



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.103/3
van 15 mei 2014

avis 56.103/3
du 15 mai 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het welzijn
van konijnen in fokkerijen'

un projet d'arrêté royal 'relatif
au bien-être des lapins dans les
élevages'

Op 18 april 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 welzijn van konijnen in fokkerijen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 mei 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 Alexander VAN STEENBERGE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 mei 2014.

*

Le 18 avril 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 au bien-être des lapins dans les élevages'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 6 mai 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 Alexander VAN STEENBERGE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 mai 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe in het kader van de bevoegdheid voor het dierenwelzijn normen uit te vaardigen voor het fokken van konijnen. Het gaat meer bepaald om konijnen die worden gehouden voor de vleesproductie. Gelet op de in het ontworpen besluit gehanteerde definitie van “konijn” (zie artikel 1, 2°, van het ontwerp) zal de regeling immers niet van toepassing zijn op konijnen die als gezelschapsdier worden gehouden.

Naast het verbod om in de natuur gevangen konijnen voor landbouwdoeleinden te houden (artikel 2), bevat het ontwerp regels inzake de verzorging van de dieren (hoofdstuk II) en in verband met de uitrusting, de hokken en het beheer van de fokkerijen (hoofdstuk III).

Ten slotte bevat het ontwerp ook een hoofdstuk met slotbepalingen (hoofdstuk IV). Daaruit blijkt onder meer dat een aantal bepalingen van het ontworpen besluit niet van toepassing zullen zijn voor fokkerijen met minder dan vijf fokkonijnen (artikel 23).

RECHTSGROND

4. Voor het ontworpen besluit kan in hoofdzaak rechtsgrond worden gevonden in artikel 4, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ (hierna: Dierengezondheidswet), dat de Koning de bevoegdheid geeft om ter uitvoering van de paragrafen 2 (ruimte en bewegingsvrijheid voor het dier) en 3 (milieuvorwaarden van het verblijf) van hetzelfde artikel nadere regelen vast te stellen voor de verschillende soorten en categorieën van dieren.

5. Voor hoofdstuk II (“Verzorging van de dieren”) is niet direct een rechtsgrond aan te wijzen in de wet van 14 augustus 1986. Die normen kunnen echter worden aangenomen op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 4, § 1, van de wet van 14 augustus 1986, dat onder meer handelt over de verzorging.

6. In de aanhef wordt ook melding gemaakt van (een aantal bepalingen van) de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’. Vermits in het ontwerp geen bepalingen omtrent het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen voorkomen, valt niet in te zien in welk opzicht die bepalingen als rechtsgrond in aanmerking zouden kunnen komen.

BEVOEGDHEID

7. Vanaf 1 juli 2014 worden de gewesten bevoegd voor het dierenwelzijn (zie de artikelen 24 en 67 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’). Voor zover het ontworpen besluit vóór die datum wordt aangenomen – en met het oog op de duidelijkheid in het rechtsverkeer ook vóór die datum in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt – is er geen probleem wat de bevoegdheid betreft.

VORMVEREISTEN

8. In het vierde lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar het akkoord van de gewestregeringen, dat vereist is krachtens artikel 6, § 1, V, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. In het aan de Raad van State voorgelegde dossier is het akkoord van de Waalse Gewestregering en dat van de Vlaamse Regering opgenomen, doch ontbreekt het akkoord van de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Ook dat laatste akkoord is vereist alvorens de ontworpen regeling kan worden aangenomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

10. Ook de verwijzing naar het koninklijk besluit van 16 november 2001 ‘houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ dient te worden geschrapt. Dat koninklijk besluit biedt immers geen rechtsgrond voor het nemen van een koninklijk besluit, en het wordt ook niet gewijzigd, zodat de verwijzing ernaar overbodig is.

Artikel 18

11. De onderdelen 2° en 3° van artikel 18 van het ontwerp zijn onvoldoende op elkaar afgestemd, wat moge blijken uit het volgende voorbeeld.

Veronderstel dat een bedrijf met vrouwelijke fokkonijnen verrijkte parken heeft geïnstalleerd vooraleer normen daartoe zijn bepaald. Volgens het ontworpen artikel 18, 2°, derde streepje, mogen dergelijke parken verder gebruikt worden tot 1 januari 2025, ook al voldoen ze niet aan de normen ter zake. Doch volgens het ontworpen artikel 18, 3°, eerste streepje, dienen vanaf 1 januari 2021 alle vrouwelijke fokkonijnen in principe te worden gehuisvest in verrijkte parken die voldoen aan de normen. In tegenstelling tot wat het geval is voor verrijkte kooien, wordt immers geen uitzondering bepaald voor verrijkte parken.

De gemachtigde heeft erkend dat er een probleem van consistentie is, dat zal moeten worden verholpen.

12. In artikel 18, 2°, tweede streepje, van het ontwerp zal de aanduiding “vóór 31 december 2015” vervangen moeten worden door de woorden “vóór 1 januari 2016”, in lijn met wat wordt bepaald in artikel 18, 2°, inleidende zin (“Vanaf 1 januari 2016”) en 3°, eerste streepje (“vóór 1 januari 2016”). Ook zal de aanduiding “tot 1 januari 2025” telkens moeten worden vervangen door “tot 31 december 2024”, vermits met ingang van 1 januari 2025 een ander regime geldt (zie artikel 18, 4°, van het ontwerp).

Artikel 25

13. Artikel 25 van het ontworpen besluit verleent aan de minister tot wiens bevoegdheid de dierenbescherming behoort, de opdracht om “de precieze normen voor de huisvesting van konijnen in verrijkte parken” te bepalen en geeft hem de mogelijkheid om “de definities van verrijkt park en verrijkte kooi in artikel 1, punten 8°, 9° en 10° [te] wijzigen, rekening houdend met de resultaten van wetenschappelijk onderzoek”.

Behalve indien de federale overheid nog vóór 1 juli 2014 uitvoering zou willen geven aan die delegatiebepaling, heeft artikel 25 van het ontwerp geen zin. Uit artikel 83, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit immers voort dat na de bevoegdheidsoverdracht inzake het dierenwelzijn deze bevoegdheid door de betrokken gewestregering zal moeten worden uitgeoefend. De gewestregeringen kunnen vanaf 1 juli 2014 echter ook zonder expliciete machtiging die regels vaststellen, op basis van de Dierengezondheidswet.

Er wordt dan ook ter overweging gegeven om die bepaling te schrappen uit het ontwerp.

14. Subsidiair is bij artikel 25 van het ontwerp nog de volgende opmerking te maken.

Delegaties van verordenende bevoegdheid aan een minister dienen beperkt te blijven tot het regelen van aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard. Vermits de

minister bepaalde van de in het ontworpen besluit opgenomen definities kan wijzigen,¹ kan hij er ook de draagwijdte van veranderen. Het gaat derhalve niet om het regelen van aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard.

*

¹ Alhoewel in de ontworpen bepaling slechts sprake is van de definities van “verrijkt park” en “verrijkte kooi” (die zijn opgenomen in artikel 1, 8° en 9°, van het ontwerp), wordt ook melding gemaakt van artikel 1, 10°, zijnde de bepaling waarin de term “verrijkmateriaal” wordt gedefinieerd.

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'édicter des normes pour l'élevage de lapins dans le cadre de la compétence relative au bien-être des animaux. Il s'agit plus précisément de lapins qui sont détenus pour la production de viande. En effet, compte tenu de la définition de « lapin » utilisée dans l'arrêté en projet (voir l'article 1^{er}, 2^o, du projet), la réglementation ne s'appliquera pas aux lapins qui sont détenus comme animal de compagnie.

Outre l'interdiction de détenir des lapins capturés dans la nature à des fins d'élevage (article 2), le projet comporte des règles en matière de soins aux animaux (chapitre II) et des règles relatives aux équipements, aux enclos et à la gestion des élevages (chapitre III).

Enfin, le projet contient également un chapitre avec des dispositions finales (chapitre IV). Il en résulte notamment que plusieurs dispositions de l'arrêté en projet ne s'appliqueront pas aux élevages de moins de cinq lapins reproducteurs (article 23).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. L'arrêté en projet peut essentiellement trouver son fondement juridique dans l'article 4, § 4, de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' (ci-après : la loi relative à la santé des animaux), qui habilite le Roi, en exécution des paragraphes 2 (espace et mobilité pour l'animal) et 3 (conditions ambiantes du logement) du même article, à arrêter des règles complémentaires pour les différentes espèces et catégories d'animaux.

5. En ce qui concerne le chapitre II (« Soins aux animaux »), il n'est pas possible d'identifier directement un fondement juridique dans la loi du 14 août 1986. Toutefois, ces normes peuvent être adoptées sur la base du pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986, qui traite notamment des soins.

6. Le préambule mentionne également (un certain nombre de dispositions de) la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire'. Étant donné que le projet ne comporte pas de dispositions relatives à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, on n'aperçoit pas de quelle façon ces dispositions pourraient procurer un fondement juridique.

COMPÉTENCE

7. À partir du 1^{er} juillet 2014, les régions seront compétentes pour le bien-être des animaux (voir les articles 24 et 67 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État'). Dans la mesure où l'arrêté en projet est adopté avant cette date – et, dans un souci de clarté de l'ordonnancement juridique, est également publié au Moniteur belge avant cette date –, il n'y a aucun problème en ce qui concerne la compétence.

FORMALITÉS

8. Le quatrième alinéa du préambule du projet vise l'accord des gouvernements des régions, requis en vertu de l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Si le dossier transmis au Conseil d'État comporte l'accord du Gouvernement de la Région wallonne et celui du Gouvernement flamand, l'accord du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait défaut. Ce dernier accord est également requis avant que la réglementation en projet puisse être adoptée.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

9. Le préambule doit s'aligner sur les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.

10. La référence à l'arrêté royal du 16 novembre 2001 'confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires' doit également être supprimée. En effet, cet arrêté royal ne procure pas de fondement juridique permettant de prendre un arrêté royal, et il n'est pas non plus modifié, de sorte que la référence à celui-ci est superflue.

Article 18

11. Les 2° et 3° de l'article 18 du projet ne sont pas suffisamment harmonisés, comme en témoigne l'exemple suivant.

Supposons qu'une exploitation de lapines reproductrices a mis en place des parcs enrichis avant que des normes soient fixées à cet effet. Selon l'article 18, 2°, troisième tiret, en projet, pareils parcs peuvent encore être utilisés jusqu'au 1^{er} janvier 2015, même s'ils ne répondent plus aux normes en la matière. Or, l'article 18, 3°, premier tiret, en projet, dispose qu'à partir du 1^{er} janvier 2021, toutes les lapines reproductrices doivent en principe être hébergées dans des parcs enrichis répondant aux normes. En effet, contrairement aux cages aménagées, aucune exception n'est prévue pour les parcs enrichis.

Le délégué a reconnu qu'il y a un problème de cohérence auquel il devra être remédié.

12. À l'article 18, 2°, deuxième tiret, du projet, les mots « avant le 31 décembre 2015 » doivent être remplacés par les mots « avant le 1^{er} janvier 2016 », conformément à ce que dispose l'article 18, 2°, phrase introductive (« À partir du 1^{er} janvier 2016 ») et 3°, premier tiret (« avant le 1^{er} janvier 2016 »). Les mots « jusqu'au 1^{er} janvier 2025 » devront également être chaque fois remplacés par les mots « jusqu'au 31 décembre 2024 », dès lors qu'un autre régime sera applicable à partir du 1^{er} janvier 2025 (voir l'article 18, 4°, du projet).

Article 25

13. L'article 25 de l'arrêté en projet confère au ministre qui a la protection des animaux dans ses attributions la mission de fixer « [l]es conditions précises pour l'hébergement des lapins dans les parcs enrichis » et lui permet « [de] modifier les définitions de parcs enrichis et de cages aménagées à l'article 1^{er}, points 8°, 9° et 10°, en tenant compte des résultats de la recherche scientifique ».

À moins que l'autorité fédérale ne veuille encore pourvoir à l'exécution de cette délégation avant le 1^{er} juillet 2014, l'article 25 du projet est dépourvu de sens. En effet, il résulte de l'article 83, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'après le transfert de compétences relatives au bien-être des animaux, cette compétence devra être exercée par le gouvernement régional concerné. Toutefois, à partir du 1^{er} juillet 2014, les gouvernements des régions pourront également fixer ces règles sans autorisation explicite à cet effet, sur la base de la loi relative à la santé des animaux.

Il est dès lors suggéré d'omettre cette disposition du projet.

14. À titre subsidiaire, l'article 25 du projet appelle encore l'observation suivante.

Les délégations de pouvoir réglementaire à un ministre doivent être limitées au règlement de questions d'ordre accessoire ou de détail. Dès lors que le ministre peut modifier

certaines des définitions insérées dans l'arrêté en projet,¹ il peut également en modifier la portée. Par conséquent, il ne s'agit pas de régler des questions d'ordre accessoire ou de détail.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

¹ Bien que la disposition en projet ne fasse état que des définitions de « parcs enrichis » et de « cages aménagées » (qui sont insérées à l'article 1^{er}, 8° et 9°, du projet), elle mentionne également l'article 1^{er}, 10°, à savoir la disposition qui définit la notion de « matériel d'enrichissement ».