

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.708/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 9 januari 2006 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende erkenningsvoorwaarden voor inlichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren", heeft op 31 januari 2006 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 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er in hoofdzaak toe de voorwaarden en de procedure te bepalen voor de erkenning die krachtens artikel 5 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren vereist is voor de uitbating van hondenkwekerijen, kattenkwekerijen, dierenasielen, dierenpensions en handelszaken voor dieren. Tevens worden ter uitvoering van artikel 10 van dezelfde wet, voorwaarden bepaald voor het verhandelen van dieren met het oog op de bescherming van het dierenwelzijn, zowel voor het verhandelen door particulieren als door de hiervoor genoemde inrichtingen.

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 17 februari 1997 houdende de erkenningsvoorwaarden voor hondenkwekerijen, kattenkwekerijen, dierenasielen, dierenpensions en handelszaken voor dieren, en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren, welk besluit door het ontwerp wordt opgeheven.

3. Luidens zijn aanhef vindt het ontworpen koninklijk besluit rechtsgrond in de voornoemde wet van 14 augustus 1986, inzonderheid in de artikelen 5, 10, 11bis en 44, in de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde, inzonderheid in de artikelen 3, 4 en 6, en in de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand

.../...

en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen.

3.1. Luidens artikel 5, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren is voor de exploitatie van, onder meer, hondenkwekerijen, kattenkwekerijen, dierenasielen, dierenpensions en handelszaken voor dieren, een erkenning vereist van de minister tot wiens bevoegdheid het dierenwelzijn behoort of van de overheden die de Koning aanwijst. Paragraaf 2, eerste lid, van datzelfde artikel 5 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 en de hygiëne van de inrichtingen, met de veiligheid en de identificatie van de dieren, evenals met de diergeneeskundige controle en de begeleiding. Paragraaf 2, derde lid, van artikel 5 machtigt de Koning bekwaamheidsvoorwaarden op te leggen voor personen die dieren houden of verzorgen in de bedoelde inrichtingen. Artikel 5, § 3, tweede lid, ten slotte bepaalt dat de Koning de bedragen vaststelt van de kosten van de erkenning.

3.1.1. Het genoemde artikel 5 biedt een uitdrukkelijke rechtsgrond voor het bepalen van de erkenningsvoorwaarden, met inbegrip van het opleggen van bekwaamheidsvoorwaarden voor personen die dieren houden en verzorgen in de inrichtingen (artikelen 3, 4, 5 (partim) ⁽¹⁾, 6 tot 8, 9, § 1, 10 tot 18, § 1, 19, 21 tot 24 van het ontwerp), alsmede voor het vaststellen van de bedragen van de retributies verschuldigd voor het onderzoek van de erkenningsaanvragen (artikel 2, § 1, derde en vierde lid, van het ontwerp) ⁽²⁾.

Het genoemde artikel 5 bepaalt weliswaar niet uitdrukkelijk dat de Koning de nadere regels betreffende de betaling van de retributies kan vaststellen, de procedure voor de erkenning kan regelen of kan bepalen dat de erkenning wordt ingetrokken wanneer niet langer voldaan is aan de in de wet en haar uitvoeringsbesluiten gestelde voorwaarden (artikel 2, § 1, eerste, tweede en vierde lid, en §§ 2 tot 7, van het ontwerp).

⁽¹⁾ Artikel 5, § 1, 4°, heeft immers een andere rechtsgrond. Zie opmerking nr 3.2.

⁽²⁾ Zie echter ook opmerking nr. 14 bij artikel 2 van het ontwerp.

Toch mag worden aangenomen dat de Koning zich daartoe kan steunen op die wetsbepaling, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid, bedoeld in artikel 108 van de Grondwet.

Dezelfde vaststelling geldt voor artikel 19, §§ 1 en 3, van het ontwerp, dat de taak omschrijft van dierenasielen die wensen te worden erkend ⁽³⁾, en voor de artikelen 22 en 23 van het ontwerp, die bepalingen bevatten betreffende de taken van de dierenpensions (controle vaccinatie) en de inhoud van de overeenkomst tussen het pension en de eigenaar van het dier.

3.1.2. Artikel 2, § 8, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de erkenning van rechtswege wordt ingetrokken bij verzet tegen de controle.

Zo deze bepaling moet worden gekwalificeerd als een administratieve sanctie, dan dient zij te vervallen, nu de wetgever de Koning niet heeft gemachtigd tot het invoeren van administratieve sancties. Zo zij een erkenningsvoorwaarde vormt, kan zij rechtsgrond vinden in het genoemde artikel 5 van de wet van 14 augustus 1986, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid. In dat geval moet zij evenwel als zodanig worden geformuleerd.

3.2. Artikel 10 van de wet van 14 augustus 1986 draagt aan de Koning de bevoegdheid op om in verband met het verhandelen van dieren voorwaarden te bepalen met het doel hen te beschermen en hun welzijn te verzekeren. Overeenkomstig diezelfde bepaling mogen die voorwaarden uitsluitend betrekking hebben op de leeftijd van de te koop aangeboden dieren, de identificatie, de informatie aan de koper, de waarborgen aan de koper en de getuigschriften in verband daarmee, de preventieve behandeling tegen ziekten, de verpakking, de aanbidding en de tentoonstelling voor het verhandelen.

De genoemde wetsbepaling biedt rechtsgrond voor de artikelen 5, § 1, 4°, 9, §§ 2 en 3, 18, §§ 2 en 4, 25, 26, 28 tot 32, en 34 van het ontwerp.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de artikelen 5, § 1, 4°, 9, §§ 2 en 3, 18, §§ 2 en 4, 25, van het ontwerp dienen te worden gelicht uit hoofdstuk III ervan en

⁽³⁾ Dit voor zover de definitie van "dierenasiel" van artikel 3, 3, van de wet wordt geëerbiedigd (zie opmerking nr. 18).

ondergebracht in hoofdstuk IV, nu die ontworpen bepalingen niet kunnen worden beschouwd als erkenningsvoorwaarden.

Bovendien zullen de artikelen 5, § 1, 4°, en 9, §§ 2 en 3, van het ontwerp een ander toepassingsgebied hebben.

3.3. Artikel 33 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 11*bis* van de wet van 14 augustus 1986, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning.

3.4. 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 het dierenwelzijn behoort.

Deze wetsbepaling biedt mede rechtsgrond voor de artikelen 4, § 1, 9, §§ 2 en 3, 16, 18, §§ 2 en 3, 23, § 1, laatste lid, 25, § 1, laatste lid, en § 8, 29, § 2 en 34, van het ontwerp ⁽⁴⁾.

3.5. Artikel 20 van het ontwerp bevat bepalingen i.v.m. het opnemen van dieren in een dierenasiel, het doden van een dier, de overdracht van een dier aan een adoptant en het bijhouden van registers door dierenasielen.

Die bepalingen kunnen niet worden ingepast in de artikelen 5 of 10 van de voornoemde wet van 14 augustus 1986, maar moeten veeleer worden beschouwd als een algemene uitvoering van artikel 9 van deze wet, dat betrekking heeft op zwervende, verloren of achtergelaten dieren.

3.6. De wet 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde lijkt geen rechtsgrond te bieden voor het ontworpen koninklijk besluit.

⁽⁴⁾ Wat de delegaties betreft in de artikelen 16 en 34 van het ontwerp, zie opmerkingen nr. 16.

3.7. De voornoemde wet van 30 juli 1979, meer bepaald de artikelen 3 en 4 ervan, bieden rechtsgrond voor artikel 3, § 5, van het ontwerp ⁽⁵⁾.

4. Sommige bepalingen van het ontwerp vinden geen rechtsgrond in de in de aanhef aangehaalde wetten, en moeten dus uit het ontwerp worden weggelaten.

4.1. De paragrafen 1 en 5 ⁽⁶⁾ van artikel 2 van het ontwerp dragen aan de gemeentebesturen taken op in verband met de procedure voor het verkrijgen van de erkenningen.

De voornoemde wet van 14 augustus 1986 houdt geen bepalingen in die de Koning machtigen om de gemeenten te betrekken bij de organisatie van de erkenning van de inrichtingen. Bij ontstentenis van zulke wettelijke machtiging, ontbreekt derhalve de rechtsgrond voor de bedoelde bepalingen.

4.2. Luidens artikel 18, § 3, van het ontwerp kan de minister het kweken van bepaalde rassen of types van honden en katten in honden- en kattenkwekerijen verbieden. Voor het nemen van dergelijke maatregelen, is geen rechtsgrond voorhanden in de wet van 14 augustus 1986.

4.3. Luidens artikel 27 van het ontwerp is het verboden om dieren op markten, foren en kermissen te verhandelen zonder over een erkenning als dierenhandelszaak te beschikken.

Die bepaling lijkt neer te komen op een uitbreiding van de gevallen waarin een erkenning is vereist, in vergelijking met artikel 5, § 1, van de voornoemde wet van 14 augustus 1986. Het lijkt immers om omstandigheden te gaan die niet kunnen worden ondergebracht onder de definitie van "handelszaak voor dieren", bedoeld in artikel 3, 5, van de wet, dat alleen gewag maakt van een "instelling". De Koning is dan ook niet gemachtigd een dergelijk verbod op te leggen.

⁽⁵⁾ Zie ook opmerking nr. 16 bij artikel 3, § 5, van het ontwerp.

⁽⁶⁾ Met uitzondering van de verwijzing naar de "maatregelen tegen brand" bedoeld in artikel 3, § 5, waarvoor wel rechtsgrond is in de voornoemde wet van 30 juli 1979. Zie opmerking nr. 3.7.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Enkel uit het opschrift van hoofdstuk III van het ontwerp en uit de opschriften van de afdelingen van dit hoofdstuk, blijkt dat de artikelen 3 tot 25 bedoeld zijn als erkenningsvoorwaarden. Aangezien opschriften geen normatieve waarde hebben, dient een artikel te worden ingevoegd, als een eerste artikel van hoofdstuk III, waarin wordt aangekondigd dat de bedoelde artikelen de voorwaarden bepalen voor het verkrijgen en het behoud van de erkenning als bedoeld in artikel 5 van de wet van 14 augustus 1986. De gemachtigde ambtenaar is het hiermee eens.

5.2. Voorts moet worden opgemerkt dat, om als erkenningsvoorwaarden te kunnen worden beschouwd, deze als dusdanig moeten worden geredigeerd, zijnde als verplichtingen die door de inrichtingen moeten worden nageleefd, willen ze erkend worden en hun erkenning behouden. De bepalingen van hoofdstuk III van het ontwerp dienen gelet hierop te worden herwerkt.

6. Volgens de regels van de wetgevingstechniek worden in beginsel geen woorden als "moeten", "dienen te" of "het is vereist dat" gebruikt, aangezien de verplichting reeds in de regelgeving zelf besloten ligt.

Gelet op dit voorschrift dient de redactie van het ontwerp te worden aangepast.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. Rekening houdend met opmerkingen 3.1.1, 3.1.2, 3.3 en 3.5, dient aan de aanhef een (eerste) lid te worden toegevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

8. Rekening houdende met opmerking 3.5, moet in het huidige eerste lid (dat het tweede lid wordt) nog verwezen worden naar artikel 9 van de voornoemde wet van 14 augustus 1986.

9. Rekening houdende met opmerking 3.6, dient het tweede lid uit de aanhef te worden weggelaten.

10. In het derde lid van de aanhef dient ook nog te worden verwezen naar artikel 4 van de erin vermelde wet van 30 juli 1979.

11. In de aanhef dient na het derde lid een nieuw lid te worden ingevoegd waarin verwezen wordt naar het voornoemde koninklijk besluit van 17 februari 1997. Dat besluit wordt immers opgeheven door het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt.

12. Het is gebruikelijk in het lid van de aanhef waarin naar het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, wordt verwezen, ook melding te maken van het nummer van dat advies. Die verwijzing stelle men dan ook in het elfde lid als volgt:

"Gelet op advies 39.708/3 van de Raad van State, gegeven op ...;".

13. Het ontwerp voorziet weliswaar in de uitvoering en de mede-ondertekening door de Minister van Volksgezondheid, de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Middenstand, de Minister van Economie en de Minister van Consumentenzaken. Toch moet in de aanhef ook melding worden gemaakt van de instemming van de Ministers bevoegd voor Economische Zaken en Middenstand en moet het ontwerp mee worden voorgedragen door deze en de andere betrokken ministers.

Artikel 2

14. Luidens artikel 2, § 1, derde lid, dienen op de aanvraag om erkenning fiscale zegels te worden aangebracht of dient een overschrijving te worden gedaan voor een bedrag dat varieert volgens de grootte van de inrichting.

Zoals hier voren 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, naar luid waarvan de Koning het bedrag van de kosten voortvloeiend uit de erkenning vaststelt.

De bedoelde heffing is door de wetgever kennelijk opgevat als een retributie, met andere woorden 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 vergoedende karakter en het vereiste van de redelijke verhouding tussen de gepresteerde dienst en de gevorderde retributie, die verantwoordt dat het vaststellen van het bedrag van de retributie aan de uitvoerende macht wordt opgedragen.

In casu wordt, wat de hondenkwekerijen en de kattenkwekerijen betreft, het bedrag bepaald op 75 euro voor kwekerijen met hoogstens tien fokdieren en op 250 euro voor kwekerijen met meer dan tien fokdieren. Bij gebrek aan inzicht in de ter zake relevante feitelijke gegevens, kan de Raad van State zich niet uitspreken over de vraag of het aldus gemaakte onderscheid wat het bedrag van de gevorderde retributies betreft, in redelijkheid verantwoord kan worden door het verschil in de prestaties die van de overheid vereist worden voor de afgifte van de erkenning voor een kwekerij naargelang ze al dan niet meer dan tien fokdieren heeft.

15. Artikel 2, § 8, van het ontwerp heeft betrekking op de intrekking van de erkenning. Die intrekking is een maatregel die de belangen van de betrokken personen ernstig kan aantasten en waarop de hoorplicht van toepassing is.

.../...

Krachtens het algemene beginsel van de hoorplicht moet aan de betrokken persoon in principe ⁽⁷⁾ de gelegenheid worden geboden om, voordat de beslissing wordt genomen, zijn standpunt omtrent de intrekking op nuttige wijze te doen kennen. Al is de hoorplicht ook van toepassing zonder uitdrukkelijke tekst waarbij die plicht wordt opgelegd, verdient het omwille van de rechtszekerheid toch aanbeveling om de verplichting de betrokkene te horen, uitdrukkelijk in de genoemde bepaling in te schrijven.

Artikel 16

16. Dit artikel machtigt de minister o.m. om normen vast te stellen voor het houden van dieren, andere dan kleine zoogdieren, vogels, reptielen en amfibieën, en aquariumvissen.

Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijke voorschrift voorzover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

In dezen is de machtiging te ruim, nu het geen normen betreft van zulk een aard.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 34 van het ontwerp.

⁽⁷⁾ Van de hoorplicht kan worden afgeweken wanneer de feiten, op basis waarvan de voorgenomen maatregel wordt overwogen, vatbaar zijn voor directe, eenvoudige vaststelling door de overheid (en er geen appreciatiebevoegdheid bestaat omtrent de te nemen maatregel), wanneer de noodzaak bestaat om snel op te treden of wanneer degene tegen wie de maatregel wordt overwogen, niet binnen een redelijke termijn bereikt kan worden (Raadpl. o.m. I. OPDEBEEK, "Het recht van verdediging en het recht om zijn standpunt naar voor te brengen", in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Deurne, 1993, (51), 66-69, met verwijzingen).

Artikel 19

17. De omschrijving van de hoofdactiviteit van een dierenasiel, vervat in artikel 19, § 1, van het ontwerp is ruimer dan de definitie van "dierenasiel" in artikel 3, 3, van de voornoemde wet van 14 augustus 1986. De zinsnede "of van dieren waarvan de verantwoordelijke niet in staat is voor hen te zorgen" dient dan ook te worden weggelaten. De gemachtigde ambtenaar is het hiermee eens.

Artikel 20

18. De woorden "en met inachtneming van de geldende gewestelijke verordeningen" in artikel 20, § 1, verwijzen, volgens de gemachtigde ambtenaar, naar de reglementering van de gewesten inzake inheemse diersoorten. Een dergelijke verwijzing is overbodig in een federale regelgeving en dient dus te worden weggelaten.

Artikel 32

19. Luidens dit artikel kan de minister de vaccinatie van honden en katten verplichten tegen ziekten die hij bepaalt.

Die vaccinatie dient, volgens de gemachtigde ambtenaar, te worden uitgevoerd door de kwekerij of handelszaak. Het verdient aanbeveling zulks uitdrukkelijk in het ontwerp te bepalen.

Artikel 36

20. Artikel 36, § 1, bepaalt dat "de inrichtingen die in activiteit zijn op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit besluit en die nog niet voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel 5, (...) een contract (moeten) afsluiten (lees: sluiten) met een erkende dierenarts en binnen acht dagen na inwerkingtreding van deze beschikkingen, een kopie hiervan toezenden aan de Dienst".

20.1. In die paragraaf worden, volgens de gemachtigde ambtenaar, enkel de inrichtingen bedoeld die krachtens het voornoemde koninklijk besluit van 17 februari 1997 nog niet dienden te beschikken over een contract van diergeneeskundige bedrijfsbegeleiding, en niet de inrichtingen die ten onrechte nog geen dergelijk contract hadden. Het verdient aanbeveling de ontworpen bepaling in die zin te verduidelijken.

20.2. Nog in dezelfde paragraaf, schrijve men "voorwaarden" in plaats van "beschikkingen".

21. In artikel 36, § 2, dient te worden verwezen naar artikel 2, § 6, in plaats van naar artikel 2, § 5.

Bijlagen

22. *In fine* van elke bijlage dient te worden geschreven "Gezien om te worden gevoegd bij ons besluit van ...". Tevens dienen de bijlagen elk afzonderlijk te worden ondertekend.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.708/3

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 9 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux", a donné le 31 janvier 2006 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 des 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend essentiellement déterminer les conditions et la procédure d'agrément requis en vertu de l'article 5 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux pour l'exploitation d'élevages de chiens, de chats, de refuges pour animaux, de pensions et d'établissements commerciaux pour animaux. Par ailleurs, le projet fixe, en exécution de l'article 10 de la même loi, les conditions de la commercialisation des animaux dans le but d'assurer leur bien-être, tant en ce qui concerne la commercialisation par des particuliers que par les établissements précités.

Le projet est appelé à se substituer à l'arrêté royal du 17 février 1997 portant les conditions d'agrément des élevages de chiens, élevages de chats, refuges pour animaux, pensions pour animaux et établissements commerciaux pour animaux, et les conditions concernant la commercialisation des animaux, qu'il abroge.

3. Selon son préambule, l'arrêté royal en projet trouve un fondement juridique dans la loi précitée du 14 août 1986, notamment dans les articles 5, 10, 11^{bis} et 44, dans la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire, notamment dans les articles 3, 4 et 6, et dans la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances.

.../...

3.1. Selon l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, l'exploitation, notamment, d'élevages de chiens, de chats, de refuges pour animaux, de pensions et d'établissements commerciaux pour animaux requiert l'agrément du ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions ou des autorités désignées par le Roi. Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de ce même article 5 donne au Roi le pouvoir de fixer les conditions que les établissements visés au § 1^{er} doivent remplir pour être agréés. Ces conditions doivent notamment porter sur l'aménagement, l'équipement, et l'hygiène des établissements, sur la sécurité et l'identification des animaux, ainsi que sur le contrôle et la guidance vétérinaire. Le paragraphe 2, alinéa 3, de l'article 5 habilite le Roi à imposer des conditions de compétence aux personnes qui détiennent et soignent des animaux dans les établissements visés. Enfin, l'article 5, § 3, alinéa 2 dispose que le Roi fixe les montants des frais de l'agrément.

3.1.1. L'article 5 visé procure un fondement juridique exprès à la fixation des conditions d'agrément, y compris à l'imposition de conditions de compétence pour les personnes qui détiennent et soignent des animaux dans les établissements (articles 3, 4, 5 (partim) ⁽¹⁾, 6 à 8, 9, § 1^{er}, 10 à 18, § 1^{er}, 19, 21 à 24 du projet), ainsi qu'à la fixation des montants des rétributions dues pour l'examen des demandes d'agrément (article 2, § 1^{er}, alinéas 3 et 4, du projet) ⁽²⁾.

Certes, l'article 5 précité ne dispose pas explicitement que le Roi peut fixer les modalités relatives au paiement des rétributions, régler la procédure d'agrément ou prévoir son retrait lorsque les conditions prévues par la loi et ses arrêtés d'exécution ne sont plus remplies (article 2, § 1^{er}, alinéas 2 et 4, et §§ 2 à 7, du projet). Il peut toutefois être admis qu'à cet effet, le Roi peut s'appuyer sur cette disposition combinée avec son pouvoir général d'exécution, visé à l'article 108 de la Constitution.

⁽¹⁾ En effet, l'article 5, § 1^{er}, 4°, s'appuie sur un autre fondement juridique. Voir l'observation sous le n° 3.2.

⁽²⁾ Voir toutefois également l'observation n° 14 formulée à propos de l'article 2 du projet.

La même constatation vaut pour l'article 19, §§ 1^{er} et 3, du projet, qui définit la mission des refuges pour animaux qui souhaitent être agréés ⁽³⁾, et pour les articles 22 et 23 du projet, qui contiennent des dispositions relatives aux missions des pensions pour animaux (contrôle de la vaccination) et à la teneur du contrat conclu entre la pension et le propriétaire de l'animal.

3.1.2. L'article 2, § 8, alinéa 2, du projet prévoit de retirer d'office l'agrément en cas d'opposition au contrôle.

Si cette disposition doit être qualifiée de sanction administrative, elle devra être omise puisque le législateur n'a pas autorisé le Roi à instaurer des sanctions administratives. Si elle constitue une des conditions d'agrément, elle peut trouver un fondement juridique dans l'article 5 précité de la loi du 14 août 1986, combiné avec le pouvoir général d'exécution. Dans ce cas, elle devra toutefois être rédigée en ce sens.

3.2. L'article 10 de la loi du 14 août 1986 donne au Roi le pouvoir de fixer les conditions afférentes à la commercialisation des animaux dans le but de les protéger et d'assurer leur bien-être. Conformément à la même disposition, ces conditions ne peuvent se rapporter qu'à l'âge des animaux mis en vente, à leur identification, aux informations à l'acheteur, aux garanties pour l'acheteur et aux certificats y afférents, au traitement contre des maladies, au conditionnement, à la présentation et l'exposition en vue de la commercialisation.

La disposition législative visée procure un fondement juridique aux articles 5, § 1^{er}, 4°, 9, §§ 2 et 3, 18, §§ 2 et 4, 25, 26, 28 à 32, et 34 du projet.

Par ailleurs, on observera que les articles 5, § 1^{er}, 4°, 9, §§ 2 et 3, 18, §§ 2 et 4, 25, du projet devront être distraits du chapitre III et insérés dans le chapitre IV, les dispositions en projet ne pouvant pas être considérées comme des conditions d'agrément.

En outre, les articles 5, § 1^{er}, 4°, et 9, §§ 2 et 3, du projet, auront un champ d'application différent.

⁽³⁾ Et ce dans la mesure où la définition de "refuges pour animaux", inscrite à l'article 2, 3, de la loi, est respectée (voir l'observation n° 18).

3.3. L'article 33 du projet trouve un fondement juridique dans l'article 11*bis* de la loi du 14 août 1986, combiné avec le pouvoir général d'exécution du Roi.

3.4. L'article 44, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 autorise le Roi à déléguer au ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions l'exercice des pouvoirs qu'il détermine.

Cette disposition législative procure notamment un fondement juridique aux articles 4, § 1^{er}, 9, §§ 2 et 3, 16, 18, §§ 2 et 3, 23, § 1^{er}, dernier alinéa, 25, § 1^{er}, dernier alinéa, et § 8, 29, § 2 et 34, du projet ⁽⁴⁾.

3.5. L'article 20 du projet contient des dispositions concernant l'accueil d'animaux dans un refuge pour animaux, la mise à mort d'un animal, la cession d'un animal à un adoptant et la tenue de registres par les refuges pour animaux.

Ces dispositions ne peuvent se fonder sur les articles 5 ou 10 de la loi précitée du 14 août 1986 mais doivent plutôt être regardées comme pourvoyant à l'exécution générale de l'article 9 de cette loi, qui concerne des animaux errants, perdus ou abandonnés.

3.6. La loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire, ne paraît pas procurer de fondement juridique à l'arrêté royal en projet.

3.7. La loi précitée du 30 juillet 1979, plus particulièrement les articles 3 et 4, procurent un fondement juridique à l'article 3, § 5, du projet ⁽⁵⁾.

4. Certaines dispositions du projet ne trouvent pas de fondement juridique dans les lois mentionnées au préambule et doivent donc être omises du projet.

⁽⁴⁾ En ce qui concerne les délégations visées aux articles 16 et 34 du projet, voir les observations sous le n° 16.

⁽⁵⁾ Voir aussi l'observation n° 16 formulée à propos de l'article 3, § 5, du projet.

4.1. Les paragraphes 1^{er} et 5 ⁽⁶⁾ de l'article 2 du projet confient aux administrations communales des missions relatives à la procédure en vue de l'obtention des agréments.

La loi précitée du 14 août 1986 ne contient aucune disposition qui autoriserait le Roi à associer les communes à l'organisation de l'agrément des établissements. À défaut d'une telle autorisation légale, le fondement juridique fait donc défaut aux dispositions concernées.

4.2. Selon l'article 18, § 3, du projet, le ministre peut interdire l'élevage de certaines races ou de certains types de chiens ou de chats dans des élevages de chiens et de chats. La loi du 14 août 1986 ne procure pas de fondement juridique à la prise de telles mesures.

4.3. L'article 27 du projet dispose qu'il est interdit de commercialiser des animaux sur les marchés, foires et kermesses sans être en possession d'un agrément d'établissement commercial.

Par rapport à l'article 5, § 1^{er}, de la loi précitée du 14 août 1986, cette disposition a pour effet, apparemment, d'étendre les cas dans lesquels un agrément est exigé. Il semble qu'il s'agisse, en effet, de circonstances que l'on ne peut ranger sous la définition d'"établissement commercial pour animaux", visée à l'article 3, 5, de la loi, qui ne fait mention que d'"établissement". Le Roi n'est pas autorisé, dès lors, à imposer pareille interdiction.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5.1. Seuls l'intitulé du chapitre III du projet et les intitulés des sections de ce même chapitre indiquent que les articles 3 à 25 sont conçus comme des conditions d'agrément. Dès lors que les intitulés n'ont pas de valeur normative, on insérera un article, qui deviendra l'article 1^{er} du chapitre III, qui annonce que les articles visés fixent les

⁽⁶⁾ À l'exception de la référence à des "dispositions relatives à la lutte contre l'incendie", visées à l'article 3, § 5, qui en revanche trouvent un fondement juridique dans la loi précitée du 30 juillet 1979. Voir l'observation n° 3.7.

conditions d'obtention et de maintien de l'agrément visé à l'article 5 de la loi du 14 août 1986. Le fonctionnaire délégué a marqué son accord sur ce point.

5.2. Par ailleurs, on observera que pour être considérées comme des conditions d'agrément, celles-ci doivent être rédigées en ce sens, à savoir comme des obligations que les établissements doivent respecter s'ils souhaitent obtenir et conserver l'agrément. On remaniera en conséquence les dispositions du chapitre III du projet.

6. En principe, des mots tels que "devoir", "falloir", "être tenu de" ne s'emploient pas en légistique dès lors que l'obligation est déjà inscrite dans la règle proprement dite.

Compte tenu de cette règle, on adaptera la rédaction du projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

7. Compte tenu des observations 3.1.1, 3.1.2, 3.3 et 3.5, on insérera dans le préambule un (premier) alinéa qui se réfère à l'article 108 de la Constitution.

8. Compte tenu de l'observation 3.5, l'actuel premier alinéa (qui devient le deuxième alinéa) se référera en outre à l'article 9 de la loi précitée du 14 août 1986.

9. Compte tenu de l'observation 3.6, il y aura lieu d'omettre le deuxième alinéa du préambule.

10. Le troisième alinéa du préambule se référera encore à l'article 4 de la loi du 30 juillet 1979 qui y est mentionnée.

.../...

11. On insérera dans le préambule, après le troisième alinéa, un nouvel alinéa qui fait référence à l'arrêté royal précité du 17 février 1997. Cet arrêté est en effet abrogé par l'arrêté dont le projet est à l'examen.

12. Dans l'alinéa du préambule qui se réfère à l'avis du Conseil d'État, section de législation, il est d'usage de mentionner également le numéro de cet avis. Il y aura lieu, dès lors, de rédiger cette référence dans le onzième alinéa du préambule comme suit:

"Vu l'avis 39.708/3 du Conseil d'État, donné le ...;".

13. S'il est vrai que le projet prévoit l'exécution et le contreseing par le Ministre de la Santé publique, le Ministre de l'Intérieur, le Ministre des Classes moyennes, le Ministre de l'Économie et le Ministre de la Protection de la consommation, il reste que le préambule doit également faire mention de l'accord des ministres qui ont les Affaires économiques et les Classes moyennes dans leurs attributions et que le projet doit être proposé conjointement par ces derniers et les autres ministres concernés.

Article 2

14. L'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, prévoit que des timbres fiscaux doivent être apposés sur la demande d'agrément ou qu'un montant, qui varie selon la grandeur de l'établissement, doit être viré.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué ci-dessus, le fondement juridique de cette disposition doit être recherché à l'article 5, § 3, alinéa 2, de la loi précitée du 14 août 1986, selon lequel le Roi peut fixer le montant des frais afférents à l'agrément.

Le législateur a manifestement conçu cette perception comme 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 doit exister 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.

En l'occurrence, pour ce qui concerne les élevages de chiens et les élevages de chats, le montant est fixé à 75 euros pour les élevages comptant 10 animaux reproducteurs au maximum et à 250 euros pour les élevages comptant plus de 10 animaux d'élevage. Faute de pouvoir cerner les éléments de fait pertinents en l'espèce, le Conseil d'État n'est pas en mesure de déterminer si la distinction ainsi établie en ce qui concerne le montant des redevances exigées peut être raisonnablement justifiée par la différence des prestations exigées de l'autorité pour la délivrance de l'agrément d'un élevage, selon que celui-ci compte ou non plus de 10 animaux reproducteurs.

15. L'article 2, § 8, du projet porte sur le retrait de l'agrément. Ce retrait est une mesure qui peut porter gravement atteinte aux intérêts des personnes concernées et à laquelle s'applique le devoir d'audition.

En vertu du principe général du devoir d'audition ⁽⁷⁾, l'intéressé doit avoir l'occasion, avant que la décision soit prise, de faire connaître utilement son point de vue sur le retrait. Même si le devoir d'audition s'applique également en l'absence de texte explicite imposant ce devoir, il est néanmoins recommandé par souci de la sécurité juridique d'inscrire de manière expresse l'obligation d'entendre l'intéressé dans la disposition concernée.

⁽⁷⁾ Il ne peut être dérogé au devoir d'audition que lorsque les faits en raison desquels la mesure prévue est envisagée, sont susceptibles d'être constatés directement et facilement par l'autorité (et qu'il n'existe aucun pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la mesure à prendre), lorsqu'il est nécessaire d'intervenir rapidement ou lorsque la personne à l'égard de laquelle la mesure est envisagée, ne peut être contactée dans un délai raisonnable. (Consulter, entre autres, I. OPDEBEEK, "Het recht van verdediging en het recht om zijn standpunt naar voor te brengen", dans I. OPDEBEEK (éd.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Deurne, 1993, (51), 66-69, et références).

Article 16

16. Cet article habilite le ministre, notamment, à fixer des normes pour la détention d'animaux autres que les petits mammifères, les oiseaux, les reptiles et les batraciens, et les poissons d'aquarium.

Selon l'article 108 de la Constitution, il appartient en principe au Roi de faire les règlements nécessaires pour l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue un pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées compatibles avec la prescription constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations consenties se rapportent à des mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.

En l'espèce, la délégation est trop large, dès lors qu'elle ne porte pas sur des normes de cette nature.

La même observation vaut pour l'article 34 du projet.

Article 19

17. La définition de l'activité principale d'un refuge pour animaux, visée à l'article 19, § 1^{er}, du projet, est plus large que la définition de "refuge pour animaux" inscrite à l'article 3, 3, de la loi précitée du 14 août 1986. On omettra dès lors le segment de phrase "ou dont le responsable est dans l'incapacité de s'occuper". Le fonctionnaire délégué s'est rallié à cette observation.

Article 20

18. Les mots "et dans le respect des règlements régionaux en vigueur", figurant à l'article 20, § 1^{er}, se réfèrent, selon le fonctionnaire délégué, à la réglementation des régions relative aux espèces animales indigènes. Pareille référence est superflue dans une réglementation fédérale et doit donc être omise.

Article 32

19. Selon cet article, le ministre peut imposer la vaccination des chiens et des chats contre les maladies qu'il détermine.

Le fonctionnaire délégué a déclaré que cette vaccination doit être effectuée par l'élevage ou l'établissement commercial. Il est recommandé de le prévoir explicitement dans le projet.

Article 36

20. L'article 36, § 1^{er}, dispose que "les établissements en activité et ne remplissant pas encore les conditions définies à l'article 5 au moment de son entrée en vigueur, doivent établir (lire: conclure) un contrat avec un vétérinaire agréé et envoyer une copie au Service dans les huit jours qui suivent l'entrée en vigueur de ces dispositions".

20.1. Selon le fonctionnaire délégué, ce paragraphe ne vise que les établissements qui, en vertu de l'arrêté royal précité du 17 février 1997, ne devaient pas encore conclure de contrat de guidance vétérinaire et non les établissements qui, à tort, ne disposaient pas encore d'un tel contrat. Il est recommandé de préciser en ce sens la disposition en projet.

20.2. Toujours dans le même paragraphe, on écrira "conditions" au lieu de "dispositions".

21. À l'article 36, § 2, on se référera à l'article 2, § 6, au lieu de l'article 2, § 5.

Annexes

22. À la fin de chaque annexe, on écrira "Vu pour être annexé à Notre arrêté du ...". Par ailleurs, chacune des annexes sera signée séparément.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

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

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT