



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.827/3
van 30 januari 2014

avis 54.827/3
du 30 janvier 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
2 september 2005 betreffende
het welzijn van dieren gebruikt
in circussen en rondreizende
tentoonstellingen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
2 septembre 2005 relatif au
bien-être des animaux utilisés
dans les cirques et les
expositions itinérantes'

Op 17 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 30 januari 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 september 2005 betreffende het welzijn van dieren gebruikt in circussen en rondreizende tentoonstellingen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste 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 30 januari 2014.

*

Le 17 décembre 2013, 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, prorogé jusqu'au 30 janvier 2014, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 2 septembre 2005 relatif au bien-être des animaux utilisés dans les cirques et les expositions itinérantes’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 21 janvier 2014. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier 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 30 janvier 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de uitvoering van (het toekomstige) artikel 6bis van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’. Dat artikel komt voor in het in het parlement aangenomen¹, maar nog niet afgekondigde of bekendgemaakte wetsontwerp ‘houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en dierengezondheid’, teneinde het houden en het gebruik van dieren in circussen en rondreizende tentoonstellingen in principe te verbieden en de Koning te machtigen om de lijst vast te stellen van gedomesticeerde dieren die in afwijking van het verbod gehouden en gebruikt kunnen worden in circussen en rondreizende tentoonstellingen. Bij de toekomstige wetsbepaling wordt de Koning tevens gemachtigd om de voorwaarden te bepalen voor de vrijwaring van het welzijn van deze dieren. Die voorwaarden hebben betrekking op de administratieve en technische voorwaarden aangaande de identificatie van de dieren en hun eigenaar, de diergeneeskundige begeleiding, de verzorging, de huisvesting, het vervoer en de vaccinatiestatus van de dieren, de omgang met de dieren, het aantal en de bekwaamheid van het personeel en de standplaatsen.²

Het ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 2 september 2005 ‘betreffende het welzijn van dieren gebruikt in circussen en rondreizende tentoonstellingen’ te wijzigen, teneinde de lijst van gedomesticeerde dieren die gehouden en gebruikt mogen worden in circussen en rondreizende tentoonstellingen vast te stellen en de voorwaarden aan te passen voor het houden en gebruiken van de dieren met het oog op de bescherming van hun welzijn.

3.1. De wijzigingen die bij het ontworpen besluit worden aangebracht in het koninklijk besluit van 2 september 2005 vinden rechtsgrond in (het toekomstige) artikel 6bis, § 2, van de wet van 14 augustus 1986, behalve wat betreft de artikelen 16 en 18 (zie daarover opmerkingen 3.2.3 en 3.2.4).

Dit betekent evenwel nog niet dat de uiteindelijk beoogde regeling in het koninklijk besluit van 2 september 2005 zonder meer doorgang kan vinden, zoals zal blijken uit wat volgt.

3.2.1. Het koninklijk besluit van 2 september 2005 werd uitgevaardigd ter uitvoering van de artikelen 6, § 2, en 44 van de wet van 14 augustus 1986. Doordat in artikel 6, § 2, de woorden “in circussen, rondreizende tentoonstellingen,” worden opgeheven bij artikel 3 van de voormelde tot stand te komen wet, verdwijnt de tot dusver bestaande rechtsgrond voor het koninklijk besluit

¹ Zie de tekst aangenomen in plenaire vergadering en overgezonden aan de Senaat, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3104/006, 3.

² Zie ook de artikelen 2 en 3 van het wetsontwerp, die voorzien in de opheffing van artikel 3bis, § 2, 7°, alsook van de woorden “in circussen, rondreizende tentoonstellingen,” in artikel 6, § 2, van de wet van 14 augustus 1986.

van 2 september 2005, aangezien artikel 44 van de wet van 14 augustus 1986 niet kan fungeren als een zelfstandige rechtsgrond voor dat koninklijk besluit.³

Dit impliceert dat zowel de huidige bepalingen van het koninklijk besluit van 2 september 2005, als de wijzigingen die erin worden aangebracht bij het te nemen besluit, rechtsgrond zullen moeten vinden in (het toekomstige) artikel 6*bis*, § 2, van de wet van 14 augustus 1986, van zodra het voormelde wetsontwerp wet zal zijn geworden. Een dergelijke “substitutie van rechtsgrond” is evenwel enkel mogelijk voor zover de delegaties aan de Koning in die toekomstige wetsbepaling – die enkel betrekking heeft op circussen en rondreizende tentoonstellingen – inhoudelijk overeenstemmen met de delegaties vervat in het huidige 6, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 wat betreft circussen en rondreizende tentoonstellingen. Bovendien mogen de huidige bepalingen van het koninklijk besluit van 2 september 2005 en de ontworpen wijzigingen niet tegen die toekomstige wetsbepaling indruisen.

De huidige bepalingen van het koninklijk besluit van 2 september 2005 die geen rechtsgrond meer kunnen vinden in de toekomstige wetsbepaling, moeten worden opgeheven op hetzelfde tijdstip als de inwerkingtreding van die bepaling. De gemachtigde verwees in dat verband naar de artikelen 2, 21, 22, 30, 32 en 36 van het koninklijk besluit van 2 september 2005.

3.2.2. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 2 september 2005, zoals vervangen bij artikel 3 van het koninklijk besluit van 26 april 2007,⁴ bepaalt dat het eerstgenoemde besluit niet van toepassing is op circussen en rondreizende tentoonstellingen die steeds maximaal één dag op de plaats van de voorstelling blijven en waarbij de dieren gewoonlijk overnachten op eenzelfde vaste locatie. Zoals *sub* 4 wordt uiteengezet, is dit artikel vernietigd bij een arrest van de Raad van State wat betreft circussen. De opheffing van die bepaling is nodig indien voor rondreizende tentoonstellingen uitzonderingen moeten worden gemaakt op het principiële verbod van (het toekomstige) artikel 6*bis* van de wet van 14 augustus 1986. Indien het koninklijk besluit van 2 september 2005 niet van toepassing is, is immers ook de lijst van dieren die gehouden en gebruikt mogen worden niet van toepassing en mogen dus in het geheel geen dieren gehouden of gebruikt worden. Uit opmerking 4 zal evenwel ook blijken dat ook de opheffing van nog andere bepalingen van het koninklijk besluit van 2 september 2005 raadzaam is of op zijn minst moet worden overwogen door de stellers van het ontwerp.

3.2.3. De artikelen 21, 22, 30 (tot wijziging waarvan artikel 16 van het ontwerp strekt) en 32 hebben betrekking op voorwaarden die niet kunnen worden ondergebracht in één van de aangelegenheden genoemd in (het toekomstige) artikel 6*bis*, § 2, van de wet van 14 augustus 1986. Die bepalingen van het koninklijk besluit van 2 september 2005 moeten dus worden opgeheven en artikel 16 moet uit het ontwerp worden weggelaten.

3.2.4. Artikel 36 van het koninklijk besluit van 2 september 2005, tot wijziging waarvan artikel 18 van het ontwerp strekt, heeft betrekking op een sanctie bij niet-naleving van sommige

³ Die laatste wetsbepaling bepaalt immers enkel dat de Koning “de uitoefening van deze (...) machten welke hij inzonderheid aanwijst, aan de minister bevoegd voor het dierenwelzijn [kan] overdragen”.

⁴ Koninklijk besluit van 26 april 2007 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 september 2005 ter waarborging van het welzijn van dieren die tot het vermaak van het publiek worden gebruikt in circussen of rondreizende tentoonstellingen’.

bepalingen van het koninklijk besluit, namelijk het verbod om bepaalde diersoorten te houden. Noch bij (het toekomstige) artikel 6*bis* van de wet van 14 augustus 1986, noch bij enige andere bepaling van deze wet wordt de Koning gemachtigd om dergelijke sanctie te bepalen. Die bepaling moet dan ook worden opgeheven en artikel 18 moet uit het ontwerp worden weggelaten.

3.3. De conclusie is dat de artikelen 16 en 18 moeten worden weggelaten uit het ontwerp en dat het ontwerp moet worden aangevuld met opheffingsbepalingen voor de artikelen 2, 21, 22, 30, 32 en 36 van het koninklijk besluit van 2 september 2005. Eventueel moeten nog bijkomende bepalingen worden opgeheven, zoals is opgemerkt *sub* 3.2.2 en zoals ook zal blijken uit opmerking 4.

Die bepalingen van het ontworpen besluit waarmee louter de opheffing wordt beoogd van de onderdelen van het koninklijk besluit van 2 september 2005 die geen rechtsgrond meer kunnen vinden in (het toekomstige) artikel 6*bis* van de wet van 14 augustus 1986, kunnen worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 3 van het voornoemde wetsontwerp, van zodra die bepaling in werking zal zijn getreden. Het is immers die bepaling die voorziet in de wijziging van artikel 6, § 2, van de wet van 14 augustus 1986, waardoor de huidige rechtsgrond voor het koninklijk besluit van 2 september 2005 zal wegvallen (zie opmerking 3.2.1).

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. De Raad van State heeft in twee arresten⁵ beslist tot de gedeeltelijke vernietiging van een aantal bepalingen van het koninklijk besluit van 2 september 2005 en van het latere wijzigingsbesluit ervan, zijnde het koninklijk besluit van 26 april 2007.

In arrest nr. 184.745 werd besloten tot de vernietiging van artikel 5, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 2 september 2005, in zoverre het van toepassing was op circussen. Artikel 5, §§ 1 en 2, hield in dat de circussen of rondreizende tentoonstellingen die dieren gebruiken die niet behoren tot de diersoorten die voorkomen op de lijst in bijlage VI bij het besluit, zich moeten beperken tot 32 standplaatsen per jaar en dat de dieren die gebruikt worden in circussen en rondreizende tentoonstellingen voor voorstellingen en tentoonstellingen tenminste 3 opeenvolgende dagen op dezelfde standplaats moeten worden gehouden. In het arrest werd geoordeeld dat deze beperkingen in het licht van de vrijheid van handel en nijverheid een onevenredige last inhouden voor circussen die niet langer dan één dag op de plaats van voorstelling blijven en die gewoonlijk terugkeren naar de plaats waar ze hun vaste vestiging hebben. Bij dat arrest werden ook, eveneens in zoverre ze van toepassing zijn op circussen, de artikelen 7 en 8, § 2, van het koninklijk besluit van 2 september 2005 vernietigd, wat de laatste bepaling betreft voor zover ze belet dat jonge dieren die niet effectief optreden, mee op tournee worden genomen.

Reeds vóór dat arrest was gewezen, werd het koninklijk besluit van 26 april 2007 uitgevaardigd waarbij het koninklijk besluit van 2 september 2005 op verscheidene punten werd gewijzigd. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 2 september 2005, zoals vervangen bij artikel 3

⁵ RvS 25 juni 2008, nr. 184.745, vennootschap naar Italiaans recht *Florilegio* e.a.; RvS 8 november 2010, nr. 208.736, *Iarz* e.a.

van het koninklijk besluit van 26 april 2007, bepaalt sindsdien dat het besluit niet van toepassing is op circussen en rondreizende tentoonstellingen die steeds maximaal één dag op de plaats van de voorstelling blijven en waarbij de dieren gewoonlijk overnachten op eenzelfde vaste locatie. Artikel 5, § 1, van het koninklijk besluit van 2 september 2005 werd vervangen bij artikel 7, 1°, van het koninklijk besluit van 26 april 2007 en bepaalt sindsdien dat dieren die niet behoren tot de diersoorten die voorkomen op de lijst in bijlage VI, per jaar op maximaal 32 standplaatsen op Belgisch grondgebied mogen worden gebruikt in een circus of rondreizende tentoonstelling. Artikel 5, § 2, van het eerstgenoemde besluit werd gewijzigd bij artikel 7, 2°, van het laatstgenoemde besluit en schrijft sindsdien voor dat de dieren die gebruikt worden in circussen en rondreizende tentoonstellingen voor voorstellingen en tentoonstellingen tenminste drie opeenvolgende dagen, de dagen van aankomst en van vertrek op de standplaats inbegrepen, op dezelfde standplaats moeten worden gehouden. Deze wijzigingen kwamen er om de – naderhand door de Raad van State bij arrest nr. 184.745 vastgestelde – inbreuk op de vrijheid van handel en nijverheid te verhelpen.

Zowel artikel 3 als artikel 7, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 26 april 2007 werden bij arrest nr. 208.736 vernietigd in zoverre ze van toepassing zijn op circussen en, wat betreft artikel 7, 1° en 2°, meer bepaald op circussen die steeds maximaal één dag op de plaats van de voorstelling blijven en waarbij de dieren gewoonlijk overnachten op eenzelfde vaste locatie. Bij dat arrest werden ook de artikelen 8, 9 en 28 van het koninklijk besluit van 26 april 2007 vernietigd, eveneens in zoverre ze van toepassing zijn op circussen. Artikel 3 van het koninklijk besluit van 26 april 2007 werd vernietigd omdat het strijdig werd geacht met het gelijkheidsbeginsel om de erin bedoelde circussen vrij te stellen van alle voorwaarden bedoeld in het koninklijk besluit van 2 september 2005. De nietigverklaring van artikel 7, 1° en 2°, was op dezelfde motieven gesteund als in arrest nr. 184.745.

4.2. Uit dit alles vloeit voort dat artikel 2 van het koninklijk besluit van 2 september 2005, zoals vervangen bij het gedeeltelijk vernietigde artikel 3 van het koninklijk besluit van 26 april 2007, enkel nog betrekking heeft op rondreizende tentoonstellingen, die bijgevolg sinds die vervanging niet langer onder het toepassingsgebied vallen van het koninklijk besluit van 2 september 2005. De opheffing van artikel 2, zoals de gemachtigde suggereert, zal tot gevolg hebben dat het besluit opnieuw van toepassing zal zijn op rondreizende tentoonstellingen. Een dergelijke ingreep zal nodig zijn indien de stellers van het ontwerp een uitzondering willen maken op het principiële verbod op het houden en het gebruik van dieren in rondreizende tentoonstellingen, dat vervat is in het toekomstige artikel 6bis, § 1, van de wet van 14 augustus 1986, zoals hiervóór reeds werd uiteengezet. Er moet daarbij evenwel rekening worden gehouden met de overwegingen in de twee voormelde arresten aangaande het gelijkheidsbeginsel en de vrijheid van handel en nijverheid. Die overwegingen hielden ook verband met de voorschriften bepaald in artikel 5, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 2 september 2005.

Overeenkomstig artikel 5, 1°, van het ontwerp wordt artikel 5, § 1, van het koninklijk besluit van 2 september 2005 evenwel opgeheven. Die opheffing heeft uiteraard betrekking op alle circussen en rondreizende tentoonstellingen die thans onder het toepassingsgebied van die bepaling vallen of die er door de opheffing van artikel 2 van hetzelfde besluit onder zouden kunnen vallen. Mede gelet op hetgeen in de twee voormelde arresten werd

overwogen aangaande het gelijkheidsbeginsel en de vrijheid van handel en nijverheid, lijkt het raadzaam om ook artikel 5, § 2, van hetzelfde besluit op te heffen. De reden waarom in deze arresten een gedeeltelijke nietigverklaring werd uitgesproken, is immers dat geen van de verzoekende partijen bij de betrokken gedingen over het vereiste belang beschikte wat betreft de circussen en rondreizende tentoonstellingen die niet door deze arresten betroffen zijn.

Het verdient daarnaast aanbeveling, om dezelfde redenen, dat de stellers van het ontwerp nagaan of voor de overige bij de twee voormelde arresten gedeeltelijk vernietigde bepalingen van het koninklijk besluit van 2 september 2005 en van het koninklijk besluit van 26 april 2007, de volledige opheffing, dan wel de aanpassing van die bepalingen raadzaam is. Het onderzoek ervan valt immers buiten het bestek van deze adviesaanvraag.

5. De beginselen dat enkel gedomesticeerde dieren mogen worden gehouden en gebruikt in circussen en rondreizende tentoonstellingen, dat de Koning de lijst van deze dieren vaststelt en dat de Koning voorwaarden kan bepalen voor de vrijwaring van het welzijn van de dieren, worden bepaald in het toekomstige artikel 6bis van de wet van 14 augustus 1986. Die beginselen moeten thans door de Raad van State niet getoetst worden aan het Europees recht. Dat is echter wel het geval voor de uitvoering die er door het ontworpen besluit aan wordt gegeven.

Welke dieren al dan niet op de lijst voorkomen en welke voorwaarden worden bepaald, kunnen immers een beperking inhouden van het recht van vestiging, vervat in de artikelen 49 tot 55 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en van de vrijheid van dienstverrichting, vervat in de artikelen 56 tot 62 VWEU, wat betreft circussen en ondernemingen die rondreizende tentoonstellingen van dieren organiseren en die gevestigd zijn in een andere lidstaat, maar die zich in België willen vestigen of die in België occasionele voorstellingen willen organiseren. Beperkingen van het recht van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting zijn op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie mogelijk indien ze een wettig doel hebben, niet discriminerend zijn en proportioneel zijn.

Dat de bescherming van het dierenwelzijn een wettig doel is, kan worden opgemaakt uit artikel 13 VWEU en uit de rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot het recht van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting. Met betrekking tot de twee overige voorwaarden verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Niet discriminerend: Het ontwerp maakt geen onderscheid tussen circussen op basis van nationaliteit of andere criteria.

Proportioneel: Keuze van de dieren (bijlage bij het ontwerp): De huisvestingsvoorwaarden voorzien in het KB van 2 september 2005 werden enerzijds opgesteld op basis van overleg binnen de Raad voor Dierenwelzijn (waarbij alle belangengroepen vertegenwoordigd waren), en anderzijds overgenomen uit de wetgeving aangaande het welzijn van dieren in dierentuinen aangezien er geen objectieve reden is om te oordelen dat de welzijnsbehoeften van eenzelfde diersoort zou verschillen naargelang de soort inrichting waarin het dier gehouden wordt. Tijdens het overleg in de Raad voor Dierenwelzijn werd steeds rekening gehouden met de beschikbare wetenschappelijke kennis rond het houden van de betrokken diersoorten in gevangenschap, hun welzijns- en gezondheidsbehoeften en de specifieke welzijnsrisico's. De normen voor dierentuinen werden opgesteld op advies van de Dierentuinencommissie die is samengesteld uit deskundigen op het vlak van het houden van wilde dieren in

gevangenschap. Ook deze normen werden gebaseerd op de beschikbare wetenschappelijke kennis rond het houden van wilde dieren in gevangenschap, hun welzijns- en gezondheidsbehoeften en de specifieke welzijnsrisico's.

De Raad voor Dierenwelzijn heeft de toepassing van het KB van 2 september 2005 en het welzijn van dieren in circussen geëvalueerd. Hierbij werd vastgesteld dat, voor wat betreft wilde dieren, de geldende minimumnormen absoluut niet worden nageleefd. Bij de gedomesticeerde dieren en papegaaiachtigen werd echter slechts een beperkt aantal problemen vastgesteld. Deze vaststelling heeft geleid tot een advies van de Raad voor Dierenwelzijn (zie bijlage) waarin wordt voorgesteld een verbod in te voeren op het houden en gebruiken van wilde dieren in circussen.

Uit het voorgaande blijkt dat de lijst is vastgesteld op basis van een advies van de Raad voor Dierenwelzijn dat op zijn beurt is opgesteld op basis van de vaststelling dat circussen er niet in slagen om voor wilde dieren te voldoen aan de reglementair bepaalde minimale voorwaarden en dat bijgevolg het welzijn van deze dieren niet gegarandeerd is. Daar het opleggen van minimumnormen niet heeft geleid tot het garanderen van het minimale welzijnsniveau dat de Belgische Staat wenst te bereiken, is er geen minder beperkende maatregel mogelijk dan het beperken van het houden en gebruiken van dieren in circussen tot die diersoorten waarvoor de praktijk heeft aangetoond dat deze zonder al te grote welzijnsrisico's gehouden kunnen worden door circussen.

Vaststellen van de minimumnormen voor de verblijven (artikels 5, 10, 11 en 21 van het ontwerp en de bijlage bij het ontwerp): Zie hierboven. De normen in het ontwerp werden overgenomen uit het KB van 2 september 2005. Verder werd vergeleken met o.a. normen in andere Lidstaten. De voorziene normen zijn het minimum waaraan voldaan moet worden om het welzijnsniveau dat we in België wensen te bereiken, te realiseren. Elke mindere eis zou onvermijdelijk leiden tot een lager welzijn. In dit verband kan ook gewezen worden op het standpunt van de Europese Commissie in het kader van een klacht van de European Circus Association tegen het Oostenrijkse verbod op wilde dieren in circussen waarin de Commissie duidelijk stelt dat het bepalen van het niveau van welzijn dat men wil bereiken behoort tot de subsidiariteit van de Lidstaten (...).

Ten slotte moet erop gewezen worden dat de artikels 13 en 14 van het ontwerp een bijkomende flexibiliteit toelaten door in welbepaalde gevallen tijdelijke afwijkingen van de minimale voorwaarden mogelijk te maken.

Beperking van fysiek contact (art. 6 van het ontwerp): Fysiek contact, zeker met onbekende personen, is een stressfactor voor dieren. Bovendien hebben alle dieren nood aan voldoende rust om hun welzijn te verzekeren. Om deze reden moet het directe contact tussen bezoekers en dieren beperkt worden.

Bovendien is de manier waarop met dieren omgegaan wordt een belangrijke factor voor hun welzijn. Lang niet alle bezoekers aan een circus weten hoe zij met deze dieren moeten omgaan. Bijgevolg kan direct contact tussen bezoekers en dieren enkel toegestaan worden onder toezicht van het personeel van het circus.

Het is niet mogelijk dezelfde garanties voor het welzijn van de betrokken dieren te krijgen op een minder beperkende manier."

Deze verantwoording komt algemeen beschouwd als overtuigend over. De Raad van State kan bij gebrek aan feitelijke kennis inzake de keuze van dieren die voorkomen op de lijst in de bijlage bij het ontworpen besluit, alsook inzake de ontworpen huisvestingsnormen niet oordelen over de proportionaliteit ervan, maar er kan worden aangenomen dat een dergelijke afweging is

gebeurd, onder meer bij het overleg in de Raad voor Dierenwelzijn waarvan de gemachtigde gewag maakt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op hetgeen *sub* 3.3 is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor de bepalingen van het ontworpen besluit die louter strekken tot de opheffing van de onderdelen van het koninklijk besluit van 2 september 2005 die geen rechtsgrond meer kunnen vinden in het toekomstige artikel 6*bis* van de wet van 14 augustus 1986, moet vóór het eerste lid van de aanhef een nieuw lid worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

Om dezelfde reden moet na het huidige eerste lid van de aanhef een nieuw derde lid worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 3 van de wet van ... ‘houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en dierengezondheid’.

In het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) moet worden verwezen naar artikel 6*bis* (niet: 6/1), § 2, van de wet van 14 augustus 1986.

Artikel 3

7. Het verbod om andere dieren te gebruiken dan de dieren die voorkomen op de lijst in de ontworpen bijlage vloeit rechtstreeks voort uit (het toekomstige) artikel 6*bis* van de wet van 14 augustus 1986. De Koning kan een dergelijk verbod niet zelf uitvaardigen. Artikel 3 van het ontwerp, dat bepaalt dat uitsluitend gedomesticeerde dieren behorende tot de soorten opgenomen in die lijst mogen worden gebruikt (lees: gehouden en gebruikt)⁶ in circussen en rondreizende tentoonstellingen, moet dan ook worden geherformuleerd. De gemachtigde stelt de volgende bepaling voor:

“De lijst bedoeld in artikel 6*bis*, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, is opgenomen in bijlage bij dit besluit.”

Met dit tekstvoorstel kan worden ingestemd. Indien men in de ontworpen bepaling zelf nog zou willen verwijzen naar de rechtsgevolgen van de opname op die lijst, kan men eventueel schrijven: “De lijst van gedomesticeerde dieren die krachtens artikel 6*bis* van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren mogen worden gehouden en gebruikt in circussen en rondreizende tentoonstellingen, is (...)”.

⁶ Zie immers de bewoordingen van (het toekomstige) artikel 6*bis*, § 2, van de wet van 14 augustus 1986.

Artikel 13

8. De wijziging die bij artikel 13 van het ontwerp wordt aangebracht in artikel 27, § 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 september 2005 heeft tot gevolg dat de Federale Overheidsdienst belast met de dierenbescherming ook toestemming zou kunnen geven om af te wijken van de lijst van dieren die gehouden mogen worden, aangezien deze lijst onderdeel uitmaakt van de bijlage waarnaar in het ontworpen artikel 27, § 3, eerste lid, wordt verwezen.

De gemachtigde beaamde dat dit niet de bedoeling is en dat een dergelijke mogelijkheid ook zou indruisen tegen (het toekomstige) artikel 6bis van de wet van 14 augustus 1986, dat het houden en gebruiken verbiedt van dieren die niet op de lijst staan. Het is enkel de bedoeling om afwijkingen toe te laten van de huisvestingsnormen vervat in de bijlage. De gemachtigde stelt voor het ontworpen artikel 27, § 3, eerste lid, als volgt te formuleren:

“In uitzonderlijke gevallen en uitsluitend in het belang van het dier kan de Dienst toestemming verlenen om voor een periode van maximaal 30 dagen af te wijken van de huisvestingsvoorwaarden bepaald in bijlage bij dit besluit. Om deze toestemming te verkrijgen, dient de bezitter binnen de zeven dagen na het ontstaan van de uitzonderlijke situatie een schriftelijke en gemotiveerde aanvraag in bij de Dienst. De Dienst verleent of weigert de toestemming binnen een termijn van 15 dagen na ontvangst van de aanvraag.”

Met dit tekstvoorstel kan worden ingestemd.

Artikel 22

9. In artikel 22 van het ontwerp is de datum waarop het te nemen besluit in werking zal treden, nog niet ingevuld. De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende:

“We weten dat enkele circussen engagements zijn aangegaan voor een paar grote evenementen in de eerste paar maanden van 2014. Artikel 22 van het ontwerp werd ingevoegd om deze circussen de mogelijkheid te geven hun engagements nog na te komen. Of het inderdaad nodig zal zijn om af te wijken van de gewone regel, zal dan ook in hoofdzaak afhangen van de datum van publicatie van de wet houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES en diergezondheid, en het voorliggende ontwerp.”

Het toekomstige artikel 6bis van de wet van 14 augustus 1986 zal, bij ontstentenis van een bijzondere bepaling die de inwerkingtreding ervan regelt, in werking treden tien dagen na de bekendmaking van de toekomstige wet ‘houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en diergezondheid’. Vanaf het tijdstip van inwerkingtreding is het houden en het gebruik verboden, in circussen en rondreizende tentoonstellingen, van dieren die niet voorkomen op een door de Koning vast te stellen lijst. Het is niet mogelijk om dit wettelijk verbod uit te stellen door de inwerkingtreding van het te nemen besluit te verdagen. Meer zelfs, vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van het toekomstige artikel 6bis en zolang het te nemen besluit niet in werking is getreden met erin de lijst van dieren waarvoor een uitzondering wordt gemaakt op het wettelijke verbod, mag geen enkel dier gehouden of gebruikt worden.

Het is wel mogelijk om de datum waarop dat wettelijk verbod ingaat, te verdagen, namelijk door de bekendmaking van de wet 'houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en dierengezondheid' te verdagen (met dien verstande dat die bekendmaking binnen een redelijke termijn moet gebeuren)⁷. Een dergelijk uitstel heeft evenwel ook gevolgen voor de inwerkingtreding van de meeste andere bepalingen van deze wet.⁸ Een andere mogelijkheid is dat in de wet (nog vooraleer ze wordt bekendgemaakt) een bepaling wordt opgenomen (bijvoorbeeld een nieuw artikel 9/1) waarbij de Koning wordt gemachtigd om specifiek voor de artikelen 2 tot 9 de datum van inwerkingtreding ervan te bepalen.

Er moet bovendien ook voor worden gewaakt dat het te nemen besluit niet eerder in werking treedt dan het toekomstige artikel 6*bis* van de wet van 14 augustus 1986.

*

⁷ Zie daarover P. POPELIER, "De bekendmaking van de wet en haar werking in de tijd", in L.J. WINTGENS (ed.), *De verplichting tot bekendmaking van de normen*, Brugge, die Keure, 2003, 268-270.

⁸ Behalve artikel 13 ervan, naar luid waarvan de Koning de datum van inwerkingtreding bepaalt.

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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de donner exécution à l'article 6bis (à venir) de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux'. Cet article figure dans le projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, de commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et de santé des animaux', qui a été adopté par le parlement ¹ mais qui n'a pas encore promulgué ou publié, afin d'interdire en principe la détention et l'utilisation d'animaux dans les cirques et les expositions itinérantes et d'habiliter le Roi à fixer la liste des animaux domestiques qui, par dérogation à cette interdiction, peuvent être détenus et utilisés dans les cirques et les expositions itinérantes. La future disposition législative habilite également le Roi à fixer les conditions pour la préservation du bien-être de ces animaux. Ces conditions portent sur les conditions administratives et techniques concernant l'identification des animaux et de leurs propriétaires, la guidance vétérinaire, les soins, l'hébergement, le transport et le statut vaccinal des animaux, la manipulation des animaux, le nombre et la compétence du personnel et les emplacements ².

Le projet vise à modifier l'arrêté royal du 2 septembre 2005 'relatif au bien-être des animaux utilisés dans les cirques et les expositions itinérantes' afin de fixer la liste des animaux domestiques qui peuvent être détenus et utilisés dans les cirques et les expositions itinérantes et d'adapter les conditions de détention et d'utilisation des animaux en vue d'assurer la protection de leur bien-être.

3.1. Les modifications apportées par l'arrêté en projet à l'arrêté royal du 2 septembre 2005 trouvent un fondement juridique dans l'article 6bis, § 2, (à venir) de la loi du 14 août 1986, sauf pour les articles 16 et 18 (voir à cet égard les observations 3.2.3 et 3.2.4).

Ainsi qu'il ressortira des observations formulées ci-dessous, le dispositif visé au final ne pourra toutefois pas pour autant se concrétiser automatiquement dans l'arrêté royal du 2 septembre 2005.

3.2.1. L'arrêté royal du 2 septembre 2005 a été pris en exécution des articles 6, § 2, et 44 de la loi du 14 août 1986. Dès lors que les mots « cirques, expositions itinérantes, », à l'article 6, § 2, sont supprimés par l'article 3 de la future loi précitée, le fondement juridique de l'arrêté royal

¹ Voir le texte adopté en séance plénière et transmis au Sénat, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 53-3104/006, 3.

² Voir aussi les articles 2 et 3 du projet de loi, qui prévoient l'abrogation de l'article 3bis, § 2, 7°, ainsi que des mots « cirques, expositions itinérantes, » à l'article 6, § 2, de la loi du 14 août 1986.

du 2 septembre 2005 qui existait jusqu'ici disparaît, l'article 44 de la loi du 14 août 1986 ne pouvant servir de fondement juridique autonome à cet arrêté royal ³.

Par conséquent, tant les dispositions actuelles de l'arrêté royal du 2 septembre 2005 que les modifications qui y sont apportées par l'arrêté envisagé devront trouver leur fondement juridique dans l'article 6bis, § 2, (à venir) de la loi du 14 août 1986, dès que le projet de loi précité sera devenu une loi. Pareille « substitution de fondement juridique » n'est toutefois possible que pour autant que les délégations au Roi inscrites dans la future disposition légale – qui porte uniquement sur les cirques et les expositions itinérantes – soient conformes, sur le fond, aux délégations contenues dans l'actuel article 6, § 2, de la loi du 14 août 1986 relatives aux cirques et aux expositions itinérantes. En outre, les dispositions actuelles de l'arrêté royal du 2 septembre 2005 et les modifications en projet ne peuvent être contraires à cette future disposition légale.

Les dispositions actuelles de l'arrêté royal du 2 septembre 2005 qui ne peuvent plus trouver de fondement juridique dans la future disposition légale doivent être abrogées au même moment que cette disposition entrera en vigueur. À cet égard, le délégué a renvoyé aux articles 2, 21, 22, 30, 32 et 36 de l'arrêté royal du 2 septembre 2005.

3.2.2. L'article 2 de l'arrêté royal du 2 septembre 2005, tel qu'il a été remplacé par l'article 3 de l'arrêté royal du 26 avril 2007 ⁴, dispose que l'arrêté cité en premier n'est pas d'application pour des cirques et des expositions itinérantes qui ne restent jamais plus d'un jour à l'endroit de la représentation et dont habituellement, les animaux passent la nuit à la même localisation permanente. Ainsi qu'il est exposé au point 4, cet article a été annulé par l'arrêt du Conseil d'État en ce qui concerne les cirques. L'abrogation de cette disposition est nécessaire si les expositions itinérantes requièrent de déroger à l'interdiction de principe de l'article 6bis (à venir) de la loi du 14 août 1986. En effet, si l'arrêté royal du 2 septembre 2005 n'est pas applicable, la liste des animaux qui peuvent être détenus et utilisés ne l'est pas non plus et de manière générale, aucun animal ne peut dès lors être détenu ou utilisé. L'observation 4 fera toutefois apparaître également que l'abrogation d'autres dispositions encore de l'arrêté royal du 2 septembre 2005 est aussi indiquée ou doit à tout le moins être envisagée par les auteurs du projet.

3.2.3. Les articles 21, 22, 30 (dont l'article 16 du projet vise la modification) et 32 portent sur des conditions qui ne peuvent s'inscrire dans aucune des matières visées dans l'article 6bis, § 2, (à venir) de la loi du 14 août 1986. Il y a donc lieu d'abroger ces dispositions de l'arrêté royal du 2 septembre 2005 et d'omettre l'article 16 du projet.

3.2.4. L'article 36 de l'arrêté royal du 2 septembre 2005, dont l'article 18 du projet vise la modification, concerne une sanction en cas de non-respect de certaines dispositions de l'arrêté royal, à savoir l'interdiction de détenir certaines espèces. Ni l'article 6bis (à venir) de la loi du 14 août 1986, ni aucune autre disposition de cette loi n'habilite le Roi à fixer une telle sanction. Il convient par conséquent d'abroger cette disposition et d'omettre l'article 18 du projet.

³ Cette dernière disposition légale dispose en effet uniquement que le Roi « peut déléguer au ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions l'exercice de certains (...) pouvoirs qu'il détermine spécialement ».

⁴ Arrêté royal du 26 avril 2007 'modifiant l'arrêté royal du 2 septembre 2005 visant à garantir le bien-être des animaux utilisés dans les cirques ou les expositions itinérantes pour l'amusement du public'.

3.3. En conclusion, il y a lieu d'omettre les articles 16 et 18 du projet et de compléter ce dernier par des dispositions abrogatoires pour les articles 2, 21, 22, 30, 32 et 36 de l'arrêté royal du 2 septembre 2005. D'autres dispositions devront éventuellement encore être abrogées, ainsi qu'il a été observé au point 3.2.2 et comme le fera également apparaître l'observation 4.

Ces dispositions de l'arrêté en projet, qui visent uniquement l'abrogation des éléments de l'arrêté royal du 2 septembre 2005 qui ne pourront plus trouver de fondement juridique dans l'article 6*bis* (à venir) de la loi du 14 août 1986, peuvent se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), lu en combinaison avec l'article 3 du projet de loi précité, dès que cette disposition sera entrée en vigueur. C'est en effet cette disposition qui prévoit la modification de l'article 6, § 2, de la loi du 14 août 1986, entraînant par là même le disparition du fondement juridique actuel de l'arrêté royal du 2 septembre 2005 (voir observation 3.2.1).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. Le Conseil d'État a décidé, dans deux arrêts⁵, d'annuler partiellement un certain nombre de dispositions de l'arrêté royal du 2 septembre 2005 et de son arrêté modificatif, à savoir l'arrêté royal du 26 avril 2007.

L'arrêt n° 184.745 a décidé d'annuler l'article 5, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 2 septembre 2005, dans la mesure où il était applicable à des cirques. L'article 5, §§ 1^{er} et 2, disposait que les cirques ou les expositions itinérantes qui utilisent des animaux qui n'appartiennent pas aux espèces figurant sur la liste de l'annexe VI de l'arrêté doivent se limiter à 32 emplacements par an et que les animaux qui sont utilisés dans les cirques et les expositions itinérantes doivent être détenus au moins 3 jours consécutifs au même emplacement pour les représentations et les expositions. Dans l'arrêt, il a été jugé que ces limitations, au regard de la liberté du commerce et de l'industrie, imposent une charge disproportionnée aux cirques ne restant pas plus d'un jour à l'endroit de la représentation et retournant habituellement au lieu de leur localisation permanente. De même, cet arrêt annule les articles 7 et 8, § 2, de l'arrêté royal du 2 septembre 2005, dans la mesure également où ils sont applicables à des cirques, et s'agissant de la dernière disposition citée, dans la mesure où elle empêche d'emmener en tournée de jeunes animaux ne participant pas effectivement aux spectacles.

L'arrêté royal du 26 avril 2007, modifiant l'arrêté royal du 2 septembre 2005 en différents points, a été pris avant même que cet arrêt fût prononcé. L'article 2 de l'arrêté royal du 2 septembre 2005, tel qu'il a été remplacé par l'article 3 de l'arrêté royal du 26 avril 2007, dispose depuis que l'arrêté n'est pas d'application pour des cirques et des expositions itinérantes qui ne restent jamais plus d'un jour à l'endroit de la représentation et dont habituellement, les animaux passent la nuit à la même localisation permanente. L'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 septembre 2005 a été remplacé par l'article 7, 1°, de l'arrêté royal du 26 avril 2007 et dispose depuis que les animaux n'appartenant pas aux espèces figurant sur la liste de l'annexe VI, peuvent être utilisés dans un cirque ou une exposition itinérante annuellement au maximum à

⁵ C.E., 25 juin 2008, n° 184.745, la société de droit italien Florilegio, et crts; C.E., 8 novembre 2010, n° 208.736, Iarz, et crts.

32 emplacements sur le territoire belge. L'article 5, § 2, de l'arrêté cité en premier a été modifié par l'article 7, 2°, de l'arrêté cité en dernier et prescrit depuis que les animaux qui sont utilisés dans les cirques et les expositions itinérantes doivent être détenus au moins 3 jours consécutifs, les jours d'arrivée et de départ de l'emplacement compris, au même emplacement pour les représentations et les expositions. Ces modifications ont été apportées afin de remédier à l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie constatée ultérieurement par le Conseil d'État dans son arrêt n° 184.745.

Tant l'article 3 que l'article 7, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 26 avril 2007 ont été annulés par l'arrêt n° 208.736 dans la mesure où ils sont applicables à des cirques et, s'agissant de l'article 7, 1° et 2°, en tant qu'il vise plus particulièrement les cirques qui ne restent jamais plus d'un jour à l'endroit de la représentation et dont habituellement, les animaux passent la nuit à la même localisation permanente. Cet arrêt a aussi annulé les articles 8, 9 et 28 de l'arrêté royal du 26 avril 2007, dans la mesure également où ils sont applicables à des cirques. L'article 3 de l'arrêté royal du 26 avril 2007 a été annulé car il a été jugé contraire au principe d'égalité de dispenser les cirques qu'il vise de toutes les conditions fixées par l'arrêté royal du 2 septembre 2005. L'annulation de l'article 7, 1° et 2°, avait été motivée de la même manière que dans l'arrêt n° 184.745.

4.2. Il ressort de toutes ces observations que l'article 2 de l'arrêté royal du 2 septembre 2005, tel qu'il a été remplacé par l'article 3, partiellement annulé, de l'arrêté royal du 26 avril 2007, ne porte plus que sur les expositions itinérantes, qui, depuis ce remplacement, ne tombent par conséquent plus dans le champ d'application de l'arrêté royal du 2 septembre 2005. L'abrogation de l'article 2, comme le délégué le suggère, aura pour effet de rendre l'arrêté à nouveau applicable aux expositions itinérantes. Pareille intervention sera nécessaire si les auteurs du projet souhaitent prévoir une exception à l'interdiction de principe de détenir et d'utiliser des animaux dans les expositions itinérantes, inscrite dans l'article 6bis, § 1^{er}, (à venir) de la loi du 14 août 1986, ainsi qu'il a déjà été exposé ci-dessus. Il y a toutefois lieu de tenir compte à cet égard des considérations énoncées dans les deux arrêts précités relativement au principe d'égalité et à la liberté du commerce et de l'industrie. Ces considérations concernaient également les prescriptions énoncées à l'article 5, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 2 septembre 2005.

Conformément à l'article 5, 1°, du projet, l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 septembre 2005 est toutefois abrogé. Cette abrogation concerne manifestement tous les cirques et expositions itinérantes qui tombent actuellement dans le champ d'application de cette disposition ou qui pourraient y tomber à la suite de l'abrogation de l'article 2 du même arrêté. Eu égard notamment aux considérations formulées dans ces deux arrêts précités à propos du principe d'égalité et de la liberté du commerce et de l'industrie, il paraît indiqué d'abroger également l'article 5, § 2, du même arrêté. En effet, l'annulation partielle prononcée par ces deux arrêts s'explique par le fait qu'aucune des parties requérantes aux instances concernées ne justifiait de l'intérêt requis concernant les cirques et les expositions itinérantes qui n'ont pas été visés par ces arrêts.

Il est en outre recommandé, pour les mêmes motifs, que les auteurs du projet vérifient s'il est indiqué d'abroger complètement ou d'adapter les autres dispositions, partiellement annulées par les deux arrêts précités, de l'arrêté royal du 2 septembre 2005 et de l'arrêté royal du 26 avril 2007. Leur examen ne s'inscrit en effet pas dans le cadre de la présente demande d'avis.

5. Les principes qui veulent que seuls des animaux domestiques peuvent être détenus et utilisés dans les cirques et les expositions itinérantes et que, le Roi fixe la liste de ces animaux ainsi que les conditions pour la préservation du bien-être des animaux, sont inscrits dans l'article 6bis (à venir) de la loi du 14 août 1986. Le Conseil d'État ne doit pour l'heure pas les examiner au regard du droit européen. Tel est toutefois bien le cas pour l'exécution qui y est donnée par l'arrêté en projet.

Les animaux figurant ou non dans la liste et les conditions fixées peuvent en effet entraîner une limitation au droit d'établissement, consacré aux articles 49 à 55 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE), et à la liberté de prestation de services, contenue aux articles 56 à 62 du TFUE, en ce qui concerne les cirques et les entreprises qui organisent des expositions itinérantes d'animaux et qui sont établis dans un autre État membre, mais qui souhaitent s'établir en Belgique ou y organiser occasionnellement des représentations. Les limitations au droit d'établissement et à la liberté de prestation de services sont possibles, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, si leur objectif est légitime et si elles sont non discriminatoires et proportionnées.

Le fait que la protection du bien-être des animaux est un objectif légitime peut se déduire de l'article 13 du TFUE et de la jurisprudence de la Cour de justice relative au droit d'établissement et à la liberté de prestation de services. S'agissant des deux autres conditions, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Niet discriminerend: Het ontwerp maakt geen onderscheid tussen circussen op basis van nationaliteit of andere criteria.

Proportioneel: Keuze van de dieren (bijlage bij het ontwerp): De huisvestingsvoorwaarden voorzien in het KB van 2 september 2005 werden enerzijds opgesteld op basis van overleg binnen de Raad voor Dierenwelzijn (waarbij alle belangengroepen vertegenwoordigd waren), en anderzijds overgenomen uit de wetgeving aangaande het welzijn van dieren in dierentuinen aangezien er geen objectieve reden is om te oordelen dat de welzijnsbehoeften van eenzelfde diersoort zou verschillen naargelang de soort inrichting waarin het dier gehouden wordt. Tijdens het overleg in de Raad voor Dierenwelzijn werd steeds rekening gehouden met de beschikbare wetenschappelijke kennis rond het houden van de betrokken diersoorten in gevangenschap, hun welzijns- en gezondheidsbehoeften en de specifieke welzijnsrisico's. De normen voor dierentuinen werden opgesteld op advies van de Dierentuinencommissie die is samengesteld uit deskundigen op het vlak van het houden van wilde dieren in gevangenschap. Ook deze normen werden gebaseerd op de beschikbare wetenschappelijke kennis rond het houden van wilde dieren in gevangenschap, hun welzijns- en gezondheidsbehoeften en de specifieke welzijnsrisico's.

De Raad voor Dierenwelzijn heeft de toepassing van het KB van 2 september 2005 en het welzijn van dieren in circussen geëvalueerd. Hierbij werd vastgesteld dat, voor wat betreft wilde dieren, de geldende minimumnormen absoluut niet worden nageleefd. Bij de gedomesticeerde dieren en papegaaiachtigen werd echter slechts een beperkt aantal problemen vastgesteld. Deze vaststelling heeft geleid tot een advies van de Raad voor Dierenwelzijn (zie bijlage) waarin wordt voorgesteld een verbod in te voeren op het houden en gebruiken van wilde dieren in circussen.

Uit het voorgaande blijkt dat de lijst is vastgesteld op basis van een advies van de Raad voor Dierenwelzijn dat op zijn beurt is opgesteld op basis van de vaststelling dat circussen er niet in slagen om voor wilde dieren te voldoen aan de reglementair bepaalde

minimale voorwaarden en dat bijgevolg het welzijn van deze dieren niet gegarandeerd is. Daar het opleggen van minimumnormen niet heeft geleid tot het garanderen van het minimale welzijnsniveau dat de Belgische Staat wenst te bereiken, is er geen minder beperkende maatregel mogelijk dan het beperken van het houden en gebruiken van dieren in circussen tot die diersoorten waarvoor de praktijk heeft aangetoond dat deze zonder al te grote welzijnsrisico's gehouden kunnen worden door circussen.

Vaststellen van de minimumnormen voor de verblijven (artikels 5, 10, 11 en 21 van het ontwerp en de bijlage bij het ontwerp): Zie hierboven. De normen in het ontwerp werden overgenomen uit het KB van 2 september 2005. Verder werd vergeleken met o.a. normen in andere Lidstaten. De voorziene normen zijn het minimum waaraan voldaan moet worden om het welzijnsniveau dat we in België wensen te bereiken, te realiseren. Elke mindere eis zou onvermijdelijk leiden tot een lager welzijn. In dit verband kan ook gewezen worden op het standpunt van de Europese Commissie in het kader van een klacht van de European Circus Association tegen het Oostenrijkse verbod op wilde dieren in circussen waarin de Commissie duidelijk stelt dat het bepalen van het niveau van welzijn dat men wil bereiken behoort tot de subsidiariteit van de Lidstaten (...).

Ten slotte moet erop gewezen worden dat de artikels 13 en 14 van het ontwerp een bijkomende flexibiliteit toelaten door in welbepaalde gevallen tijdelijke afwijkingen van de minimale voorwaarden mogelijk te maken.

Beperking van fysiek contact (art. 6 van het ontwerp): Fysiek contact, zeker met onbekende personen, is een stressfactor voor dieren. Bovendien hebben alle dieren nood aan voldoende rust om hun welzijn te verzekeren. Om deze reden moet het directe contact tussen bezoekers en dieren beperkt worden.

Bovendien is de manier waarop met dieren omgegaan wordt een belangrijke factor voor hun welzijn. Lang niet alle bezoekers aan een circus weten hoe zij met deze dieren moeten omgaan. Bijgevolg kan direct contact tussen bezoekers en dieren enkel toegestaan worden onder toezicht van het personeel van het circus.

Het is niet mogelijk dezelfde garanties voor het welzijn van de betrokken dieren te krijgen op een minder beperkende manier ».

D'une manière générale, cette justification s'avère convaincante. Par manque de connaissance des éléments de fait relatifs au choix des animaux figurant dans la liste de l'annexe de l'arrêté en projet et aux normes de détention en projet, le Conseil d'État ne peut juger de leur proportionnalité, mais on peut admettre qu'une telle mise en balance a été effectuée, notamment lors de la concertation intervenue au sein du Conseil du bien-être des animaux dont a fait état le délégué.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Eu égard aux observations formulées au point 3.3 à propos du fondement juridique des dispositions de l'arrêté en projet visant uniquement l'abrogation des éléments de l'arrêté royal du 2 septembre 2005 qui ne peuvent plus trouver de fondement juridique dans l'article 6bis (à venir) de la loi du 14 août 1986, il y a lieu d'insérer, avant le premier alinéa du préambule, un nouvel alinéa faisant référence à l'article 108 de la Constitution.

Pour le même motif, on insérera, après le premier alinéa actuel du préambule, un troisième alinéa, nouveau, visant l'article 3 de la loi du ... 'portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, de commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et de santé des animaux'.

Le premier alinéa actuel du préambule (qui devient le deuxième alinéa) doit faire référence à l'article 6bis (et non : 6/1), § 2, de la loi du 14 août 1986.

Article 3

7. L'interdiction d'utiliser d'autres animaux que ceux qui figurent dans la liste de l'annexe en projet découle directement de l'article 6bis (à venir) de la loi du 14 août 1986. Le Roi ne peut édicter lui-même pareille interdiction. L'article 3 du projet, qui dispose que seuls les animaux domestiqués (lire : domestiques) appartenant aux espèces énumérées dans cette liste peuvent être utilisés (lire : détenus et utilisés)⁶ dans les cirques et les expositions itinérantes, doit par conséquent être reformulé. Le délégué propose la disposition suivante :

« [traduction] La liste visée à l'article 6bis, § 2, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, figure dans l'annexe du présent arrêté ».

Cette proposition de texte peut être accueillie. Pour encore faire référence, dans la disposition en projet même, aux effets juridiques de l'intégration dans cette liste, on peut éventuellement écrire : « La liste des animaux domestiques qui, en vertu de l'article 6bis de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, peuvent être détenus et utilisés dans les cirques et les expositions itinérantes, figure (...) ».

Article 13

8. La modification apportée à l'article 27, § 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 septembre 2005 par l'article 13 du projet emporte que le Service public fédéral chargé de la protection animale pourrait lui aussi autoriser la dérogation à la liste des animaux qui peuvent être détenus, dès lors que cette liste fait partie de l'annexe visée à l'article 27, § 3, alinéa 1^{er}, en projet.

Selon le délégué, telle n'est pas l'intention et pareille possibilité se heurterait en outre à l'article 6bis (à venir) de la loi du 14 août 1986, qui interdit la détention et l'utilisation d'animaux qui ne figurent pas dans la liste. L'intention est uniquement de permettre les dérogations aux normes de détention contenues dans l'annexe. Le délégué propose de formuler l'article 27, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, comme suit :

« [traduction] Dans des cas exceptionnels et uniquement dans l'intérêt de l'animal, le Service peut autoriser qu'il soit dérogé aux conditions de détention fixées dans l'annexe du présent arrêté pendant une période de 30 jours au maximum. Afin d'obtenir cette autorisation, le possesseur introduit auprès du Service dans les 7 jours après l'apparition de la situation exceptionnelle une demande écrite et motivée. Le Service accorde ou refuse l'autorisation dans un délai de 15 jours après la réception de la demande ».

⁶ Voir en effet la formulation de l'article 6bis, § 2, (à venir) de la loi du 14 août 1986.

Cette proposition de texte peut être accueillie.

Article 22

9. À l'article 22 du projet, la date à laquelle l'arrêté envisagé entrera en vigueur n'est pas encore précisée. Le délégué a donné l'explication suivante à ce sujet :

« We weten dat enkele circussen engagementen zijn aangegaan voor een paar grote evenementen in de eerste paar maanden van 2014. Artikel 22 van het ontwerp werd ingevoegd om deze circussen de mogelijkheid te geven hun engagementen nog na te komen. Of het inderdaad nodig zal zijn om af te wijken van de gewone regel, zal dan ook in hoofdzaak afhangen van de datum van publicatie van de wet houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES en diergezondheid, en het voorliggende ontwerp ».

L'article 6bis (à venir) de la loi du 14 août 1986, à défaut de disposition particulière réglant son entrée en vigueur, entrera en vigueur dix jours après la publication de la future loi 'portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, de commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et de santé des animaux'. Dès l'entrée en vigueur, la détention et l'utilisation, dans les cirques et les expositions itinérantes, d'animaux ne figurant pas dans une liste à fixer par le Roi est interdite. Il n'est pas possible de reporter cette interdiction légale en différant l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé. Plus encore, dès l'entrée en vigueur de l'article 6bis (à venir) et aussi longtemps que l'arrêté envisagé contenant la liste des animaux pour lesquels une exception est prévue à l'interdiction légale, n'est pas entré en vigueur, aucun animal ne pourra être détenu ou utilisé.

Il est toutefois possible de reporter la date à laquelle l'interdiction légale prend cours, à savoir en reportant la publication de la loi 'portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, de commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et de santé des animaux' (étant entendu que cette publication doit s'opérer dans un délai raisonnable)⁷. Cependant, pareil report n'est pas sans conséquences sur l'entrée en vigueur de la plupart des autres dispositions de cette loi⁸. Une autre possibilité consiste à intégrer dans la loi (avant sa publication) une disposition (par exemple un nouvel article 9/1) habilitant le Roi à fixer spécifiquement la date d'entrée en vigueur des articles 2 à 9.

⁷ Voir à cet égard P. POPELIER, « De bekendmaking van de wet en haar werking in de tijd », dans L.J. WINTGENS (ed.), *De verplichting tot bekendmaking van de normen*, Brugge, die Keure, 2003, 268-270.

⁸ À l'exception de son article 13, aux termes duquel le Roi fixe la date d'entrée en vigueur.

Il convient en outre de veiller à ce que l'arrêté envisagé n'entre pas en vigueur avant l'article *6bis* (à venir) de la loi du 14 août 1986.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS