



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.474/1
van 13 december 2012

avis 52.474/1
du 13 décembre 2012

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het welzijn
van paarden en pony's op
kermissen'

un projet d'arrêté royal 'relatif
au bien-être des chevaux et des
poneys pendant les kermesses'

Op 3 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het welzijn van paarden en pony's op kermissen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 december 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 december 2012.

*

Le 3 décembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au bien-être des chevaux et des poneys pendant les kermesses'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 13 décembre 2012. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 décembre 2012.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe regels te bepalen met betrekking tot het houden van paarden en pony's die bestemd zijn om te worden bereden door het publiek op kermissen en vergelijkbare evenementen. Een aantal bepalingen wordt gewijd aan de verzorging van de dieren (artikelen 3 tot 8). Voorts worden de werkomstandigheden van de dieren geregeld, met inbegrip van de uitrusting ervan en de piste van de ponycarroussel (artikelen 9 tot 15). Het ontwerp bevat ten slotte nog een aantal bepalingen over de verblijven waarin de dieren worden ondergebracht (artikelen 16 tot 22).

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 6, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 'betreffende de bescherming en het welzijn der dieren'. Naar luid van deze bepaling kan de Koning maatregelen voorschrijven met het oog op het waarborgen van het welzijn van dieren die tot vermaak van het publiek worden gebruikt, onder meer op kermissen en bij andere gelegenheden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Verscheidene verplichtingen in het ontwerp zijn op algemene wijze geformuleerd, derwijze dat het niet eenvoudig is om uit te maken wanneer eraan is voldaan en wanneer niet. Zo kan men zich afvragen welke concrete handelingen moeten worden ondernomen teneinde, overeenkomstig artikel 7 van het ontwerp, een "bijzondere aandacht" te schenken aan het bestrijden van insecten. De Raad van State is zich er weliswaar van bewust dat in een aantal gevallen een algemene formulering, waarbij de concrete beoordeling in beduidende mate wordt overgelaten aan de bestemming van de rechtsnorm, onvermijdelijk is, gelet op de aard van de aangelegenheid die wordt geregeld.

Aangezien evenwel elke overtreding van de ontworpen bepalingen overeenkomstig artikel 36, 14°, van de wet van 14 augustus 1986 bestraft wordt met een strafrechtelijke geldboete van 26 tot 1.000 euro (te vermeerderen met de strafrechtelijke opdecieimen), dienen de stellers van het ontwerp eveneens rekening te houden met het vereiste van een voldoende precisie van de strafbaarstelling zoals dat voortvloeit uit het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, vervat in artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en in artikel 14 van de Grondwet. Uit deze bepalingen vloeit onder meer voort dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, de op te lopen straf kan kennen wanneer dat gedrag strafbaar is, zodat elk risico van willekeurig optreden vanwege de uitvoerende of de rechterlijke macht bij het vaststellen en toepassen van de straffen wordt uitgesloten.¹

¹ Zie GwH 18 april 2007, nr. 60/2007, B.6.

De stellers van het ontwerp wordt daarom aangeraden om de ontworpen regeling aan een nieuw onderzoek te onderwerpen in het licht van het voormelde vereiste van een voldoende precisie van de strafbaarstelling. In wat volgt zullen alvast enkele voorbeelden worden gegeven van aanpassingen die wenselijk lijken.

4. Het verdient aanbeveling om geen gebruik te maken van het werkwoord “moeten” of soortgelijke uitdrukkingen zoals “ertoe gehouden zijn” om een verplichting weer te geven, maar wel van het werkwoord dat de handeling in kwestie weergeeft, vervoegd in de tegenwoordige tijd.²

AANHEF

5. In het eerste lid van de aanhef schrijve men: “Gelet op de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, artikel 6, § 2, ingevoegd bij de wet van 4 mei 1995”.

6. Aangezien het advies van de Raad voor Dierenwelzijn blijkens artikel 32 van de wet van 14 augustus 1986 geen verplicht, doch wel een facultatief vormvereiste is, schrijve men in het vierde lid van de aanhef: “Overwegende het advies van de Raad voor Dierenwelzijn van 13 december 2011;”.³

DISPOSITIEF

Artikel 3

7. Er zou kunnen worden verduidelijkt wat de controle bedoeld in artikel 3 van het ontwerp inhoudt. Indien de controle wordt uitgevoerd door de persoon die normaal aanwezig is bij de ponycarrousel, moet voor de betrokkenen duidelijk zijn waarin die controle zich onderscheidt van het normale toezicht dat zij op de dieren uitoefenen, bijvoorbeeld een visuele inspectie van de dieren op verwondingen en andere uiterlijke tekenen met betrekking tot hun welzijn.

Artikel 9

8. In de Nederlandse tekst van artikel 9 van het ontwerp schrijve men “die meer dan acht maanden drachtig *zijn*, worden niet ingezet”.

²Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 3.5.2, a).

³Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 35.

Artikel 10

9. Het komt de Raad van State voor dat in artikel 10 van het ontwerp moet worden bepaald dat het gewicht van de ruiter aangepast moet zijn aan de bouw van de dieren, veeleer dan omgekeerd. Het zal immers wel de bedoeling zijn van de stellers van het ontwerp dat bepaalde ruiters omwille van hun gewicht geweerd worden, gegeven de bouw van het dier in kwestie.

Artikel 11

10. Het is allerm minst duidelijk welk gedrag naast het tikken met de hielen als “ongepast gedrag” beschouwd moet worden, temeer daar het gaat om een verbod dat gericht is tot het publiek. Wellicht kunnen enkele andere voorbeelden worden geformuleerd of kan de term “ongepast gedrag” zelf meer worden gepreciseerd.

11. In de Nederlandse tekst van artikel 11 van het ontwerp dient in de eerste zin de tweede vermelding van het woord “moet” te worden weggelaten.

Artikel 12

12. Men vervange in de Nederlandse tekst van artikel 12, § 2, van het ontwerp het woord “bevoegde” door het woord “bekwame”.

Artikel 21

13. Gelet op de definitie in artikel 2, 6°, van het ontwerp, schrijve men in de Nederlandse tekst van artikel 21 “schuilplaats” in plaats van “schuilmogelijkheid”.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis a pour objet de définir des règles quant à la détention de chevaux et de poneys qui sont présentés au public pour être chevauchés lors des kermesses et circonstances similaires. Un certain nombre de dispositions sont consacrées aux soins aux animaux (articles 3 à 8). En outre, le projet règle les conditions de travail des animaux, y compris leur équipement ainsi que la piste de l'hippodrome (articles 9 à 15). Enfin, le projet contient encore un certain nombre de dispositions relatives aux enclos pour l'hébergement des animaux (article 16 à 22).

2. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 6, § 2, de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux'. Selon cette disposition, le Roi peut prescrire des mesures visant à assurer le bien-être des animaux utilisés pour distraire le public, notamment dans les cirques et en d'autres circonstances.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALES

3. Certaines obligations dans le projet sont formulées d'une manière générale, de telle manière qu'il n'est pas aisé de déterminer quand elles sont remplies et quand elles ne le sont pas. Ainsi, on peut se demander quelles opérations concrètes doivent être entreprises afin d'accorder, conformément à l'article 7 du projet, une « attention particulière » à la lutte contre les insectes. Le Conseil d'État est cependant conscient que dans un certain nombre de cas, une formulation générale, dont l'appréciation concrète est laissée dans une large mesure au destinataire de la norme de droit, est inévitable compte tenu de la matière réglée.

Toutefois, dès lors que chaque infraction aux dispositions en projet est punie, conformément à l'article 36, 14°, de la loi du 14 août 1986, d'une amende pénale de 26 à 1.000 euros (à majorer de décimes additionnels pénaux), les auteurs du projet devront également tenir compte de l'exigence d'une précision suffisante de l'incrimination, telle qu'elle découle du principe de la légalité des peines, contenu à l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, à l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 14 de la Constitution. Il découle notamment des dispositions précitées que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de connaître, au moment où il adopte un comportement, la peine encourue lorsque ce comportement est punissable, de sorte que tout risque d'intervention arbitraire de la part du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire dans l'établissement et l'application des peines soit exclu¹.

Il est dès lors conseillé aux auteurs du projet de réexaminer la réglementation en projet au regard de l'exigence précitée d'une précision suffisante de l'incrimination. Les

¹ Voir C.C., 18 avril 2007, n° 60/2007, B.6.

observations ci-après ne manqueront pas de donner quelques exemples d'adaptions qui paraissent souhaitables.

4. Pour exprimer une obligation, il est recommandé de ne pas faire usage du verbe « devoir » ou d'expressions analogues telles que « être tenu de » mais du verbe qui reproduit l'action envisagée, conjugué à l'indicatif présent ².

PRÉAMBULE

5. An premier alinéa du préambule, on écrira : « Vu la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, l'article 6, § 2, inséré par la loi du 4 mai 1995 ».

6. Dès lors que selon l'article 32 de la loi du 14 août 1986, l'avis du Conseil du bien-être des animaux n'est pas obligatoire, mais est une formalité facultative, on écrira au quatrième alinéa du préambule : « Considérant l'avis du Conseil des animaux du 13 décembre 2011 ; »³.

DISPOSITIF

Article 3

7. On pourrait préciser ce qu'implique le contrôle visé à l'article 3 du projet. Si ce contrôle est effectué par des personnes qui sont normalement présentes sur l'hippodrome, les intéressés doivent clairement savoir en quoi ce contrôle se distingue du contrôle normal qu'elles exercent sur les animaux, par exemple une inspection visuelle des animaux quant à leur blessures et à d'autres signes extérieurs concernant leur bien-être.

Article 9

8. Dans le texte néerlandais de l'article 9 du projet, on écrira « die meer dan acht maanden drachtig zijn, worden niet ingezet ».

Article 10

9. Il apparaît au Conseil d'État que l'article 10 du projet doit préciser que le poids du cavalier doit être adapté à la morphologie des animaux plutôt que l'inverse. En effet, selon l'intention probable des auteurs du projet, certains cavaliers doivent être écartés en raison de leur poids, compte tenu de la morphologie de l'animal en question.

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 3.5.2, a).

³ Voir *Principes de technique législative*, recommandation n° 35.

Article 11

10. Outre l'usage de coups de talons, on n'aperçoit pas clairement quel comportement peut être considéré comme un « comportement inadapté », d'autant qu'il s'agit d'une interdiction qui est adressée au public. Sans doute peut-on formuler quelques autres exemples ou préciser davantage le terme même « comportement inadapté ».

11. Dans le texte néerlandais de la première phrase de l'article 11 du projet, on omettra la seconde mention du mot « moet ».

Article 12

12. Dans le texte néerlandais de l'article 12, § 2, du projet, on remplacera le mot « bevoegde » par le mot « bekwame ».

Article 21

13. Vu la définition à l'article 2, 6°, du projet, on écrira dans le texte néerlandais de l'article 21 « schuilplaats » au lieu de « schuilmogelijkheid ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME