

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.296/3
VAN 8 APRIL 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 18 maart 2008 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de samenstelling en de werking van de Raad voor Dierenwelzijn", heeft 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 vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het regelen van de samenstelling en de werking van de Raad voor Dierenwelzijn, die krachtens artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren bij de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu is opgericht. Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, komt in de plaats van het koninklijk besluit van 7 oktober 2002 tot regeling van de samenstelling en de werking van de Raad voor Dierenwelzijn, dat wordt opgeheven.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986, waarbij de Koning wordt gemachtigd de samenstelling en de werking van de Raad voor Dierenwelzijn te bepalen. Voor de bevoegdheid die aan de minister, bevoegd voor de bescherming van de dieren, bij artikel 6, tweede lid, van het ontwerp wordt verleend om de bepalingen van het huishoudelijk reglement te wijzigen, kan bijkomend rechtsgrond worden gevonden in artikel 44, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986, krachtens hetwelk de Koning de uitoefening van de "machten" die Hij inzonderheid aanwijst, aan de minister, bevoegd voor het dierenwelzijn, kan overdragen.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef late men de verwijzing naar artikel 32 van de wet van 14 augustus 1986 weg en voege men een verwijzing toe naar artikel 44, eerste lid, van die wet.

5. *In fine* van het tweede lid van de aanhef schrijve men "en bij het ministerieel besluit van 21 november 2005, en gedeeltelijk vernietigd bij arrest nr. 171.149 van de Raad van State van 14 mei 2007;".

6. In het zesde lid van de aanhef vermeld men best het nummer (44.296/3) van het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving.

Artikel 2

7. Er dient in artikel 2 van het ontwerp nader te worden bepaald wat wordt verstaan onder "een evenwichtige verdeling tussen Nederlandstalige leden en Franstalige leden en tussen vrouwen en mannen". Het opnemen van dat laatste vereiste heeft overigens slechts zin zo men verder wil gaan dan wat bij artikel 2bis de wet van 20 juli 1990 ter bevordering van de evenwichtige aanwezigheid van mannen en vrouwen in organen met adviserende bevoegdheid, is voorgeschreven.

Voorts dient te worden bepaald aan de hand van welk criterium een lid als Nederlandstalig dan wel als Franstalig kan worden beschouwd.

8. In artikel 2, eerste lid, van het ontwerp dient nader te worden bepaald hoe, en aan de hand van welke criteria, de erbij vereiste taalkennis wordt vastgesteld.

9. Behoudens wat hierna *sub* 10 wordt opgemerkt, beantwoordt de samenstelling van de Raad voor Dierenwelzijn zoals bepaald in artikel 2 van het ontwerp *prima facie* aan de vereisten gesteld bij artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986.

Of de verenigingen en organisaties die in aanmerking worden genomen om leden voor te stellen, representatief zijn voor hun sector en of er geen belangrijke andere verenigingen buiten beschouwing worden gelaten, hetgeen strijdig zou zijn met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie, kan evenwel door de Raad van State niet worden beoordeeld bij gebreke aan feitelijke kennis terzake.

10. Door *sub* artikel 2, 14/, van het ontwerp te bepalen dat *ten hoogste* vijf deskundigen uit de universitaire wereld deel uitmaken van de Raad, is het theoretisch mogelijk dat geen enkele dergelijke deskundige wordt benoemd, hetgeen strijdig zou zijn met artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986. Om dit te vermijden moet tevens een minimum aantal deskundigen worden bepaald of moeten de woorden "ten hoogste" worden weggelaten.

Artikel 3

11. In artikel 3, § 2, tweede lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van "taalrollen". Dat begrip verwijst evenwel specifiek naar de taalaanhorigheid van ambtenaren, maar is niet geschikt wanneer het gaat om voordrachten door privaatrechtelijke verenigingen, in welk geval men hoogstens gewag kan maken van "Nederlandstaligen" of "Franstaligen". Daarenboven ziet de Raad van State geen verantwoording voor de uitsluiting van Duitstaligen als lid van de Raad voor Dierenwelzijn.

12. Door in artikel 3, § 2, derde lid, van het ontwerp te bepalen dat verenigingen die niet binnen de gestelde termijn een conforme kandidatuur ingediend hebben, uit de Raad geweerd zullen worden, ontstaat de mogelijkheid dat de samenstelling van de Raad niet beantwoordt aan artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986. Een minder drastisch gevolg is derhalve noodzakelijk.

.../...

13. In artikel 3, § 2, vierde lid, van het ontwerp dient te worden bepaald om welke redenen een lid of plaatsvervanger door de minister kan worden ontslagen.

De gemachtigde verklaarde in dit verband:

"Des conditions de révocations des membres par le Ministre pourraient être le non respect du règlement d'ordre intérieur ou la représentativité du membre qui est remise en cause (s'il n'est plus membre de l'association qu'il représentait par exemple et ne représente plus au Conseil les intérêts qu'il était censé représenter)".

De genoemde bepaling dient op dit vlak te worden aangevuld.

14. Er kan worden overwogen om aan het ontwerp een bepaling toe te voegen ertoe strekkende dat in geval een vacature ontstaat voor het verstrijken van het mandaat (bijvoorbeeld doordat de betrokkene niet langer actief is in de vereniging die hem heeft voorgedragen of niet langer de functie uitoefent die tot de benoeming aanleiding gaf, of door overlijden), een nieuw lid of een nieuwe plaatsvervanger wordt benoemd, die het mandaat van zijn voorganger voleindigt.

Artikel 4

15. Krachtens artikel 4 van het ontwerp wijst de minister, bevoegd voor de bescherming van de dieren, onder de deskundigen uit de universitaire wereld die lid zijn van de Raad voor Dierenwelzijn, de voorzitter en ten hoogste twee vice-voorzitters aan. De deskundigen vormen ook samen de stuurgroep die de Raad bestuurt.

Een bepaling met gelijkaardige strekking werd vernietigd bij arrest nr. 171.149 van 17 mei 2007 van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, en wel om de volgende redenen:

"Considérant que l'article 31 de la loi du 14 août 1986 précitée impose au Roi de désigner, comme membres du Conseil du Bien-être des animaux, des représentants des associations nationales ou régionales de protection animale, de la recherche scientifique et médicale et des éleveurs; que, par ailleurs, aucune disposition ne prescrit que les membres du bureau exécutif, le président ou les vice-présidents de ce Conseil soient désignés par l'ensemble de ses membres, et non par le Roi à qui le législateur a confié la compétence de déterminer la

.../...

composition et le fonctionnement dudit Conseil; qu'alors que le Conseil comprend cinq catégories de membres - "les associations protectrices des animaux", "les associations d'éleveurs et utilisateurs d'animaux", "les organisations de consommateurs", "les associations professionnelles vétérinaires" et "le secteur scientifique" -, l'article 4 de l'arrêté attaqué réserve à une seule de ces cinq catégories - "le secteur scientifique" - la qualité de membre du bureau exécutif dudit Conseil et les fonctions de président et de vice-président de ce Conseil; que, d'une part, cette différence de traitement entre cette catégorie et les autres catégories de membres du Conseil ne fait l'objet d'aucune justification de la part de la partie adverse; qu'il en va d'autant plus ainsi que la seconde requérante appartient à une catégorie de membres qui, tout comme celle des experts du secteur scientifique, est prévue expressément par l'article 31 de la loi du 14 août 1986 précitée de sorte qu'il n'y a pas lieu sans raison de les traiter différemment; que, d'autre part, à supposer que le Roi soit compétent pour créer au sein du Conseil un organe non prévu par la loi, le bureau exécutif, et pour lui conférer des prérogatives importantes comme celles d'administrer et d'assumer la gestion journalière du Conseil, de désigner des coordinateurs pour constituer des groupes de travail et de rendre un avis sans devoir saisir le Conseil, il est tenu d'y faire figurer des représentants des catégories de membres du Conseil prévues par l'article 31 de la loi du 14 août 1986 précitée; qu'en effet, à défaut pour le Roi d'y associer des représentants de ces différentes associations, les avis rendus dans des matières sur lesquelles le Conseil est appelé à se prononcer pourraient l'être sans que la représentation voulue par le législateur soit respectée; que le second moyen est fondé."

Uit deze overwegingen blijkt dat een eerste vernietigingsgrond het gebrek aan het verstrekken van een afdoende verantwoording voor het bij de aangevochten bepaling ingevoerde onderscheid was. Thans wordt wel een verantwoording naar voren gebracht, die in de consideransen van het ontworpen besluit is opgenomen en door de gemachtigde nog als volgt wordt aangevuld:

"Il paraît indispensable que les experts scientifiques constituent ensemble le bureau du Conseil.

En effet, comme indiqué dans le deuxième considérant, les experts scientifiques garantissent la neutralité de l'administration du Conseil alors que les autres membres peuvent difficilement s'éloigner d'une approche biaisée par leur représentativité, voire partisane. Le rôle du bureau est essentiel pour la constitution des membres des groupes de travail et pour apprécier qu'un travail élaboré en groupe de travail est "mûr" pour présentation au Conseil. Leur approche à la fois neutre et scientifique est indispensable pour ce faire.

Par ailleurs, le bureau a un rôle de supervision des conseillers scientifiques (art 10 § 9 du règlement d'ordre intérieur) engagés par le SPF en appui au Conseil du bien-être. Les conseillers scientifiques réalisent des études scientifiques sur un sujet particulier qui sera débattu dans un groupe de travail. Ils doivent alimenter le débat de façon neutre et scientifique et sont supervisés scientifiquement pour cela par les experts universitaires".

.../...

Aan het genoemde wettigheidsbezwaar lijkt aldus op een afdoende wijze te zijn tegemoet gekomen.

Voorts valt op te merken dat in het huishoudelijk reglement thans niet meer bepaald is dat de stuurgroep de vragen onderzoekt die hem worden voorgelegd, noch dat hij deze vragen onmiddellijk mag beantwoorden wanneer hem dat uitdrukkelijk wordt gevraagd, hetgeen wel het geval was in artikel 2, eerste lid, van het huishoudelijk reglement dat was gevoegd als bijlage bij het bestreden koninklijk besluit, zodat het element dat in het arrest wordt aangehaald om te besluiten dat vertegenwoordigers van de verschillende categorieën van leden die in artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986 zijn bepaald, bij de stuurgroep moeten worden betrokken om te vermijden dat adviezen worden gegeven zonder dat de door de wetgever gewilde vertegenwoordiging gerespecteerd wordt, niet meer geldt.

Met betrekking tot de bevoegdheden van de stuurgroep die wel worden toegekend in het huishoudelijk reglement dat is gevoegd bij het voorliggende ontwerp, is gewaarborgd dat de andere leden van de Raad betrokken zijn (één vierde van de leden van de Raad kan verzoeken tot bijeenroeping van de Raad met opgegeven agenda - artikel 2, § 2, van het huishoudelijk reglement, de werkgroepen, die op initiatief van de stuurgroep worden opgericht, mogen niet onevenredig samengesteld zijn, leden die de conclusies zoals door de coördinator van de werkgroep geformuleerd niet onderschrijven, kunnen een aanvullend advies opstellen dat bij de besluiten van de werkgroep wordt gevoegd, de door de stuurgroep goedgekeurde besluiten van de werkgroep worden aan de Raad voorgelegd - artikel 9, §§ 3, 7 en 8, van het huishoudelijk reglement), zodat het wettigheidsbezwaar dat in het genoemde arrest betreffende de samenstelling van de stuurgroep werd naar voren gebracht, thans niet meer lijkt aanwezig te zijn.

Bijlage

Artikelen 3 en 4

16. In de Nederlandse tekst van de artikelen 3 en 4 van de bijlage wordt gewag gemaakt van de "Ondervoorzitter" van de Raad voor Dierenwelzijn, terwijl in

artikel 4, § 1 (lees: eerste lid ⁽¹⁾), van het ontwerp zelf gewag wordt gemaakt van "Vice-voorzitters". Er moet dienaangaande een uniform taalgebruik worden gehanteerd.

Artikel 9

17. Er dient te worden bepaald wat de in artikel 9 van het huishoudelijk reglement opgenomen vereisten dat de betrokken werkgroep "niet onevenredig samengesteld (mag zijn)" en "evenwichtig verdeeld (moet) zijn tussen Nederlandstalige en Franstalige leden" juist inhouden.

Artikel 11

18. In artikel 11 van het huishoudelijk reglement wordt vereist dat, teneinde de sereniteit van de debatten te waarborgen, de leden én de verenigingen die in een werkgroep vertegenwoordigd zijn, vermijden om de overheid en de publieke opinie onder druk te zetten over een onderwerp dat binnen de groep wordt besproken. Bij niet-naleving hiervan kan de stuurgroep het lid eruit uitsluiten en eventueel vervangen.

Deze bepaling vormt een beperking van de vrijheid van meningsuiting, die onder meer bij artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) is gewaarborgd.

Beperkingen zijn luidens artikel 10, lid 2, van het EVRM enkel toegelaten op voorwaarde dat zij bij de wet worden voorzien en nodig zijn in een democratische samenleving in het belang van 's lands veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

⁽¹⁾ Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet kan bijdragen tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel.

Het is zeer de vraag of de ontworpen bepaling wel in overeenstemming te brengen is met artikel 10 van het EVRM. Daarbij dient eraan te worden herinnerd dat een beperking van het recht op vrije meningsuiting in het licht van de in artikel 10, lid 2, van het EVRM aangegeven beperkingsgronden slechts nodig kan worden geacht in een democratische samenleving, wanneer zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke noodwendigheid en op voorwaarde dat er een redelijk evenredigheidsverband bestaat tussen het aangewende middel en het beoogde doel ⁽²⁾. Alleszins de beperking in hoofde van de verenigingen die in een werkgroep vertegenwoordigd zijn, lijkt disproportioneel te zijn.

Artikel 12

19. Er bestaan geen "standaardregels voor vergaderingen met beraadslaging". Artikel 12 dient derhalve uit het huishoudelijk reglement te worden weggelaten.

Artikel 14

20. Dat de adviezen enkel kunnen worden verspreid na akkoord van de minister, bevoegd voor de bescherming van de dieren, is een bepaling die enkel betrekking kan hebben op de actieve openbaarheid. De Koning kan immers geen afbreuk doen aan het recht op openbaarheid van bestuur als bepaald in artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, die ook een regeling bevat inzake de passieve openbaarheid van bestuursdocumenten.

Artikel 14 van het huishoudelijk reglement wordt best in die zin verduidelijkt.

⁽²⁾ Zie D. VOORHOOF, "Artikel 10, Vrijheid van meningsuiting", in J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK, *Handboek EVRM, Deel 2, Artikelsgewijze Commentaar*, volume I, Antwerpen, 2004, 982 en volgende.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.296/3
DU 8 AVRIL 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 18 mars 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "régulant la composition et le fonctionnement du Conseil du Bien-être des animaux", a donné l'avis suivant:

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de régler la composition et le fonctionnement du Conseil du Bien-être des animaux, qui a été institué auprès du Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement en vertu de l'article 31 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux. L'arrêté en projet remplace l'arrêté royal du 7 octobre 2002 réglant la composition et le fonctionnement du Conseil du Bien-être des animaux, qui est abrogé.

3. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est procuré par l'article 31 de la loi du 14 août 1986, qui habilite le Roi à déterminer la composition du Conseil du Bien-être des animaux et son fonctionnement. En ce qui concerne la compétence de modifier les dispositions du règlement d'ordre intérieur, conférée au ministre qui a la protection animale dans ses attributions par l'article 6, alinéa 2, du projet, le fondement juridique peut accessoirement être fourni par l'article 44, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 1986, selon lequel le Roi peut déléguer au ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions l'exercice de certains de ses pouvoirs qu'Il détermine spécialement.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

.../...

4. Au premier alinéa du préambule, on supprimera la référence à l'article 32 de la loi du 14 août 1986 et on ajoutera une référence à l'article 44, alinéa 1^{er}, de cette loi.
5. À la fin du deuxième alinéa du préambule, on écrira "et par l'arrêté ministériel du 21 novembre 2005, et partiellement annulé par l'arrêt n/ 171.149 du Conseil d'État du 14 mai 2007;".
6. Au sixième alinéa, il serait mieux de mentionner le numéro (44.296/3) de l'avis du Conseil d'État, section de législation.

Article 2

7. À l'article 2 du projet, il y a lieu de préciser ce qu'on entend par "une répartition équilibrée de membres d'expression néerlandophone et d'expression francophone ainsi que de femmes et d'hommes". Cette dernière exigence n'a d'ailleurs de sens que si l'objectif est d'aller au-delà de ce que prescrit l'article 2bis de la loi du 20 juillet 1990 visant à promouvoir la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes possédant une compétence d'avis.

En outre, il convient de définir selon quel critère un membre peut être considéré comme néerlandophone ou francophone.

8. À l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet, il convient de préciser comment et selon quels critères la connaissance passive de la deuxième langue nationale sera déterminée.
9. Abstraction faite de l'observation formulée ci-dessous au point 10, la composition du Conseil du Bien-être des animaux telle qu'elle est prévue à l'article 2 du projet répond à première vue aux conditions posées par l'article 31 de la loi du 14 août 1986.

Le Conseil d'État ne dispose cependant pas de la connaissance des faits lui permettant d'apprécier si les associations et organisations qui entrent en ligne de compte

.../...

pour proposer des membres sont représentatives de leur secteur ou si d'autres associations importantes n'ont pas été ignorées, ce qui serait contraire aux principes constitutionnels de l'égalité et de la non-discrimination.

10. Dès lors que l'article 2, 14/, du projet dispose qu'*au plus* cinq experts du monde universitaire font partie du Conseil, il est théoriquement possible qu'aucun expert ne soit nommé, ce qui serait contraire à l'article 31 de la loi du 14 août 1986. Pour éviter cette situation, il y a lieu de fixer également un nombre minimum d'experts ou de supprimer les mots "au plus".

Article 3

11. L'article 3, § 2, alinéa 2, du projet fait mention de "rôles linguistiques". Cette notion vise toutefois spécifiquement l'appartenance linguistique des fonctionnaires et n'est pas adéquate lorsqu'il s'agit de présentations par des organismes de droit privé, pour lesquelles on peut utiliser à la rigueur les termes "francophones" et "néerlandophones". De surcroît, le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi il se justifie d'exclure les germanophones en tant que membres du Conseil du Bien-être des animaux.

12. En disposant à l'article 3, § 2, alinéa 3, du projet que les associations qui n'ont pas introduit de candidature conforme dans les délais seront omises du Conseil, il se peut que la composition du Conseil ne soit plus conforme à l'article 31 de la loi du 14 août 1986. Il s'avère donc nécessaire de prévoir des conséquences moins radicales.

13. À l'article 3, § 2, alinéa 4, du projet, il y a lieu de déterminer pour quels motifs les membres effectifs ou suppléants peuvent être révoqués par le ministre.

Le délégué a déclaré à cet égard:

"Des conditions de révocations des membres par le Ministre pourraient être le non respect du règlement d'ordre intérieur ou la représentativité du membre qui

.../...

est remise en cause (s'il n'est plus membre de l'association qu'il représentait par exemple et ne représente plus au Conseil les intérêts qu'il était censé représenter)".

Il convient de compléter la disposition précitée sur ce point.

14. Il peut être envisagé d'ajouter une disposition au projet ayant pour objet, en cas de vacance avant l'échéance du mandat (par exemple parce qu'un membre n'est plus actif dans l'association qui l'a présenté ou n'exerce plus la fonction qui a donné lieu à la nomination ou encore à la suite d'un décès), de nommer un nouveau membre ou un nouveau suppléant, qui achèvera le mandat de son prédécesseur.

Article 4

15. En vertu de l'article 4 du projet, le ministre qui a la protection animale dans ses attributions, désigne parmi les experts du monde universitaire qui sont membres du Conseil du Bien-être, le président et au maximum deux vice-présidents. Par ailleurs, les experts constituent ensemble le bureau exécutif qui administre le Conseil.

Une disposition à portée analogue a été annulée par l'arrêt n° 171.149 du 17 mai 2007 du Conseil d'État, section du contentieux administratif, et ce pour les motifs suivants:

"Considérant que l'article 31 de la loi du 14 août 1986 précitée impose au Roi de désigner, comme membres du Conseil du Bien-être des animaux, des représentants des associations nationales ou régionales de protection animale, de la recherche scientifique et médicale et des éleveurs; que, par ailleurs, aucune disposition ne prescrit que les membres du bureau exécutif, le président ou les vice-présidents de ce Conseil soient désignés par l'ensemble de ses membres, et non par le Roi à qui le législateur a confié la compétence de déterminer la composition et le fonctionnement dudit Conseil; qu'alors que le Conseil comprend cinq catégories de membres - "les associations protectrices des animaux", "les associations d'éleveurs et utilisateurs d'animaux", "les organisations de consommateurs", "les associations professionnelles vétérinaires" et "le secteur scientifique" -, l'article 4 de l'arrêté attaqué réserve à une seule de ces cinq catégories - "le secteur scientifique" - la qualité de membre du bureau exécutif dudit Conseil et les fonctions de président et de vice-président de ce Conseil; que, d'une part, cette différence de traitement entre cette catégorie et les autres catégories de membres du Conseil ne fait l'objet d'aucune justification de la part de la partie adverse; qu'il en va d'autant plus ainsi que la seconde requérante appartient à une catégorie de membres qui, tout comme celle des experts du secteur

.../...

scientifique, est prévue expressément par l'article 31 de la loi du 14 août 1986 précitée de sorte qu'il n'y a pas lieu sans raison de les traiter différemment; que, d'autre part, à supposer que le Roi soit compétent pour créer au sein du Conseil un organe non prévu par la loi, le bureau exécutif, et pour lui conférer des prérogatives importantes comme celles d'administrer et d'assumer la gestion journalière du Conseil, de désigner des coordinateurs pour constituer des groupes de travail et de rendre un avis sans devoir saisir le Conseil, il est tenu d'y faire figurer des représentants des catégories de membres du Conseil prévues par l'article 31 de la loi du 14 août 1986 précitée; qu'en effet, à défaut pour le Roi d'y associer des représentants de ces différentes associations, les avis rendus dans des matières sur lesquelles le Conseil est appelé à se prononcer pourraient l'être sans que la représentation voulue par le législateur soit respectée; que le second moyen est fondé."

Il ressort de ces considérations que l'absence d'une justification adéquate de la différence instaurée par la disposition attaquée constituait un premier motif d'annulation. À présent, cependant, une justification est donnée, qui est inscrite dans les considérants de l'arrêté en projet et qui est encore complétée par le délégué comme suit:

"Il paraît indispensable que les experts scientifiques constituent ensemble le bureau du Conseil.

En effet, comme indiqué dans le deuxième considérant, les experts scientifiques garantissent la neutralité de l'administration du Conseil alors que les autres membres peuvent difficilement s'éloigner d'une approche biaisée par leur représentativité, voire partisane.

Le rôle du bureau est essentiel pour la constitution des membres des groupes de travail et pour apprécier qu'un travail élaboré en groupe de travail est "mûr" pour présentation au Conseil. Leur approche à la fois neutre et scientifique est indispensable pour ce faire.

Par ailleurs, le bureau a un rôle de supervision des conseillers scientifiques (art 10 § 9 du règlement d'ordre intérieur) engagés par le SPF en appui au Conseil du bien-être. Les conseillers scientifiques réalisent des études scientifiques sur un sujet particulier qui sera débattu dans un groupe de travail. Ils doivent alimenter le débat de façon neutre et scientifique et sont supervisés scientifiquement pour cela par les experts universitaires".

Ainsi, la critique de légalité précitée est, semble-t-il, adéquatement résolue.

En outre, il faut observer que le règlement d'ordre intérieur ne prévoit plus à présent que le bureau exécutif examine les questions qui lui sont soumises, ni qu'il peut y répondre directement si cela lui est explicitement demandé, ce qui était toutefois le cas à l'article 2, alinéa 1^{er}, du règlement d'ordre intérieur qui était annexé à l'arrêté royal attaqué, de sorte que l'élément cité dans l'arrêt pour conclure que des représentants des

.../...

différentes catégories de membres prévus à l'article 31 de la loi du 14 août 1986 doivent être associés au bureau exécutif pour éviter que des avis soient rendus sans que la représentation voulue par le législateur soit respectée, n'est plus valable.

À propos des compétences du bureau exécutif qui sont effectivement attribuées dans le règlement d'ordre intérieur annexé au projet à l'examen, l'assurance est donnée d'associer les autres membres du Conseil (un quart des membres du Conseil peut demander la réunion du Conseil et porter des points à l'ordre du jour - article 2, § 2, du règlement d'ordre intérieur, les groupes de travail, constitués à l'initiative du bureau exécutif, ne peuvent pas être composés de façon disproportionnée, des membres qui ne souscrivent pas aux conclusions formulées par le coordinateur du groupe de travail peuvent rédiger un avis complémentaire qui est joint aux conclusions du groupe de travail, les conclusions du groupe de travail approuvées par le bureau exécutif sont présentées au Conseil - article 9, §§ 3, 7 et 8, du règlement d'ordre intérieur), de sorte qu'actuellement, la critique de légalité formulée dans l'arrêt précité en ce qui concerne la composition du bureau exécutif ne paraît plus se vérifier.

Annexe

Articles 3 et 4

16. Le texte néerlandais des articles 3 et 4 de l'annexe mentionne "Ondervoorzitter" du Conseil du Bien-être des animaux, tandis que l'article 4, § 1^{er} (lire: alinéa 1^{er} ⁽¹⁾), du projet même porte "Vice-voorzitters". Il s'impose d'uniformiser la terminologie sur ce point.

Article 9

17. Il faudra définir ce qu'impliquent précisément les conditions inscrites à l'article 9 du règlement d'ordre intérieur selon lesquelles le groupe de travail concerné "ne peut pas

⁽¹⁾ Une subdivision en paragraphes n'est pas recommandée lorsque chaque paragraphe ne comporte qu'un seul alinéa et que cette subdivision ne peut améliorer la lisibilité de l'article ainsi divisé.

être composé de façon disproportionnée" et "doit être équilibré entre les membres d'expression néerlandaise et française".

Article 11

18. L'article 11 du règlement d'ordre intérieur prescrit que pour assurer la sérénité des débats, les membres et les associations représentées dans un groupe de travail éviteront de faire pression auprès des autorités et l'opinion publique sur un sujet débattu au sein du groupe. En cas de non-respect de cette clause, le bureau exécutif peut exclure le membre et éventuellement le remplacer.

Cette disposition comporte une restriction à la liberté d'expression qui est notamment garantie par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après: CEDH).

Selon l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH, les restrictions ne sont autorisées que si elles sont prévues par la loi et constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

La question se pose de savoir si la disposition en projet peut effectivement se concilier avec l'article 10 précité de la CEDH. À cet égard, il convient de rappeler qu'au regard des motifs de restriction indiqués à l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH, une limitation de la liberté d'expression ne peut être jugée nécessaire dans une société démocratique que si elle correspond à un besoin social impérieux et à condition qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le moyen employé et le but visé ⁽²⁾. En tout état de cause, la restriction à laquelle sont soumises les associations représentées dans un groupe de travail paraît disproportionnée.

⁽²⁾ Voir D. VOORHOOF, "Artikel 10, Vrijheid van meningsuiting", dans J. VANDE LANOTTE et Y. HAECK, *Handboek EVRM, Deel 2, Artikelsgewijze Commentaar*, volume I, Anvers, 2004, 982 et suivants.

Article 12

19. Il n'existe pas de "règles ordinaires des assemblées délibérantes". L'article 12 devra dès lors être omis du règlement d'ordre intérieur.

Article 14

20. Le fait que les avis ne peuvent être diffusés qu'après l'accord du ministre qui a la protection animale dans ses attributions, est une disposition qui ne peut concerner que la publicité active. En effet, le Roi ne peut porter atteinte au droit à la publicité de l'administration visé à l'article 32 de la Constitution et par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, qui règle également la publicité passive des documents administratifs.

L'article 14 du règlement d'ordre intérieur gagnerait à être précisé dans ce sens.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur 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. J. SMETS.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS