

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.376/3
VAN 28 APRIL 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 3 april 2009 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de lijst van zoogdieren die gehouden mogen worden", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Luidens artikel 3*bis*, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, is het verboden dieren te houden die niet behoren tot de soorten of categorieën vermeld op een door de Koning vastgestelde lijst. Artikel 3*bis*, § 2, van deze wet bepaalt een aantal uitzonderingen op deze regel, onder andere voor particulieren die kunnen bewijzen dat de dieren reeds werden gehouden vóór de inwerkingtreding van het koninklijk besluit waarbij de lijst wordt vastgesteld (artikel 3*bis*, § 2, 3/, eerste lid, a), van de wet) en voor particulieren die door de minister, bevoegd voor het dierenwelzijn (hierna: de minister), worden erkend (artikel 3*bis*, § 2, 3/, eerste lid, b), van de wet).

Krachtens artikel 3*bis*, § 2, 3/, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 bepaalt de Koning de procedure voor de toepassing van de twee genoemde uitzonderingen en kan hij bijzondere voorwaarden vaststellen voor het houden en het identificeren van de bedoelde dieren.

Artikel 3*bis*, § 3, van de wet van 14 augustus 1986 bepaalt ten slotte dat de Koning het houden van door hem aangewezen dieren van andere soorten of categorieën kan verbieden aan sommige van de in paragraaf 2 van dit artikel opgesomde natuurlijke personen of rechtspersonen, onverminderd de afwijkingen voorzien in diezelfde paragraaf 2.

Luidens artikel 46 van de wet van 14 augustus 1986 treedt artikel 3*bis* ervan in werking op de door de Koning te bepalen datum.

.../...

2.2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de uitvoering van bepaalde onderdelen van artikel 3bis van de wet van 14 augustus 1986, voor wat betreft de zoogdieren, en regelt de inwerkingtreding van het artikel, eveneens voor wat betreft deze dieren.

Bij artikel 1 van het ontwerp wordt artikel 3bis van de wet van 14 augustus 1986 in werking gesteld, voor wat betreft de zoogdieren, "op de eerste dag van de tweede maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad". Daarnaast wordt de lijst vastgesteld, voor wat betreft de zoogdieren, van soorten of categorieën van zoogdieren die gehouden mogen worden, wordt de minister gemachtigd om de lijst te wijzigen op grond van in het ontwerp bepaalde criteria, en wordt een procedure bepaald waarbij iedere persoon die een soort wil laten toevoegen aan de lijst en die zijn belang aantoon, een dossier kan indienen, waarna de minister beslist (artikelen 2 en 6 en bijlagen I en II). Bij het ontwerp wordt ook de procedure bepaald voor de toepassing van artikel 3bis, § 2, 3/, eerste lid, a) en b), van de wet van 14 augustus 1986 (artikelen 3 tot 5).

Ten slotte wordt bij artikel 7 bepaald dat het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking treedt "op de eerste dag van de tweede maand na die waarin ze (lees: "het") is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

2.3. Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 7 december 2001 tot vaststelling van de lijst van zoogdieren die gehouden mogen worden. Dat koninklijk besluit werd vernietigd door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bij arrest nr. 191.161 van 9 maart 2009 ⁽¹⁾.

In deze zaak werden bij tussenarrest prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van het koninklijk besluit van 7 december 2001 met het gemeenschapsrecht, meer bepaald met de artikelen 28 en 30 van het EG-Verdrag, afzonderlijk of in samenhang gelezen met verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

⁽¹⁾ R.v.St., arrest nr. 191.161, 9 maart 2009, VZW de Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers en VZW Andibel.

Deze vragen werden beantwoord in arrest nr. C-219/07 van het Hof van Justitie van 19 juni 2008.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 3*bis*, §§ 1 en 2, 3/, tweede lid, eerste zin, 44, eerste lid, en 46 van de wet van 14 augustus 1986.

VORMVEREISTEN

4. Luidens artikel 6, § 1, V, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is het akkoord van de betrokken gewestregeringen vereist voor de maatregelen van de federale overheid inzake dierenwelzijn die een weerslag hebben op het landbouwbeleid.

Volgens de gemachtigde is dergelijk akkoord niet gevraagd. Zij heeft dienaangaande het volgende verklaard:

"Alle zoogdieren die in België als landbouwhuisdier gehouden worden, zijn opgenomen op de lijst in bijlage I bij het ontwerp. Bijgevolg lijkt het ontwerp geen invloed te hebben op het landbouwbeleid zodat het akkoord van de gewestregeringen niet vereist lijkt. Indien hierover twijfel zou bestaan, zou het toepassingsgebied van het voorliggende ontwerp beperkt kunnen worden tot niet als landbouwhuisdier gehouden dieren. Om misbruiken te voorkomen, zou hierbij verduidelijkt kunnen worden dat «houden als landbouwhuisdier» gelijkstaat aan «houden voor de productie van consumptieproducten (vlees, melk, wol, huiden, pels, ...)». In een tweede stap kan dan een apart besluit of een wijziging van het voorliggende ontwerp voor akkoord voorgelegd worden aan de gewestregeringen waarin een lijst van landbouwhuisdieren die gehouden mogen worden, wordt vastgelegd. Op deze manier zou vermeden worden dat het gedeelte van het besluit waarvoor de gewestregeringen niet bevoegd zijn, geblokkeerd zou worden in afwachting van hun akkoord."

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt evenwel niet over voldoende gegevens om te beoordelen of alle zoogdieren die in België landbouwhuisdieren zijn, op deze lijst voorkomen. Hij dient dan ook, wat de naleving van dit vormvereiste betreft, een voorbehoud te maken.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Het ontwerp komt grotendeels overeen met het koninklijk besluit van 7 december 2001, zoals het onder andere werd gewijzigd bij het koninklijk besluit van 12 november 2008 tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 december 2001 tot vaststelling van de lijst van dieren die gehouden mogen worden. Met het wijzigende besluit van 12 november 2008 werd beoogd het koninklijk besluit van 7 december 2001 aan te passen in functie van de eisen die in arrest nr. C-219/07 van het Hof van Justitie van 19 juni 2008 zijn gesteld opdat de regeling in overeenstemming zou zijn met het Europees gemeenschapsrecht.

Het Hof van Justitie heeft met betrekking tot het koninklijk besluit van 7 december 2001 het volgende geoordeeld:

"De artikelen 28 EG en 30 EG, afzonderlijk of in combinatie met verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer, staan niet in de weg aan een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke het verbod, zoogdieren die behoren tot andere soorten dan die welke uitdrukkelijk in die regeling zijn genoemd, in te voeren, in bezit te hebben en te verhandelen, van toepassing is op zoogdiersoorten die niet in bijlage A bij die verordening zijn opgenomen, indien de bescherming of de eerbiediging van de belangen en de vereisten vermeld in de punten 27 tot en met 29 van het onderhavige arrest niet even doeltreffend kan worden gewaarborgd door maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder beperken."

De belangen en de vereisten vermeld in de overwegingen 27 tot 29 van dit arrest zijn: de bescherming van het dierenwelzijn, de bescherming van de gezondheid en het leven van personen en dieren zoals bedoeld in artikel 30 van het EG-Verdrag en de bescherming van het milieu met betrekking tot het gevaar dat specimen zich bij ontsnapping uit gevangenschap in de natuur kunnen handhaven en daardoor een ecologische bedreiging vormen.

Het Hof van Justitie aanvaardt dus het principe van een positieve lijst maar vereist daarbij dat de verwijzende rechter moet nagaan:

- "- of de opstelling en de latere wijzigingen van de nationale lijst van zoogdiersoorten waarvan het in bezit hebben toegestaan is, berusten op criteria die objectief en niet discriminerend zijn;

.../...

- of is voorzien in een procedure die de belanghebbenden in staat stelt te verkrijgen dat zoogdiersoorten op de bedoelde lijst worden geplaatst, of deze procedure gemakkelijk toegankelijk is en binnen een redelijke termijn kan worden afgesloten en of, indien zij uitloopt op een weigering van plaatsing op de lijst - welke weigering moet worden gemotiveerd - hiertegen in rechte kan worden opgekomen;
- of de bevoegde administratieve autoriteiten de verzoeken tot plaatsing van een zoogdiersoort op de bedoelde lijst of tot verkrijging van een individuele afwijking voor het houden van specimens van niet in die lijst genoemde soorten, slechts kunnen afwijzen wanneer het houden van specimens van de betrokken soorten een reëel gevaar voor de bescherming van de hierboven vermelde belangen en vereisten oplevert, en
- of de voorwaarden voor het houden van specimens van niet in die lijst genoemde zoogdiersoorten, zoals de voorwaarden van artikel 3bis, lid 2, punten 3, sub b, en 6, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, zoals gewijzigd bij de wet van 4 mei 1995, objectief gerechtvaardigd zijn en niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is om de doelstelling van de nationale regeling in haar geheel te waarborgen".

5.2. Wat de eerste voorwaarde betreft, kan, zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds impliciet opmerkte in advies 44.928/1/V van 12 augustus 2008 over het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 12 november 2008 (zie opmerking 8 van dit advies), worden opgemerkt dat de in artikel 2 van het ontwerp opgenomen voorwaarden als objectief en niet discriminerend kunnen worden beschouwd.

Het verdient echter aanbeveling in artikel 6, § 2, van het ontwerp te bepalen dat de minister bij de beoordeling van de vraag om een soort aan de lijst toe te voegen, de criteria vermeld in artikel 2 dient in acht te nemen.

5.3. Wat de tweede voorwaarde betreft, werd in advies 44.928/1/V reeds geoordeeld dat de procedure die bij dat ontwerp werd ingevoegd, waarmee een belanghebbende particulier kan verzoeken om een diersoort of -categorie te plaatsen op de lijst van dieren die gehouden mogen worden (en die ook in onderhavig ontwerp is overgenomen), voldeed aan de in het voornoemde arrest van het Hof van Justitie gestelde vereisten (zie opmerking 6 van dit advies).

5.4. Wat de derde voorwaarde betreft, dient aan artikel 2 van het ontwerp te worden toegevoegd dat de minister een verzoek tot plaatsing op de lijst van een zoogdiersoort moet beoordelen op grond van een uitgebreid onderzoek dat berust op de

.../...

meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens die beschikbaar zijn en de meest recente resultaten van het internationale onderzoek (zie hierover overweging 37 van arrest nr. C-219/07 van het Hof van Justitie), alsmede dat de minister een dergelijk verzoek slechts kan afwijzen wanneer het houden van specimens van de betrokken soort een reëel gevaar oplevert voor de bescherming van het dierenwelzijn, van de gezondheid en het leven van personen en dieren en van het milieu tegen een ecologische bedreiging zoals bedoeld in artikel 2, 3/.

In artikel 4, § 2, van het ontwerp, dat handelt over de individuele afwijking, dient hetzelfde te worden bepaald, dit eventueel door verwijzing naar de in artikel 2 ingevoegde bepalingen.

5.5. Wat de vierde voorwaarde betreft, dient te worden opgemerkt dat het ontwerp geen voorwaarden stelt, die de Koning zou kunnen bepalen krachtens artikel 3*bis*, § 2, 3/, tweede lid, tweede zin, van de wet van 14 augustus 1986, voor het houden van dieren.

6. In artikel 5 van het ontwerp wordt bepaald dat de erkenning van een particulier om een dier te mogen houden dat niet op de lijst voorkomt (artikel 3*bis*, § 2, 3/, eerste lid, b), van de wet van 14 augustus 1986), wordt afgeleverd voor een periode van vijf jaar. De gemachtigde heeft bevestigd dat het de bedoeling is dat bij afloop van die periode een nieuwe erkenningsaanvraag volgens de gewone procedure moet worden ingediend. Zij verschaft de volgende toelichting:

"De geldigheidsduur van de erkenning werd beperkt tot vijf jaar om een regelmatige administratieve controle mogelijk te maken zonder dat steeds een controle ter plaatse vereist is. De praktijk leert immers dat vnl. particulieren de verblijven van hun dieren regelmatig aanpassen waarbij deze aanpassingen niet noodzakelijk in overeenstemming zijn met de behoeften van de dieren. Het verplicht indienen van een nieuw dossier om de vijf jaar laat toe om een eerste verificatie uit te voeren (hoeveel dieren zijn er na vijf jaar effectief aanwezig, werden wijzigingen aangebracht aan de huisvesting in vergelijking met het eerste aanvraagdossier, ...). Op basis van deze eerste verificatie kunnen vervolgens controleprioriteiten worden opgesteld.

Indien een beperking van de geldigheidsduur van de erkenning niet aanvaardbaar zou zijn, zou eventueel gedacht kunnen worden aan alternatieve controlemechanismen:

.../...

- een verplichte melding van elke wijziging aan de verblijven, het aantal dieren, ...; dit zou wel een bijkomende administratieve belasting voor de houder betekenen;
- het om de vijf jaar verplicht meedelen van een actualisatie van de toestand, zowel op het vlak van huisvesting als van het aantal gehouden dieren."

De Raad van State vraagt zich af of het niet logischer zou zijn om de strikte procedure, namelijk dat om de vijf jaar een nieuwe afwijking dient te worden gevraagd waarbij de volledige aanvraagprocedure opnieuw moet worden doorlopen, te vervangen door een soepelere procedure, waarbij de begunstigde om de vijf jaar (of eventueel binnen een kortere termijn) dient mede te delen of sinds de eerste aanvraag de omstandigheden of de gegevens van het dossier zijn gewijzigd.

De Raad van State is zich ervan bewust dat deze opmerking nauw samenhangt met de beleidsinzichten van de stellers van het ontwerp. De opmerking is niet bedoeld om afbreuk te doen aan de beleidsvrijheid van de Koning, die vrij blijft om de ontworpen regelingen aan te nemen, maar wel om diens bijzondere aandacht voor dit aspect van het ontwerp te vragen.

7. Met artikel 1 van het ontwerp wordt volgens de gemachtigde beoogd artikel 3*bis* van de wet van 14 augustus 1986 in werking te laten treden op de datum van inwerkingtreding van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt. Bij artikel 7 van het ontwerp wordt bepaald dat dit besluit in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand na die waarin het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Gelet hierop wordt artikel 1 van het ontwerp beter als volgt geredigeerd:

"Artikel 3*bis* van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren treedt, voor wat de zoogdieren betreft, in werking op de datum van inwerkingtreding van dit besluit."

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

8. In het eerste lid van de aanhef vermeldde men tevens artikel 46 van de wet van 14 augustus 1986 als rechtsgrond biedende bepaling.

Artikel 4

9. In artikel 4, § 1, eerste zin, wordt gewag gemaakt van een particulier die een dier wil "verwerven en houden". Aangezien in artikel 3*bis* van de wet van 14 augustus 1986 enkel gewag wordt gemaakt van het "houden" van dieren, en niet van het "verwerven" ervan, dienen in artikel 4, § 1, eerste zin, de woorden "verwerven en" te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.376/3
DU 28 AVRIL 2009

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 3 avril 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de
trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant la liste des mammifères qui peuvent être
détenus", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. Selon l'article 3*bis*, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, il est interdit de détenir des animaux n'appartenant pas aux espèces ou aux catégories mentionnées sur une liste établie par le Roi. L'article 3*bis*, § 2, de cette loi énonce un certain nombre d'exceptions à cette règle, notamment pour les particuliers qui peuvent prouver que les animaux étaient déjà détenus avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal fixant la liste (article 3*bis*, § 2, 3/, alinéa 1^{er}, a), de la loi) et pour les particuliers agréés par le ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions (ci-après: le ministre) (article 3*bis*, § 2, 3/, alinéa 1^{er}, b), de la loi).

En vertu de l'article 3*bis*, § 2, 3/, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986, le Roi fixe la procédure pour l'application des deux exceptions précitées et il peut fixer des conditions particulières pour la détention et l'identification des animaux visés.

L'article 3*bis*, § 3, de la loi du 14 août 1986, dispose enfin que le Roi peut interdire à certaines des personnes physiques ou morales énumérées au paragraphe 2 de cet article la détention d'animaux d'autres espèces ou catégories qu'il désigne, sans préjudice des dérogations prévues à ce même paragraphe 2.

Selon l'article 46 de la loi du 14 août 1986, son article 3*bis* entre en vigueur à la date fixée par le Roi.

2.2. Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à exécuter certaines subdivisions de l'article 3*bis* de la loi du 14 août 1986, pour ce qui concerne les mammifères, et règle l'entrée en vigueur de l'article, toujours concernant ces animaux.

L'article 1^{er} du projet fait entrer en vigueur l'article 3*bis* de la loi du 14 août 1986, en ce qui concerne les mammifères, "le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge". En outre, le projet établit la liste, pour ce qui concerne les mammifères, des espèces ou catégories de mammifères qui peuvent être détenues, il habilite le ministre à modifier cette liste sur la base des critères énoncés dans le projet et fixe une procédure selon laquelle toute personne qui veut faire ajouter une espèce à la liste et démontre son intérêt peut introduire un dossier, le ministre décidant ensuite (articles 2 et 6 et annexes I et II). Le projet définit également la procédure pour appliquer l'article 3*bis*, § 2, 3/, alinéa 1^{er}, a) et b), de la loi du 14 août 1986 (articles 3 à 5).

Enfin, l'article 7 dispose que l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen entre en vigueur "le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge".

2.3. L'arrêté en projet est destiné à se substituer à l'arrêté royal du 7 décembre 2001 fixant la liste des mammifères qui peuvent être détenus. Cet arrêté royal a été annulé par le Conseil d'État, section du contentieux administratif, par arrêt n/ 191.161 du 9 mars 2009 ⁽¹⁾.

Dans cette affaire des questions préjudicielles à la Cour de justice sur la compatibilité de l'arrêté royal du 7 décembre 2001 avec le droit communautaire, plus précisément avec les articles 28 et 30 du traité CE, lus isolément ou en combinaison avec le règlement (CE) n/ 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, sont posés par arrêt interlocutoire.

L'arrêt n/ C-219/07 de la Cour de justice du 19 juin 2008 a répondu à ces questions.

⁽¹⁾ C.E., arrêt n/ 191.161, 9 mars 2009, VZW de Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers en VZW Andibel.

3. L'arrêté en projet puise son fondement juridique dans les articles 3bis, §§ 1^{er} et 2, 3/, alinéa 2, première phrase, 44, alinéa 1^{er}, et 46 de la loi du 14 août 1986.

FORMALITÉS

4. Selon l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'accord des gouvernements régionaux concernés est requis pour les mesures de l'autorité fédérale en matière de bien-être des animaux lorsque ces mesures ont une incidence sur la politique agricole.

Selon la déléguée, un tel accord n'a pas été demandé. Elle a à cet égard déclaré ce qui suit:

"Alle zoogdieren die in België als landbouwhuisdier gehouden worden, zijn opgenomen op de lijst in bijlage I bij het ontwerp. Bijgevolg lijkt het ontwerp geen invloed te hebben op het landbouwbeleid zodat het akkoord van de gewestregeringen niet vereist lijkt. Indien hierover twijfel zou bestaan, zou het toepassingsgebied van het voorliggende ontwerp beperkt kunnen worden tot niet als landbouwhuisdier gehouden dieren. Om misbruiken te voorkomen, zou hierbij verduidelijkt kunnen worden dat «houden als landbouwhuisdier» gelijkstaat aan «houden voor de productie van consumptieproducten (vlees, melk, wol, huiden, pels, ...)». In een tweede stap kan dan een apart besluit of een wijziging van het voorliggende ontwerp voor akkoord voorgelegd worden aan de gewestregeringen waarin een lijst van landbouwhuisdieren die gehouden mogen worden, wordt vastgelegd. Op deze manier zou vermeden worden dat het gedeelte van het besluit waarvoor de gewestregeringen niet bevoegd zijn, geblokkeerd zou worden in afwachting van hun akkoord."

Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose toutefois pas d'éléments suffisants pour apprécier si tous les mammifères qui sont des animaux domestiques agricoles en Belgique figurent sur cette liste. Il se doit, dès lors, de formuler une réserve concernant le respect de cette formalité.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5.1. Le projet correspond dans une large mesure à l'arrêté royal du 7 décembre 2001, modifié notamment par l'arrêté royal du 12 novembre 2008 modifiant l'arrêté royal du 7 décembre 2001 fixant la liste des animaux qui peuvent être détenus.

.../...

L'arrêté royal modificatif du 12 novembre 2008 entendait adapter l'arrêté royal du 7 décembre 2001 en fonction des exigences posées par l'arrêt n/ C-219/07 de la Cour de justice du 19 juin 2008 afin que la réglementation soit conforme au droit communautaire européen.

À propos de l'arrêté royal du 7 décembre 2001, la Cour de justice a considéré ce qui suit:

"Les articles 28 CE et 30 CE, pris isolément ou en combinaison avec le règlement (CE) n/ 338/97 du Conseil, du 9 décembre 1996, relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, ne s'opposent pas à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, selon laquelle l'interdiction d'importation, de détention et de commercialisation des mammifères appartenant à des espèces autres que celles expressément mentionnées dans cette réglementation s'applique à des espèces de mammifères ne figurant pas à l'annexe A de ce règlement, si la protection ou le respect des intérêts et des exigences mentionnés aux points 27 à 29 du présent arrêt ne peuvent pas être assurés tout aussi efficacement par des mesures moins restrictives des échanges communautaires."

Les intérêts et les exigences mentionnés aux considérants 27 à 29 de cet arrêt sont: la protection du bien-être des animaux, la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, telles que l'entend l'article 30 du traité CE et la protection de l'environnement, s'agissant du risque que les spécimens, une fois échappés dans la nature, puissent y subsister et représenter, de ce fait, une menace écologique.

La Cour de justice accepte donc le principe d'une liste positive, mais exige à cet égard que la juridiction de renvoi vérifie:

- "- si l'établissement et les modifications ultérieures de la liste nationale des espèces de mammifères dont la détention est autorisée reposent sur des critères objectifs et non discriminatoires;
- si une procédure permettant aux intéressés d'obtenir l'inscription d'espèces de mammifères sur cette liste est prévue, est aisément accessible, peut être menée à son terme dans des délais raisonnables et si, en cas de refus d'inscription, lequel doit être motivé, celui-ci peut faire l'objet d'un recours juridictionnel;
- si les demandes visant à obtenir l'inscription d'une espèce de mammifères sur ladite liste ou tendant à bénéficier d'une dérogation individuelle pour la détention de spécimens d'espèces non mentionnées sur celle-ci ne peuvent être rejetées par les autorités administratives compétentes que si

.../...

la détention de spécimens des espèces concernées présente un risque réel pour la sauvegarde des intérêts et des exigences susvisés, et

- si les conditions imposées pour la détention de spécimens d'espèces de mammifères non mentionnées sur cette même liste, telles que celles visées à l'article 3*bis*, paragraphe 2, points 3, sous b), et 6, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, telle que modifiée par la loi du 4 mai 1995, sont objectivement justifiées et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la finalité de la réglementation nationale dans son ensemble".

5.2. Concernant la première condition, on peut observer, comme l'a déjà fait implicitement le Conseil d'État, section de législation, dans l'avis 44.928/1/V du 12 août 2008 sur le projet devenu l'arrêté royal du 12 novembre 2008 (voir l'observation 8 de cet avis), que les conditions figurant à l'article 2 du projet peuvent être considérées comme objectives et non discriminatoires.

Toutefois, il est recommandé de préciser à l'article 6, § 2, du projet, que le ministre, au moment d'apprécier la demande d'ajout d'une espèce à la liste, doit tenir compte des critères mentionnés à l'article 2.

5.3. Pour ce qui est de la deuxième condition, l'avis 44.928/1/V a déjà considéré que la procédure permettant aux particuliers intéressés de demander d'inscrire une espèce ou catégorie d'animaux sur la liste des animaux qui peuvent être détenus (également reproduite dans le présent projet) satisfaisait aux exigences posées par l'arrêt précité de la Cour de justice (voir observation 6 de cet avis).

5.4. S'agissant de la troisième condition, il convient d'ajouter, à l'article 2 du projet, que le ministre doit apprécier une demande d'inscription d'une espèce de mammifères sur la liste en se fondant sur une évaluation approfondie établie à partir des données scientifiques disponibles les plus fiables et des résultats les plus récents de la recherche internationale (voir à cet égard le considérant 37 de l'arrêt n° C-219/07 de la Cour de justice) et qu'il ne peut rejeter une telle demande que lorsque la détention de spécimens de l'espèce concernée présente un risque réel pour la protection du bien-être des animaux, de la santé et de la vie des personnes et des animaux, et de l'environnement contre une menace écologique, visée à l'article 2, 3/.

Il convient de formuler la même précision à l'article 4, § 2, du projet, qui traite des dérogations individuelles, et ce éventuellement par référence aux dispositions insérées dans l'article 2.

5.5. Concernant la quatrième condition, il convient d'observer que le projet ne pose pas de conditions que le Roi pourrait fixer pour la détention d'animaux en vertu de l'article 3*bis*, § 2, 3/, alinéa 2, deuxième phrase, de la loi du 14 août 1986.

6. L'article 5 du projet dispose que l'agrément autorisant un particulier à détenir un animal ne figurant pas sur la liste (article 3*bis*, § 2, 3/, alinéa 1^{er}, b), de la loi du 14 août 1986), est délivré pour une période de cinq ans. La déléguée a confirmé que l'objectif est qu'à l'issue de cette période, il faut introduire une nouvelle demande d'agrément suivant la procédure ordinaire. Elle a apporté les éclaircissements suivants:

"De geldigheidsduur van de erkenning werd beperkt tot vijf jaar om een regelmatige administratieve controle mogelijk te maken zonder dat steeds een controle ter plaatse vereist is. De praktijk leert immers dat vnl. particulieren de verblijven van hun dieren regelmatig aanpassen waarbij deze aanpassingen niet noodzakelijk in overeenstemming zijn met de behoeften van de dieren. Het verplicht indienen van een nieuw dossier om de vijf jaar laat toe om een eerste verificatie uit te voeren (hoeveel dieren zijn er na vijf jaar effectief aanwezig, werden wijzigingen aangebracht aan de huisvesting in vergelijking met het eerste aanvraagdossier, ...). Op basis van deze eerste verificatie kunnen vervolgens controleprioriteiten worden opgesteld.

Indien een bespreking van de geldigheidsduur van de erkenning niet aanvaardbaar zou zijn, zou eventueel gedacht kunnen worden aan alternatieve controlemechanismen:

- een verplichte melding van elke wijziging aan de verblijven, het aantal dieren, ...; dit zou wel een bijkomende administratieve belasting voor de houder betekenen;
- het om de vijf jaar verplicht meedelen van een actualisatie van de toestand, zowel op het vlak van huisvesting als van het aantal gehouden dieren."

Le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas plus logique de substituer à la procédure stricte, à savoir l'obligation de demander une nouvelle dérogation tous les cinq ans, nécessitant de recommencer toute la procédure de demande, une procédure plus souple où le bénéficiaire doit communiquer tous les cinq ans (ou éventuellement à plus

.../...

bref délai) si les circonstances ou les éléments du dossier ont subi des modifications depuis la première demande.

Le Conseil est conscient que cette observation est étroitement liée aux conceptions politiques des auteurs du projet. Elle n'a pas pour objet de porter atteinte à la liberté politique du Roi, lequel reste libre d'adopter les règles en projet, mais d'attirer plus particulièrement son attention sur cet aspect du projet.

7. Selon la déléguée, l'article 1^{er} du projet entend faire entrer en vigueur l'article 3*bis* de la loi du 14 août 1986 à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen. L'article 7 du projet dispose que cet arrêté entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge.

En conséquence, l'article 1^{er} du projet serait mieux rédigé comme suit:

"L'article 3*bis* de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, entre en vigueur, en ce qui concerne les mammifères, à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté."

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

8. Au premier alinéa du préambule, on mentionnera également l'article 46 de la loi du 14 août 1986 comme disposition procurant un fondement juridique.

Article 4

9. À l'article 4, § 1^{er}, première phrase, il est fait mention d'un particulier qui veut "acquérir ou détenir" un animal. Dès lors que l'article 3*bis* de la loi du 14 août 1986 ne mentionne que le fait de "détenir" des animaux et pas de les "acquérir", il y a lieu d'omettre les mots "acquérir ou" à l'article 4, § 1^{er}, première phrase.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	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. P. BARRA.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS