook eveneens de vorm aannemen van normen voor de erkenning van diertuinen.

Uit de tekst van het ontwerp blijkt niet dat de erin opgenomen minimumnormen normen zijn voor de erkenning van diertuinen, te dezen diertuinen die reptielen houden. Die aard van de ontworpen normen zou gepreciseerd moeten worden.

5. In het ontwerp wordt op verscheidene plaatsen gewag gemaakt van "de Dienst" (zie de artikelen 2, 3, §§ 1 tot 4, en 5).

Hoewel deze term gedefinieerd is in het voornoemde koninklijk besluit van 10 augustus 1998 ⁽⁴⁾, verdient het aanbeveling de term in het ontwerp zelf nader te omschrijven, de eerste keer dat hij erin voorkomt.

⁽⁴⁾ Zie artikel 1, 6., van het koninklijk besluit. De bedoelde definitie zal overigens te gelegener tijd moeten worden aangepast aan de nieuwe inrichting van de federale overheidsdiensten. In het ontworpen ministerieel besluit kan meteen een aangepaste omschrijving van de Dienst worden gebruikt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef dient inzonderheid te worden verwezen naar artikel 5, § 2, van de voornoemde wet van 14 augustus 1986.

7. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar richtlijn 1999/22/EG van de Raad van 29 maart 1999 betreffende het houden van wilde dieren in dierentuinen. Het verdient aanbeveling daarbij inzonderheid te verwijzen naar artikel 3 van deze richtlijn.

8. In het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar een advies van de Dierentuinencommissie. Een echt advies blijkt echter niet te zijn gegeven; wel is er een overleg geweest. Nu een advies niet verplicht is, kan het vierde lid in die omstandigheden beter zonder meer uit de aanhef worden weggelaten.

Artikel 3

9. In de tweede volzin van paragraaf 1 van dit artikel vermijde men het gebruik van het woord "normen", omdat het niet de bedoeling kan zijn om aan de Dienst een verordenende bevoegdheid toe te kennen. Er zou bijv. bepaald kunnen worden: "In dat geval stelt de Dienst, op advies van de Dierentuinencommissie, de voorwaarden vast."

10. In paragraaf 3 is sprake van een "gunstig advies" van de Dienst. Uit de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaar blijkt evenwel dat in werkelijkheid een beslissing van de Dienst wordt bedoeld (zie in die zin ook paragraaf 4).

De Raad van State geeft ter overweging om paragraaf 3 te redigeren als volgt:

"§ 3. Op grond van een deugdelijke verantwoording verstrekt door de uitbater, kan de Dienst toestaan dat gedurende een periode van ten hoogste één maand wordt afgeweken van de voorwaarden bepaald in artikel 1. In uitzonderlijke gevallen kan de Dienst deze termijn verlengen."

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.483/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 30 janvier 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "fixant des normes minimales pour la détention des reptiles dans les parcs zoologiques ", a donné le 17 février 2004 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis entend fixer des normes minimales pour la détention des reptiles dans les parcs zoologiques. Pour un certain nombre d'espèces animales, il prévoit des normes spécifiques, par espèce, concernant les vivariums où des reptiles sont exposés. Il prévoit en outre des dispositions concernant la possibilité pour les reptiles de se cacher, l'hibernation, les équipements de chauffage, un protocole écrit indiquant la procédure à suivre en cas d'accident avec des serpents venimeux, la prédation à éviter et l'interdiction de nourrir les reptiles avec des proies vivantes.

Le projet dispose que le service compétent doit délivrer une autorisation individuelle de détention pour les espèces pour lesquelles il n'existe pas de normes spécifiques. Ce service peut également, dans un certain nombre de cas, accorder des dérogations aux normes en projet.

Le projet reproduit quasi littéralement les dispositions de l'arrêté ministériel du 7 avril 2003 fixant des normes minimales pour la détention des reptiles dans les parcs zoologiques. Cet arrêté a été suspendu par le Conseil d'État, section d'administration, pour le motif que l'urgence invoquée pour ne pas demander l'avis de la section de législation, ne paraît pas fondée ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ C.E., 17 novembre 2003, a.s.b.l. Reptielenland Blankenberge, n° 125.359.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. D'une manière générale, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 5, § 2, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux et dans l'article 8 de l'arrêté royal du 10 août 1998 relatif à l'agrément des parcs zoologiques.

L'article 5, § 2, de la loi du 14 août 1986 habilite le Roi à fixer, notamment, les conditions d'agrément des parcs zoologiques. Ces conditions peuvent avoir trait à leur équipement et aménagement, à l'hygiène, la sécurité et l'identification des animaux, ainsi qu'au contrôle et à la guidance vétérinaire.

En ce qui concerne les parcs zoologiques, les normes d'agrément visées sont fixées par l'arrêté royal du 10 août 1998 (articles 3 à 27). L'article 8 de cet arrêté royal habilite le ministre compétent à "fixer des prescriptions supplémentaires relatives aux conditions d'hébergement d'espèces animales, en particulier en ce qui concerne les dimensions minimales des logements pour animaux et leur aménagement".

3.2. Toutefois, un certain nombre de dispositions du projet ne concernent pas les conditions d'hébergement d'espèces animales et n'entrent donc pas dans le cadre de l'habilitation précitée au ministre.

C'est notamment vrai pour l'article 1^{er}, § 3, première phrase, et § 5, l'article 2 (partim) ⁽²⁾, l'article 4 et l'article 5 (partim) ⁽³⁾.

Telles qu'elles sont rédigées, ces dispositions doivent être omises du projet. Elles pourraient cependant être maintenues si elles étaient reformulées de telle manière qu'elles concernent uniquement les conditions d'hébergement.

⁽²⁾ Notamment dans la mesure où le dossier doit établir également que l'exploitant s'est bien documenté sur les moeurs ainsi que sur les besoins physiologiques sans rapport avec le logement des animaux.

⁽³⁾ Notamment en ce qu'il est prévu que le dossier comporte une description des soins aux animaux qui ne concernent pas les conditions d'hébergement.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Ainsi qu'il est exposé ci-dessus, la délégation qui est accordée au ministre de fixer des prescriptions supplémentaires s'inscrit dans le cadre des normes d'agrément fixées par le Roi. Dès lors, les normes fixées par le ministre doivent elles-mêmes prendre la forme de normes d'agrément de parcs zoologiques.

Il ne ressort pas du texte du projet que les normes minimales qui y figurent sont des normes d'agrément de parcs zoologiques, en l'occurrence de parcs zoologiques détenant des reptiles. Il y aurait lieu de préciser la nature des normes en projet.

5. Plusieurs dispositions du projet font état du "Service" (voir les articles 2, 3, §§ 1^{er} à 4, et 5).

Bien que ce terme soit défini dans l'arrêté royal précité du 10 août 1998 ⁽⁴⁾, il est recommandé de le définir dans le projet même, à la première occurrence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

6. Au premier alinéa du préambule, il y a eu lieu de faire notamment référence à l'article 5, § 2, de la loi du 14 août 1986 précitée.

7. Le troisième alinéa du préambule se réfère à la directive 1999/22/CE du Conseil du 29 mars 1999 relative à la détention d'animaux sauvages dans un environnement zoologique. À cet égard, il est recommandé de viser notamment l'article 3 de cette directive.

⁽⁴⁾ Voir l'article 1^{er}, 6., de l'arrêté royal. Au demeurant, la définition visée devra être adaptée en temps voulu à la nouvelle organisation des services publics fédéraux. L'arrêté ministériel en projet peut directement utiliser une définition adaptée du Service.

8. Le quatrième alinéa du préambule fait référence à un avis de la Commission des parcs zoologiques. Il s'avère toutefois qu'il n'a pas été donné de véritable avis; en revanche, il y a eu une concertation. Dès lors qu'un avis n'est pas obligatoire, il serait préférable, dans ces circonstances, d'omettre simplement le quatrième alinéa du préambule.

Article 3

9. Dans la seconde phrase du paragraphe 1^{er} de cet article, on évitera l'usage du mot "normes", dès lors que le propos ne peut pas être d'attribuer un pouvoir réglementaire au Service. On pourrait par exemple formuler cette phrase comme suit: "Dans ce cas, le Service fixe les conditions, sur avis de la Commission des parcs zoologiques."

10. Au paragraphe 3, il est question d'un "avis favorable" du Service. Il ressort toutefois des précisions données par le fonctionnaire délégué qu'en réalité il s'agit d'une décision du Service (voir dans ce sens également le paragraphe 4).

Le Conseil d'État suggère de rédiger le paragraphe 3 comme suit:

"§ 3. Sur la base d'une justification adéquate fournie par l'exploitant, le Service peut accorder une dérogation aux conditions fixées à l'article 1^{er} pendant une période d'un mois maximum. Dans des cas exceptionnels, le Service peut prolonger ce délai."

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT