



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.717/3
van 14 april 2014

avis 55.717/3
du 14 avril 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het verbod
op het op de markt brengen van
producten die schadelijk zijn
voor het dierenwelzijn'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'interdiction de la mise sur le
marché de produits nuisibles
pour le bien-être animal'

Op 13 maart 2014 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 verbod op het op de markt brengen van producten die schadelijk zijn voor het dierenwelzijn'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 april 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dieter DECOCK, 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 14 april 2014.

*

Le 13 mars 2014, 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 à l'interdiction de la mise sur le marché de produits nuisibles pour le bien-être animal'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 1^{er} avril 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Dieter DECOCK, 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 14 avril 2014.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat een verbod om bepaalde producten, die schadelijk geacht worden voor het dierenwelzijn, op de markt te brengen. Het betreft producten waarvan het actief bestanddeel lijm is, bestemd voor het immobiliseren van gewervelde dieren door verkleving, met het oog op hun verdelging.¹⁻²

RECHTSGROND

3. In het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 5, § 1, 1°, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’. Naar luid van deze bepaling kan de Koning, teneinde het leefmilieu, de volksgezondheid of de werknemers te beschermen en duurzame productie- en consumptiepatronen te bevorderen, maatregelen nemen om het op de markt brengen van een product te regelen, op te schorten of te verbieden.

Op de vraag of de ontworpen regeling, waarmee blijkens haar eigen bewoordingen producten worden verboden die “schadelijk zijn voor het dierenwelzijn”, wel rechtsgrond kan vinden in een wetsbepaling waarin van die doelstelling geen gewag wordt gemaakt, deelde de gemachtigde de volgende nota mee van de dienst Dierenwelzijn.

“BETREFT : wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid.

Toepassingsgebied van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid

De wet van 21 december 1998 heeft betrekking op het productbeleid. Hiermee wordt dat deel van het overheidsbeleid bedoeld dat gericht is op de bescherming van de volksgezondheid en het leefmilieu of, meer in het algemeen, op het bevorderen van

¹ De gemachtigde verklaarde dat met het ontworpen besluit wordt beoogd de zogenaamde lijmvall te verbieden. Dit is een val uitgerust met een kleverige strook, bestemd voor het vangen van onder meer muizen.

² De Raad van State beschikt niet over het vereiste wetenschappelijk inzicht om te kunnen uitmaken of het niet verbieden van dergelijke lijmvallen voor ongewervelde dieren (zoals bijvoorbeeld voor insecten) verantwoord kan worden vanuit het oogpunt van een principieel gelijke zorgplicht van de overheid inzake dierenwelzijn.

duurzame productie- en consumptiepatronen.³ Om de betrokken probleemstelling te kunnen oplossen is het belangrijk te weten wat onder leefmilieu en volksgezondheid valt.

Vooreerst wordt er gekeken naar de wet zelf, en meer bepaald naar artikel 2 van de wet van 21 december 1998 dat verschillende definities bevat. In artikel 2, 17° van de wet van 21 december 1998 wordt het begrip leefmilieu gedefinieerd als zijnde de atmosfeer, de bodem, het water, de ecosystemen, het klimaat, de flora, de fauna en de overige organismen met uitzondering van de mens. Men kan ervan uitgaan dat dieren, en bij uitbreiding dierenwelzijn, valt onder de fauna, zodat het verbod om bepaalde producten die schadelijk zijn voor dieren op de markt te brengen gesteund zou kunnen worden op de wet van 21 december 1998.

Artikel 2 dient in samenhang gelezen te worden met artikel 3 van dezelfde wet. In de tweede paragraaf van artikel 3 staan de materies die uitdrukkelijk uit het toepassingsgebied van de wet zijn uitgesloten. In de tekst aangenomen door de commissie worden dieren en dierlijke producten in de zin van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, expliciet vermeld in de tweede paragraaf van artikel 3.⁴ Dit is echter niet meer het geval in de wet zelf. Een verklaring voor deze wijziging is niet te vinden in de voorbereidende werken. De achterliggende redenering voor de uitsluiting van bepaalde producten uit het toepassingsgebied van de wet is dat deze reeds het voorwerp uitmaken van een eigen regeling.⁵

CONCLUSIE

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 december 1998 volgt dat de wetgever de mogelijkheid heeft willen creëren voor de Koning om preventief in te grijpen om zo schadelijke emissies en productie van afvalstoffen aan de bron te voorkomen. Met het oog op de bescherming van het leefmilieu en/of de volksgezondheid kan de Koning bepaalde maatregelen nemen om het op de markt brengen van producten te regelen.

Nergens in de parlementaire voorbereiding kan echter worden vastgesteld dat de wetgever de bedoeling heeft gehad om aan de Koning de bevoegdheid te geven producten te verbieden omdat deze het welzijn van dieren zou kunnen schaden. De wetgever lijkt leefmilieu niet in die zin te interpreteren dat het louter betrekking zou kunnen hebben op het welzijn van dieren. Uit deze vaststelling volgt logischerwijs dat ook niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat de wetgever dierenwelzijn heeft willen uitsluiten van het toepassingsgebied. Des te meer de uitsluiting voorzien was in het wetsontwerp, en niet meer in de definitieve wet van 21 december 1998.

Hoewel de achterliggende redenering van de wet van 21 december 1998 niet specifiek gericht is op dierenwelzijn, dient enerzijds te worden vastgesteld dat dierenwelzijn zou kunnen vallen onder leefmilieu en anderzijds het niet expliciet is uitgesloten uit het toepassingsgebied van de wet, des te meer daar er nog geen specifieke regeling bestaat om producten te verbieden met het ook op dierenwelzijn. Het

³ Voetnoot 1 van de weergegeven nota: Wetsontwerp betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, *Parl.St.* Kamer, nr. 1673/4, 2.

⁴ Voetnoot 2 van de weergegeven nota: Wetsontwerp betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, *Parl.St.* Kamer, nr. 1673/1, 5; ook niet op de voor de landbouw nuttige huisdieren en evenmin op gemedicineerde voormengsels en gemedicineerde diervoeders.

⁵ Voetnoot 3 van de weergegeven nota: Wetsontwerp betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, *Parl.St.* Kamer, nr. 1673/1, 5; Wetsontwerp betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, *Parl.St.* Kamer, nr. 1673/4, 11.

toepassingsgebied van de wet laat ruimte voor interpretatie. Er is ook geen rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over deze wet, die bijkomende duidelijkheid biedt.

Uit bovenstaande vaststellingen kan worden besloten dat het juridisch mogelijk is bepaalde producten die schadelijk zijn voor dieren, te verbieden op basis van de wet van 21 december 1998.”

4. De Raad van State kan de conclusie van deze nota niet bijtreden.

De stelling dat het dierenwelzijn kan worden geassimileerd met de notie “fauna” en bijgevolg met de notie “leefmilieu” als gedefinieerd in artikel 2, 17°, van de wet van 21 december 1998, steunt in wezen op het argument dat niet vaststaat dat de wetgever de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ heeft willen uitsluiten van het toepassingsgebied van de wet van 21 december 1998 door de opname ervan in artikel 3 van die wet. Het argument dat de bescherming van het dierenwelzijn niet uitdrukkelijk werd uitgesloten van het toepassingsgebied van deze wet, weegt echter niet op tegen de vaststelling dat de bescherming van het dierenwelzijn een aangelegenheid is die onderscheiden kan worden van de aangelegenheid van leefmilieu in zoverre die betrekking heeft op fauna. De eerste aangelegenheid behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid,⁶ althans tot de overheveling van deze bevoegdheden aan de gewesten op 1 juli 2014⁷ als een nieuwe afzonderlijke bevoegdheid die onderscheiden is van de gewestbevoegdheid inzake leefmilieu.⁸ Binnen die laatste bevoegdheid kunnen de gewesten maatregelen nemen die de fauna ten goede komen, maar die maatregelen zijn te onderscheiden van de maatregelen die specifiek het welzijn van dieren betreffen en thans nog tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

De draagwijdte van de wet van 21 december 1998 valt bovendien niet zonder meer samen met de federale bevoegdheid inzake productnormen.⁹ In de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof worden productnormen gedefinieerd als “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu” en die bepalen “welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product” of die “specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten”.¹⁰ De woorden “verontreiniging” en “hinder” verwijzen bij uitstek naar een weerslag op het leefmilieu en op de volksgezondheid¹¹, zijnde de doelstellingen die prominent worden weergegeven in artikel 3, § 1, van de wet van 21 december 1998. Nog afgezien van de vraag of de federale overheid productnormen kan vaststellen die specifiek gericht zijn op de zorg voor het dierenwelzijn,¹² los van haar huidige materiële bevoegdheid inzake

⁶ Artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁷ Toekomstig artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁸ Toekomstig artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁹ Zie L. LAVRYSEN, *Leefmilieu en waterbeleid*, in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 1999, 104-108.

¹⁰ GwH 2 februari 1995, nr. 4/95, B.5.3; GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009; B.5.4; GwH 22 december 2010, nr. 149/2010.

¹¹ Waaronder de veiligheid van werknemers.

¹² Deze vraag, die binnen het bestek van deze adviesaanvraag niet hoeft te worden beantwoord, wordt immers relevant vanaf 1 juli 2014, wanneer de gewesten de materiële bevoegdheid inzake dierenwelzijn verwerven.

dierenwelzijn, wordt deze doelstelling niet als dusdanig vermeld in de wet van 21 december 1998. Evenmin kan uit de parlementaire voorbereiding van deze wet worden afgeleid dat het de bedoeling van de wetgever zou zijn geweest dat de Koning productnormen met deze specifieke doelstelling zou kunnen uitvaardigen.

Uit het voorgaande volgt dat de doelstelling van het ontworpen besluit – de bescherming van het dierenwelzijn – niet kan worden ingepast in de in artikel 5 van de wet van 21 december 1998 opgesomde doelstellingen van de bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers en van het bevorderen van duurzame productie- en consumptiepatronen.

5. De wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ heeft daarentegen bij uitstek betrekking op handelingen “waardoor een dier zonder noodzaak omkomt of zonder noodzaak een verminking, een letsel, of pijn ondergaat”.¹³

Afgezien van de vraag of het *gebruik* van lijmvallen zoals omschreven in het ontworpen besluit niet reeds onder het toepassingsgebied valt van artikel 15 van deze wet en bijgevolg aanleiding kan geven tot strafsancities¹⁴ of administratieve geldboeten¹⁵, kan voor het verbod van het *op de markt brengen* van de betrokken producten geen rechtsgrond worden gevonden in de wet. Mede gelet op het legaliteitsbeginsel in strafzaken¹⁶ kan er ook geen beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning,¹⁷ gelezen in samenhang met een of meer bepalingen van deze wet, nu geen enkele bepaling ervan betrekking heeft op het op de markt brengen van producten die het dierenwelzijn in het gedrang kunnen brengen.

6. De conclusie is dat het ontworpen besluit rechtsgrond ontbeert.

*

¹³ Zie artikel 1 van deze wet.

¹⁴ Zie artikel 36, eerste lid, 6°, van deze wet.

¹⁵ Zie artikel 41bis van deze wet.

¹⁶ De overtreding van de bepalingen van de wet van 14 augustus 1986 is immers strafbaar met een strafrechtelijke sanctie (zie de artikelen 35 tot 36bis en 41 van de wet).

¹⁷ Artikel 108 van de Grondwet.

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.

*

PORTEE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis contient une interdiction de la mise sur le marché de certains produits réputés nuisibles pour le bien-être animal. Il s'agit de produits dont le composant actif est de la colle destinée à immobiliser les vertébrés par collage, en vue de leur extermination ¹⁻².

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 5, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes [de production] et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs'. Selon cette disposition, le Roi peut prendre des mesures en vue de réglementer, suspendre ou interdire la mise sur le marché d'un produit afin de protéger l'environnement, la santé publique ou les travailleurs et de promouvoir des modes de production et de consommation durables.

À la question de savoir si la disposition en projet qui, selon ses propres termes, interdit les produits « nuisibles pour le bien-être animal » peut toutefois trouver un fondement juridique dans une disposition légale qui ne mentionne pas cet objectif, le délégué a transmis la note suivante, rédigée par le service Bien-être animal.

« BETREFT : wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid.

Toepassingsgebied van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid

De wet van 21 december 1998 heeft betrekking op het productbeleid. Hiermee wordt dat deel van het overheidsbeleid bedoeld dat gericht is op de bescherming van de volksgezondheid en het leefmilieu of, meer in het algemeen, op het bevorderen van

¹ Le délégué a déclaré que l'arrêté en projet vise à interdire ce que l'on appelle le piège à colle. Il s'agit d'un piège équipé d'une bande collante destinée notamment à attraper les souris.

² Le Conseil d'État ne dispose pas des connaissances scientifiques requises lui permettant de déterminer si l'absence d'interdiction de tels pièges à colle pour les invertébrés (comme par exemple les insectes) peut se justifier au regard du principe de diligence auquel l'autorité est soumise, de manière égale, en matière de bien-être animal.

duurzame productie- en consumptiepatronen.³ Om de betrokken probleemstelling te kunnen oplossen is het belangrijk te weten wat onder leefmilieu en volksgezondheid valt.

Vooreerst wordt er gekeken naar de wet zelf, en meer bepaald naar artikel 2 van de wet van 21 december 1998 dat verschillende definities bevat. In artikel 2, 17° van de wet van 21 december 1998 wordt het begrip leefmilieu gedefinieerd als zijnde de atmosfeer, de bodem, het water, de ecosystemen, het klimaat, de flora, de fauna en de overige organismen met uitzondering van de mens. Men kan ervan uitgaan dat dieren, en bij uitbreiding dierenwelzijn, valt onder de fauna, zodat het verbod om bepaalde producten die schadelijk zijn voor dieren op de markt te brengen gesteund zou kunnen worden op de wet van 21 december 1998.

Artikel 2 dient in samenhang gelezen te worden met artikel 3 van dezelfde wet. In de tweede paragraaf van artikel 3 staan de materies die uitdrukkelijk uit het toepassingsgebied van de wet zijn uitgesloten. In de tekst aangenomen door de commissie worden dieren en dierlijke producten in de zin van de diergezondheidswet van 24 maart 1987, expliciet vermeld in de tweede paragraaf van artikel 3.⁴ Dit is echter niet meer het geval in de wet zelf. Een verklaring voor deze wijziging is niet te vinden in de voorbereidende werken. De achterliggende redenering voor de uitsluiting van bepaalde producten uit het toepassingsgebied van de wet is dat deze reeds het voorwerp uitmaken van een eigen regeling.⁵

CONCLUSIE

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 december 1998 volgt dat de wetgever de mogelijkheid heeft willen creëren voor de Koning om preventief in te grijpen om zo schadelijke emissies en productie van afvalstoffen aan de bron te voorkomen. Met het oog op de bescherming van het leefmilieu en/of de volksgezondheid kan de Koning bepaalde maatregelen nemen om het op de markt brengen van producten te regelen.

Nergens in de parlementaire voorbereiding kan echter worden vastgesteld dat de wetgever de bedoeling heeft gehad om aan de Koning de bevoegdheid te geven producten te verbieden omdat deze het welzijn van dieren zou kunnen schaden. De wetgever lijkt leefmilieu niet in die zin te interpreteren dat het louter betrekking zou kunnen hebben op het welzijn van dieren. Uit deze vaststelling volgt logischerwijs dat ook niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat de wetgever dierenwelzijn heeft willen uitsluiten van het toepassingsgebied. Des te meer de uitsluiting voorzien was in het wetsontwerp, en niet meer in de definitieve wet van 21 december 1998.

Hoewel de achterliggende redenering van de wet van 21 december 1998 niet specifiek gericht is op dierenwelzijn, dient enerzijds te worden vastgesteld dat dierenwelzijn zou kunnen vallen onder leefmilieu en anderzijds het niet expliciet is uitgesloten uit het toepassingsgebied van de wet, des te meer daar er nog geen specifieke regeling bestaat om producten te verbieden met het ook op dierenwelzijn. Het

³ *Note de bas de page 1 de la note reproduite* : Wetsontwerp betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, *Parl.St.* Kamer, nr. 1673/4, 2.

⁴ *Note de bas de page 2 de la note reproduite* : Wetsontwerp betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, *Parl.St.* Kamer, nr. 1673/1, 5; ook niet op de voor de landbouw nuttige huisdieren en evenmin op gemedicineerde voormengsels en gemedicineerde diervoeders.

⁵ *Note de bas de page 3 de la note reproduite* : Wetsontwerp betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, *Parl.St.* Kamer, nr. 1673/1, 5; Wetsontwerp betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, *Parl.St.* Kamer, nr. 1673/4, 11.

toepassingsgebied van de wet laat ruimte voor interpretatie. Er is ook geen rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over deze wet, die bijkomende duidelijkheid biedt.

Uit bovenstaande vaststellingen kan worden besloten dat het juridisch mogelijk is bepaalde producten die schadelijk zijn voor dieren, te verbieden op basis van de wet van 21 december 1998 ».

4. Le Conseil d'État ne peut se rallier à la conclusion formulée dans cette note.

La thèse selon laquelle le bien-être animal peut être assimilé à la notion de « faune » et, partant, à celle d' « environnement », telle qu'elle est définie à l'article 2, 17°, de la loi du 21 décembre 1998, se fonde essentiellement sur l'argument qu'il n'est pas établi que le législateur a voulu exclure la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' du champ d'application de la loi du 21 décembre 1998 en la mentionnant à l'article 3 de cette loi. L'argument selon lequel la protection du bien-être animal n'a pas été expressément exclue du champ d'application de cette loi ne l'emporte toutefois pas sur la constatation que la protection du bien-être animal est une matière qui peut se distinguer de celle de l'environnement dans la mesure où elle concerne la faune. La première matière relève de la compétence de l'autorité fédérale⁶, du moins jusqu'au transfert de ces compétences aux régions le 1^{er} juillet 2014⁷ sous la forme d'une nouvelle compétence distincte qui se différencie de la compétence régionale en matière d'environnement⁸. Dans le cadre de cette dernière compétence, les régions peuvent prendre des mesures favorables à la faune, mais ces mesures doivent être distinguées de celles qui concernent spécifiquement le bien-être des animaux et qui, pour l'heure, relèvent encore de la compétence de l'autorité fédérale.

En outre, la portée de la loi du 21 décembre 1998 ne coïncide pas purement et simplement avec la compétence fédérale en matière de normes de produits⁹. Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle définit les normes de produits comme « des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres, en vue de la protection de l'environnement » et qui fixent « des limites en ce qui concerne les niveaux de polluant ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit » ou qui « [contiennent] des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits »¹⁰. Les mots « polluant » et « nuisance » sont des références par excellence aux effets sur l'environnement et la santé publique¹¹, à savoir les objectifs mis en exergue à l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998. Outre la question de savoir si l'autorité fédérale est habilitée à fixer des normes de produits visant spécifiquement la protection du bien-être animal¹²,

⁶ Article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

⁷ Futur article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁸ Futur article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁹ Voir L. LAVRYSEN, *Leefmilieu en waterbeleid*, dans G. VAN HAEGENDOREN et B. SEUTIN, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Bruges, die Keure, 1999, pp. 104-108.

¹⁰ C.C. 2 février 1995, n° 4/95, B.5.3; C.C. 15 janvier 2009, n° 2/2009; B.5.4; C.C. 22 décembre 2010, n° 149/2010.

¹¹ Qui inclut la sécurité des travailleurs.

¹² Cette question, qui ne requiert pas de réponse dans le cadre de la présente demande d'avis, deviendra en effet pertinente à partir du 1^{er} juillet 2014, lorsque les régions se verront attribuer la compétence matérielle en matière de bien-être animal.

indépendamment de sa compétence matérielle actuelle en matière de bien-être animal, cet objectif n'est pas mentionné en tant que tel dans la loi du 21 décembre 1998. Il ne peut davantage se déduire des travaux préparatoires de cette loi que le législateur aurait eu l'intention d'habiliter le Roi à édicter des normes de produits dans ce but spécifique.

Il résulte de ce qui précède que l'objectif de l'arrêté en projet – la protection du bien-être animal – ne peut s'inscrire dans les objectifs de protection de l'environnement, de la santé publique et des travailleurs, et de promotion des modes de production et de consommation durables, énumérés à l'article 5 de la loi du 21 décembre 1998.

5. Par contre, la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' concerne par excellence les actes « qui ont pour conséquence de faire périr sans nécessité un animal ou de lui causer sans nécessité des lésions, mutilations, douleurs ou souffrances »¹³.

Abstraction faite de la question de savoir si l'*utilisation* de pièges à colle, tels qu'ils sont définis dans l'arrêté en projet, n'entre pas déjà dans le champ d'application de l'article 15 de cette loi et peut donc déjà donner lieu à des sanctions pénales¹⁴ ou à des amendes administratives¹⁵, l'interdiction de *mise sur le marché* des produits concernés ne peut pas trouver de fondement juridique dans la loi. Compte tenu notamment du principe de légalité en matière pénale¹⁶, on ne peut pas non plus invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi¹⁷, combiné avec une ou plusieurs dispositions de cette loi, dès lors qu'aucune de ses dispositions ne porte sur la mise sur le marché de produits susceptibles de nuire au bien-être des animaux.

6. En conclusion, l'arrêté en projet est dépourvu de fondement juridique.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

¹³ Voir l'article 1^{er} de cette loi.

¹⁴ Voir l'article 36, alinéa 1^{er}, 6°, de cette loi.

¹⁵ Voir l'article 41bis de cette loi.

¹⁶ En effet, les infractions aux dispositions de la loi du 14 août 1986 sont passibles d'une sanction pénale (voir les articles 35 à 36bis et 41 de la loi).

¹⁷ Article 108 de la Constitution.