



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.208/3
van 4 juni 2014

avis 56.208/3
du 4 juin 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
erkenning van dierentuinen'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'agrément des parcs
zoologiques'

Op 25 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 6 juni 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de erkenning van dierentuinen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 4 juni 2014.

*

Le 25 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, prorogé jusqu'au 6 juin 2014, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'agrément des parcs zoologiques'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 20 mai 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 Greet VERBERCKMOES, 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 4 juin 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 ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer 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 die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een nieuwe regeling in te voeren inzake de erkenning van dierentuinen, ter uitvoering van artikel 5 van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’.

Het ontwerp bepaalt het toepassingsgebied en definities (hoofdstuk I van het ontwerp), regelt de erkenningsprocedure (hoofdstuk II), bepaalt welke wijzingen gemeld moeten worden en wat de gevolgen zijn van een stopzetting van activiteit (hoofdstuk III), bepaalt de erkenningsvoorwaarden, regelt de maatregelen die de Dienst belast met het dierenwelzijn (hierna: de Dienst) kan treffen wanneer niet voldaan is aan de voorwaarden bepaald in de wet en haar uitvoeringsbesluiten (hoofdstuk IV) en bevat overgangs- en slotbepalingen (hoofdstukken V en VI).

Het te nemen besluit treedt in werking op de eerste dag van de derde maand na die waarin het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, uitgezonderd het hoofdstuk met betrekking tot de erkenningsvoorwaarden, dat in werking treedt op de eerste dag van de twaalfde maand na die waarin het besluit in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt (artikel 43 van het ontwerp).

De ontworpen regeling komt in de plaats van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 ‘betreffende de erkenning van dierentuinen’, tot opheffing waarvan artikel 44 van het ontwerp strekt, en vormt tevens de hernieuwde omzetting in het interne recht van richtlijn 1999/22/EG van de Raad van 29 maart 1999 ‘betreffende het houden van wilde dieren in dierentuinen’.

BEVOEGDHEID

4.1. Zoals zo-even reeds werd uiteengezet, vormt het ontworpen besluit de hernieuwde omzetting in het interne recht van richtlijn 1999/22/EG. Die richtlijn heeft blijkens artikel 1 ervan de bescherming van wilde dieren tot doel, alsook de instandhouding van de biodiversiteit door ervoor te zorgen dat de lidstaten maatregelen aannemen inzake vergunningen voor en de inspectie van dierentuinen in de Europese Unie, waarbij de rol die dierentuinen vervullen bij het behoud van de biologische diversiteit wordt versterkt. Artikel 3 van de richtlijn heeft ten dele betrekking op maatregelen die het behoud van diersoorten moeten bevorderen en die ecologische bedreigingen voor inheemse soorten door ontsnapping van dieren uit dierentuinen en het binnendringen van ongedierte in de dierentuinen moeten voorkomen.

4.2. De federale overheid is tot 30 juni 2014 bevoegd voor het dierenwelzijn overeenkomstig artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Vanaf 1 juli 2014 gaat de bevoegdheid inzake dierenwelzijn over naar de gewesten (zie het toekomstige artikel 6, § 1, XI, van dezelfde bijzondere wet)¹.

Op grond van deze bevoegdheid, zoals geconcretiseerd in de wet van 14 augustus 1986, kan de federale overheid voorzien in de omzetting van de richtlijnbepalingen die verband houden met de bescherming en het welzijn van dieren in dierentuinen, op voorwaarde dat het ontworpen besluit wordt genomen vóór 1 juli 2014² en onder voorbehoud van hetgeen *sub* 2 is opgemerkt omtrent de bevoegdheid van de regering in een periode van lopende zaken.

4.3. Anders is het voor de bepalingen in het ontwerp die betrekking hebben op de biodiversiteit. De instandhouding van de biodiversiteit is immers een aspect dat overeenkomstig artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 thans reeds behoort tot de bevoegdheid van de gewesten inzake natuurbescherming en natuurbehoud.

De artikelen 9, 10, 30 en 31 van het ontwerp bevatten maatregelen om het ontsnappen van dieren te voorkomen en maatregelen die moeten worden genomen bij ontsnapping. Er kan worden aangenomen dat met deze ontworpen bepalingen in de eerste plaats beoogd wordt de veiligheid van de dieren en van het publiek, het personeel en de bevolking te verzekeren. Ook indien ze eveneens tot gevolg kunnen hebben dat vermenging van soorten wordt voorkomen, behoren deze bepalingen tot de bevoegdheid van de federale overheid.

De artikelen 33 en 35 van het ontwerp hebben betrekking op de informatieverstrekking aan het publiek en op het educatief programma. Ook van deze ontworpen bepalingen kan worden aangenomen dat ermee doelstellingen worden nagestreefd die behoren tot

¹ Zoals ingevoegd bij artikel 24 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming'. Zie ook artikel 67, eerste lid, van dezelfde bijzondere wet.

² Zie adv.RvS 55.179/AV/3 van 13 maart 2014 over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegnisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', *Parl.St.* Br.H.Parl. 2013-14, nr. A-534/1, 54-56.

de bevoegdheid van de federale overheid, onder meer wat betreft de veiligheid van de dieren en van het publiek, het personeel en de bevolking, met andere woorden andere doeleinden dan het informeren van het publiek over biodiversiteit. Ze kunnen dan ook door de federale overheid worden uitgevaardigd, maar de woorden “en het natuurbehoud” moeten dan wel worden weggelaten uit artikel 35, eerste lid, van het ontwerp, omdat die woorden uitsluitend op de gewestelijke bevoegdheid inzake natuurbehoud aansluiten.

De artikelen 36 tot 38 van het ontwerp betreffen het kweken van dieren en het soortbehoudsprogramma. In zoverre ermee andere doeleinden worden nagestreefd dan het soortbehoud in het kader van het natuurbehoud, kunnen deze bepalingen worden ingepast in de bevoegdheid van de federale overheid. Zo kan het kweken van gezonde dieren door vermijden van inteelt zijn ingegeven door overwegingen inzake dierenwelzijn. De Raad van State ziet evenwel niet in hoe deze andere doeleinden voorhanden zijn bij artikel 38 van het ontwerp, dat uitsluitend betrekking heeft op het soortbehoud als dusdanig en dat bijgevolg volledig tot de bevoegdheid van de gewesten lijkt te moeten worden gerekend. Artikel 38 moet dan ook worden weggelaten uit het ontwerp.

RECHTSGROND

5.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 3, 9., 5, § 2, eerste en derde lid, en § 3, tweede lid, en 44 van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’.

5.2. Artikel 1, derde tot vijfde streepje, van het ontwerp bepaalt ter uitvoering van artikel 3, 9., van de wet van 14 augustus 1986 de inrichtingen waarop het ontworpen besluit niet van toepassing is. Bij die wetsbepaling wordt aan de Koning de bevoegdheid verleend om andere inrichtingen aan te wijzen dan degene vermeld in die bepaling zelf, die niet als dierentuin worden beschouwd en waarvoor geen erkenningsvoorwaarden kunnen worden vastgesteld ter uitvoering van artikel 5, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 (maar eventueel wel andere regels ter uitvoering van andere bepalingen van die wet).

Wat betreft artikel 1, vierde streepje, van het ontwerp beschikt de Raad van State evenwel niet over het vereiste feitelijk inzicht om te kunnen uitmaken of de in bijlage 2 bij het ontwerp opgesomde diersoorten effectief beschouwd kunnen worden als “frequent gehouden soorten” bedoeld in de ontworpen bepaling en of geen andere diersoorten op de twee lijsten in deze bijlage zouden moeten worden opgenomen.

5.3. In artikel 2, 1. (lees: 1°), van het ontwerp wordt een deel van de definitie hernomen van de term “dierentuin” die reeds voorkomt in artikel 3, 9., van de wet van 14 augustus 1986, met als toevoeging aan die definitie dat het gaat om inrichtingen die voor het publiek toegankelijk zijn gedurende zeven dagen of meer per jaar en met dien verstande dat de lijst van gedomesticeerde soorten bij bijlage 1 bij het ontwerp wordt bepaald. De wet van 14 augustus 1986 bevat evenwel geen uitdrukkelijke machtiging aan de Koning om deze definitie aan te vullen, met uitzondering van de *sub* 5.2 aangehaalde machtiging.

Het eerste aspect van de ontworpen toevoeging aan die definitie kan evenwel onder de laatstgenoemde machtiging worden gebracht, aangezien erdoor inrichtingen worden uitgezonderd die gedurende minder dan zeven dagen per jaar voor het publiek toegankelijk zijn.

Het tweede aspect (het nader bepalen van wat onder “gedomesticeerde dieren” moet worden verstaan) van de ontworpen toevoeging kan dan weer worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 3, 9., van de wet van 14 augustus 1986. Wat dat tweede aspect betreft, beschikt de Raad van State evenmin over het vereiste feitelijk inzicht om te kunnen uitmaken of de in bijlage 1 bij het ontwerp opgesomde diersoorten effectief beschouwd kunnen worden als “gedomesticeerde dieren” bedoeld in de ontworpen bepaling en of geen andere diersoorten op de drie lijsten in deze bijlage zouden moeten worden opgenomen.

5.4. Voor het regelen van de procedure voor de erkenning (artikelen 3, 4³ en 5, § 1, van het ontworpen besluit), van de wijze van betaling van de retributie (artikel 3, § 3, tweede lid), van de bekendmaking van de lijst van erkende dierentuinen en van de intrekkingen en schorsingen van de erkenningen (artikel 5, § 2), van de schorsing of intrekking van erkenningen als niet langer aan de bij de wet en haar uitvoeringsbesluiten bepaalde voorwaarden is voldaan (artikel 6)⁴ en van de melding van wijzigingen en van de gevolgen van een stopzetting van de activiteit (artikel 7), kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met artikel 5 van de wet van 14 augustus 1986.

5.5. Bij artikel 4, § 1, van het ontworpen besluit wordt voorzien in een voorlopige erkenning die door de Dienst wordt verleend binnen negentig dagen na de ontvangst van het volledige dossier, indien uit dat dossier blijkt dat is voldaan aan de voorwaarden bepaald in de wet van 14 augustus 1986 en haar uitvoeringsbesluiten. Na die voorlopige erkenning verricht de inspectiedienst dierenwelzijn overeenkomstig artikel 4, § 2, van het ontwerp een controlebezoek, waarna een advies wordt gegeven aan de minister bevoegd voor dierenwelzijn over het al dan niet toekennen van een definitieve erkenning.

De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“De bedoeling van de aflevering van een voorlopige erkenning is (...) om de uitbater reeds toestemming te geven, op basis van het administratieve dossier, om zijn uitbating op te starten. Zo niet zou de uitbater moeten wachten tot de controleprocedure volledig achter de rug is vooraleer op te starten, en vandaag is daarvoor zes maanden voorzien. Omgekeerd heeft het ook weinig zin om een controle te verrichten voor er sprake is van een dierentuin: geen kooien, geen dieren. De controle heeft vooral zin als er reeds dieren in de hokken zitten en de naleving van de normen gecontroleerd kan worden. De termijn die nu zes maanden⁵ is wordt op negen gebracht omdat bleek, uit ervaring, dat alleszins voor grotere zoo's de controleprocedure (controle mét en zonder experts,

³ Zie evenwel opmerking 5.5 wat betreft de voorlopige erkenning.

⁴ Artikel 5, § 4, tweede lid, van de van 14 augustus 1986 bepaalt wel dat de minister bevoegd voor het dierenwelzijn de erkenning van de inrichting kan intrekken, maar de Koning wordt niet uitdrukkelijk gemachtigd om hieromtrent nadere regels vast te stellen.

⁵ Met deze termijn refereert de gemachtigde kennelijk aan de bestaande termijn van 180 dagen voor het nemen van een beslissing over de erkenning (zie artikel 2, § 4, van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998). In dat besluit komen thans geen bepalingen voor met betrekking tot een voorlopige erkenning.

hercontroles, aanpassingen van hokken, ...) meer tijd vergt dan de momenteel voorziene zes maanden. (...)”

Voor een dergelijke regeling met betrekking tot een voorlopige erkenning is geen uitdrukkelijke machtiging in de wet van 14 augustus 1986 voorhanden. De Raad van State ziet ook niet in hoe ervoor zou kunnen worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met één of meer bepalingen van die wet, aangezien met die wet wordt beoogd het welzijn van dieren te waarborgen. Van een maatregel waarmee wordt beoogd de uitbating van een dierentuin te versnellen door middel van een voorlopige erkenning, kan niet worden aangenomen dat die ten minste evenveel waarborgen biedt inzake het dierenwelzijn als de enkele erkenningsregeling waarin de wet wel uitdrukkelijk voorziet. Deze vaststelling klemmt des te meer nu de gegevens die overeenkomstig artikel 3, § 2, van het ontwerp en bijlage 3 bij het ontwerp in de aanvraag tot erkenning worden opgenomen, en die de enige gegevens uitmaken op grond waarvan de voorlopige erkenning kan worden geweigerd,⁶ te summier zijn om te kunnen uitmaken of het welzijn van de dieren in de betrokken dierentuin op afdoende wijze gewaarborgd wordt.

De conclusie is dan ook dat artikel 4, § 1, moet worden weggelaten uit het ontwerp, nog afgezien van het gegeven dat de ontworpen bepaling op het eerste gezicht ook op gespannen voet staat met artikel 4, lid 2, van richtlijn 1999/22/EG, dat bepaalt dat nieuwe dierentuinen moeten beschikken over een vergunning voor zij worden opengesteld voor het publiek.

5.6. Artikel 5, § 2, van het ontworpen besluit bepaalt dat de lijst van de erkende dierentuinen wordt gepubliceerd (lees: bekendgemaakt) op de website van de Dienst en dat de intrekkingen en de schorsingen van de erkenning, evenals de maatregelen genomen op grond van artikel 39 (lees: 40) van het ontwerp, eveneens op de website kunnen worden bekendgemaakt.

Artikel 5, § 1, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 vereist evenwel dat de gegevens van de erkende inrichting openbaar worden gemaakt, zonder dat daarbij enige beoordelingsbevoegdheid wordt verleend aan de uitvoerende macht. Aangezien moet worden aangenomen dat met deze bij wet verplichte bekendmaking wordt beoogd dat het publiek ervan op de hoogte is welke dierentuinen over een (effectieve) erkenning beschikken, zou het meer in overeenstemming zijn met deze wetsbepaling om te bepalen dat de schorsingen en de intrekkingen van de erkenning worden bekendgemaakt (niet: kunnen worden bekendgemaakt) op de website van de Dienst.

5.7. Artikel 3, § 3, van het ontworpen besluit heeft betrekking op de betaling van de kosten voortvloeiend uit de erkenning. De bepaling vindt in principe rechtsgrond in artikel 5, § 3, tweede lid,⁷ van de wet van 14 augustus 1986, op grond waarvan de Koning het bedrag vaststelt

⁶ In artikel 4, § 1, van het ontwerp wordt niet voorzien in een andere wijze van beoordeling van de aanvraag vooraleer een voorlopige erkenning wordt verleend. Artikel 5, § 3, van de wet van 14 augustus 1986 kan ook niet in die zin worden geïnterpreteerd.

⁷ Artikel 5, § 3, van de wet van 14 augustus 1986 omvat twee leden met ongeveer dezelfde inhoud, zij het dat de Koning bij het tweede lid ook gemachtigd wordt om de bedragen vast te stellen van de kosten die de verzoeker moet betalen. De gemachtigde beaamde dat het gaat om een vergissing, die best bij een volgende gelegenheid kan worden rechtgezet door het opheffen van het eerste lid.

van de kosten voortvloeiend uit de erkenning, die ten laste zijn van de verzoekers. Die bijdragen moeten worden beschouwd als retributies.

Opdat de ontworpen bepaling ook effectief rechtsgrond zou kunnen vinden in deze wetsebepaling, is vereist dat de vastgestelde bijdragen daadwerkelijk beantwoorden aan de kenmerken van een retributie. Een retributie dient met name een geldelijke vergoeding te zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en zij moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is. Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

De bedragen van de retributies zijn dezelfde als in het koninklijk besluit van 10 augustus 1998, met als enig verschil dat de retributie van 250 euro volgens de ontworpen bepaling ook van toepassing is wanneer de verzameling reptielen bevat. De gemachtigde gaf hieromtrent de volgende uitleg:

“La différence vient du fait qu’il y a moins de points à contrôler. Il s’agit bien d’une redevance liée à la charge du contrôle, puisque la charge est plus élevée lorsqu’il y a des normes à vérifier et plus des dispositions générales. (...) Er is evenwel geen becijferde verantwoording en vraag is zelfs of dat mogelijk is omdat de omvang en complexiteit van een dierenverzameling onmogelijk vooraf in te schatten is. (...) Les reptiles sont ajoutés dans cette catégorie car il existe des normes, ce qui implique plus de contrôle.”

Hoewel de Raad van State niet beschikt over de feitelijke kennis om het bedrag van de retributies te beoordelen, lijkt voor het verschil met de regeling in het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 en voor het gegeven dat een hoger bedrag kan worden bepaald wanneer meer controles vereist zijn omdat er specifieke normen zijn vastgesteld,⁸ alleszins een afdoende verantwoording te bestaan.

5.8. Bij artikel 40 van het ontworpen besluit wordt aan de Dienst de bevoegdheid verleend om, naast de schorsing of de intrekking van de erkenning, dringende maatregelen te nemen voor maximum een maand als niet voldaan is aan de voorwaarden bepaald in de wet en haar uitvoeringsbesluiten, zoals het sluiten voor het publiek van de dierentuin of een gedeelte ervan en het opleggen van een verbod om nieuwe soorten op te nemen voor een bepaalde termijn of tot weer voldaan wordt aan de wettelijke voorwaarden.

De wet van 14 augustus 1986 biedt geen uitdrukkelijke rechtsgrond voor de ontworpen bepaling. In artikel 5, § 4, ervan wordt enkel gewag gemaakt van de intrekking van de erkenning. Ook in de artikelen 34, § 5, (waarschuwingen) en 42 (inbeslagnemingen) ervan worden geen dergelijke dringende maatregelen vermeld. De conclusie is dan ook dat artikel 40 uit het ontwerp moet worden weggelaten, nu ervoor ook niet kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning.

⁸ Zie het ministerieel besluit van 3 mei 1999 ‘tot vaststelling van minimumnormen voor het houden van zoogdieren in dierentuinen’, het ministerieel besluit van 7 juni 2000 ‘tot vaststelling van minimumnormen voor het houden van vogels in dierentuinen’ en het ministerieel besluit van 23 juni 2004 ‘tot vaststelling van minimumnormen voor het houden van reptielen in dierentuinen’.

VORMVEREISTEN

6. De gemachtigde verklaarde dat het akkoord van de minister bevoegd voor begroting niet werd ingewonnen, en wel om de volgende reden:

“[H]et akkoord van Begroting werd niet gevraagd omdat we overtuigd waren dat het akkoord van de IF volstond. Het gaat immers om een verschuiving zoals u stelt: vanaf nu moet voor een dierentuin die een aanvraag indient voor erkenning en die geen zoogdieren en vogels heeft, maar wél reptielen 250 € betaald worden in plaats van de 75 € vroeger. Het gaat dus om nieuw op te richten dierentuinen. Omdat we er sedert de start van de wetgeving mogelijk slechts twee gehad hebben die reptielen hielden zonder zoogdieren of vogels hebben we geoordeeld dat hierdoor de ontvangsten van de Staat niet door beïnvloed worden.

Ook langs de uitgavenkant is hiervoor geen verschuiving : het meeste controlewerk ligt in het nagaan van de normen die voor zoogdieren, vogels en reptielen vastgelegd is in ministeriële besluiten die door dit ontwerp niet gewijzigd worden. Dit ontwerp is eerder de verduidelijking van vroegere bepalingen en een consolidatie ervan; zodoende zou de controle in de toekomst makkelijker kunnen verlopen.”

Indien het ontwerp enige budgettaire impact heeft, moet na het advies van de Inspectie van Financiën het begrotingsakkoord worden ingewonnen, ook indien dat advies (voorwaardelijk) gunstig is en indien die budgettaire impact zeer beperkt is.

Indien het ontwerp wijzigingen zou ondergaan als gevolg van het begrotingsakkoord, moeten de gewijzigde bepalingen voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Overeenstemming met richtlijn 1999/22/EG

7. In vergelijking met de definitie van de term “dierentuinen” in artikel 2 van richtlijn 1999/22/EG ontbreekt in artikel 2, 1. (lees: 1°), van het ontwerp het woord “permanente” (inrichting). In artikel 3, 9., van de wet van 14 augustus 1986 komt dat woord evenmin voor. Het is aannemelijk dat wordt aangesloten op de definitie in de wet (zie daarover ook opmerking 5.3), maar toch verdient het aanbeveling om de wetsbepaling (en het te nemen besluit) bij een volgende gelegenheid volledig in overeenstemming te brengen met de richtlijnbeepaling.

8. Artikel 4, lid 5, van richtlijn 1999/22/EG wordt gedeeltelijk omgezet bij artikel 40, 1°, van het ontwerp. Zoals reeds *sub* 5.8 is opgemerkt, ontbreekt hiervoor een rechtsgrond. De wet van 14 augustus 1986 moet dan ook worden aangepast, hetzij om de richtlijnbeepaling rechtstreeks om te zetten, hetzij om een rechtsgrond te creëren voor de omzetting ervan door de Koning.

9. Ook voor de omzetting van artikel 6 van richtlijn 1999/22/EG, dat bepalingen bevat met betrekking tot te nemen maatregelen in geval van sluiting van dierentuinen, moet de

wet van 14 augustus 1986 worden aangevuld met een omzettingbepaling of een rechtsgrond om een latere omzetting in het ontworpen besluit mogelijk te maken.

B. Overeenstemming met de dienstenrichtlijn

10. Dierentuinen moeten worden beschouwd als diensten in de zin van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (dienstenrichtlijn), zijnde “elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag”⁹ (thans artikel 57 VWEU). Het gegeven dat richtlijn 1999/22/EG net als het ontworpen besluit een andere doelstelling heeft (namelijk inzake dierenwelzijn) dan de dienstenrichtlijn, doet geen afbreuk aan die vaststelling.

De plicht om een vergunningsregeling in te stellen, vloeit reeds voort uit artikel 4 van richtlijn 1999/22/EG en uit artikel 5 van de wet van 14 augustus 1986. Het instellen van een erkenningsplicht moet dan ook niet getoetst worden aan artikel 9 van de dienstenrichtlijn.¹⁰

Wat betreft de vaststelling van vergunningsvoorwaarden laat richtlijn 1999/22/EG een aanzienlijke beleidsruimte voor de lidstaten. Deze voorwaarden moeten daarom niet alleen getoetst worden aan artikel 3 van richtlijn 1999/22/EG, maar ook, in zoverre ze niet vervat zijn in de voormelde richtlijnbeepaling, aan de artikelen 10 tot 12, 14 en 15 van de dienstenrichtlijn en aan de overeenkomstige, ter omzetting van die richtlijn genomen bepalingen van titel 1 van boek III van het Wetboek van economisch recht. Ook moet de vergunningsprocedure, voor de aspecten die niet geregeld zijn in richtlijn 1999/22/EG, getoetst worden aan artikel 13 van de dienstenrichtlijn en aan de overeenkomstige bepalingen van titel 1 van boek III van het Wetboek van economisch recht. De ontworpen bepalingen met betrekking tot de erkenningsprocedure moeten overigens gecombineerd worden met de bepalingen van de voornoemde titel die op subsidiaire wijze de procedure voor het behandelen van vergunningsaanvragen en het verlenen van de vergunning regelen.

C. De beslissing over de erkenning

11.1. In artikel 5, § 1,¹¹ wordt bepaald dat de beslissing van de minister bevoegd voor dierenwelzijn over de erkenning binnen een termijn van negen maanden¹² na de ontvangst van het volledige dossier wordt genomen.

Indien, zoals *sub* 5.5 is uiteengezet, een voorlopige erkenning niet mogelijk is, rijst de vraag of de termijn van negen maanden voor de beslissing over de erkenning wel als een

⁹ Zie artikel 4, 1), van de dienstenrichtlijn.

¹⁰ Zie ook artikel 3, lid 1, van de dienstenrichtlijn over de voorrang van specifieke regelingen van Europees Unierecht.

¹¹ Over de voorlopige erkenning bedoeld in artikel 4, § 1, van het ontwerp, zie opmerking 5.5.

¹² Over die termijn, zie opmerking 24.

“redelijke termijn” in de zin van artikel 13, lid 3, van de dienstenrichtlijn kan worden beschouwd. Deze richtlijnbeeping luidt als volgt:

“3. Vergunningsprocedures en -formaliteiten bieden de aanvragers de garantie dat hun aanvraag zo snel mogelijk en in elk geval binnen een redelijke, vooraf vastgestelde en bekend gemaakte termijn wordt behandeld. Deze termijn gaat pas in op het tijdstip waarop alle documenten zijn ingediend. Indien gerechtvaardigd door de complexiteit van het onderwerp mag de termijn éénmaal voor een beperkte duur door de bevoegde instantie worden verlengd. De verlenging en de duur ervan worden met redenen omkleed en worden vóór het verstrijken van de oorspronkelijke termijn ter kennis van de aanvrager gebracht.”

De stellers van het ontwerp moeten nagaan of een snellere beoordeling van de aanvraag niet mogelijk is en of een kortere termijn bijvoorbeeld niet kan worden gecombineerd met een eerste controle die vrij kort op de erkenning volgt. Op die wijze kan ook tot op zekere hoogte tegemoetgekomen worden aan de argumentatie van de gemachtigde *sub* 5.5.

11.2. In artikel 5, § 1, van het ontwerp wordt tevens bepaald dat de beslissing van de minister bevoegd voor dierenwelzijn over de erkenning geacht wordt gunstig te zijn indien ze niet binnen de zo-even vermelde termijn wordt genomen. Hiermee wordt een procedé van stilzwijgende beslissing ingesteld.

Zoals de Raad van State reeds meerdere malen heeft opgemerkt, moet een dergelijk procedé de uitzondering blijven, aangezien er ernstige bezwaren aan verbonden zijn op het vlak van de rechtszekerheid en de waarborgen voor de rechtzoekende. Onder meer zijn dergelijke impliciete beslissingen niet formeel gemotiveerd en worden zij niet bekendgemaakt of betekend. Bovendien is het invoeren van een systeem van stilzwijgende beslissing moeilijk verzoenbaar met de beginselen van behoorlijk bestuur, nu erdoor de mogelijkheid wordt gecreëerd dat beslissingen tot stand komen zonder reëel onderzoek.

In dit geval moet echter ook rekening worden gehouden met artikel 13, lid 4, van de dienstenrichtlijn, dat luidt als volgt:

“4. Bij het uitblijven van een antwoord binnen de overeenkomstig lid 3 vastgestelde of verlengde termijn wordt de vergunning geacht te zijn verleend. Andere regelingen kunnen niettemin worden vastgesteld, wanneer dat gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang, met inbegrip van een rechtmatig belang van een derde partij.”

Deze richtlijnbeeping verplicht alleszins niet in alle gevallen tot het voorzien in een regeling inzake een stilzwijgende beslissing. De zo-even aangehaalde internrechtelijke bezwaren ertegen moeten ook in rekening worden gebracht. De stellers van het ontwerp moeten een afweging maken tussen het belang van een daadwerkelijk onderzoek of aan de erkenningsvoorwaarden is voldaan – en dus van de belangen die men met de erkenningsvoorwaarden wil dienen – enerzijds en het belang van een tijdige beslissing voor de aanvrager van de erkenning anderzijds. Gelet op hetgeen *sub* 11.1 is opgemerkt, kan de huidige relatief lange duur van de termijn alleszins niet worden aangevoerd als verantwoording voor een regeling inzake een stilzwijgende beslissing.

D. Medevoordracht en -uitvoering door de ter zake bevoegde minister(s)

12. Artikel 44, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 schrijft voor dat wanneer maatregelen die getroffen worden ter uitvoering van die wet niet uitsluitend betrekking hebben op de bescherming en het welzijn der dieren, die maatregelen gezamenlijk worden voorgedragen en uitgevoerd door de minister bevoegd voor dierenwelzijn en de ter zake bevoegde minister. In het ontwerp lijken een aantal aangelegenheden¹³ niet uitsluitend betrekking te hebben op de bescherming en het welzijn der dieren. De ministers die naast de minister bevoegd voor dierenwelzijn bevoegd zijn voor deze aangelegenheden, moeten het te nemen besluit mee voordragen¹⁴ en moeten ook mee instaan voor de uitvoering ervan.¹⁵

E. Overname of parafrasering van hogere rechtsnormen

13. In sommige bepalingen van het ontwerp worden bepalingen opgenomen die reeds zijn vervat in de wet van 14 augustus 1986. Dit is het geval voor de artikelen 1, tweede lid, eerste en tweede streepje (lees: 1° en 2°), artikel 2, 1. (lees: 1°) (*partim*), artikel 3, § 1, en artikel 6, eerste lid (*partim*), van het ontwerp.

Bepalingen die enkel een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk wordt gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van ...”) en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

F. Delegaties van verordenende bevoegdheid aan de minister

14. Het ontwerp bevat een aantal delegaties van verordenende bevoegdheid aan de minister bevoegd voor dierenwelzijn (hierna: de minister). Dergelijke delegaties zijn enkel aanvaardbaar indien ze betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

Bij artikel 17, § 1, van het ontwerp wordt de minister gemachtigd om bijkomende voorschriften vast te stellen betreffende de huisvesting van bepaalde diersoorten, meer bepaald met betrekking tot de minimale afmetingen van de dierenverblijven en van (lees: met betrekking tot) hun inrichting. Indien die delegatie beperkt zou zijn tot de twee concreet vermelde aspecten, kan ze worden aanvaard, maar indien het de bedoeling is om naast die twee aspecten ook andere

¹³ Namelijk de aangelegenheden die aan bod komen in de artikelen 9, 10, 20, 21, § 2, 2°, 4° en 5°, 29, § 2, 1° en 4°, 30, 31 en 33 tot 37 van het ontwerp.

¹⁴ Hiertoe moet de vermelding in het laatste lid van de aanhef worden aangepast.

¹⁵ Hiertoe moet de uitvoeringsbepaling in artikel 45 van het ontwerp worden aangepast.

aspecten met betrekking tot de huisvesting van bepaalde diersoorten door de minister te laten regelen, moeten die aspecten uitdrukkelijk worden vermeld. Er moet ook verduidelijkt worden, vooral dan in de Franse tekst van de ontworpen bepaling,¹⁶ dat de delegatie enkel slaat op de vermelde aspecten.

Bij artikel 21, § 3, van het ontwerp wordt aan de minister de bevoegdheid verleend om voorwaarden vast te stellen wat betreft het aantal en de opleiding van het personeel. De gemachtigde verduidelijkte deze delegatie als volgt:

“Het gaat eerder om het vaststellen van de inhoud van te verstrekken of eventueel reeds verstrekte opleidingen. Dus geen aanduiding van reeds bestaande vormen, maar wel voorwaarden met betrekking tot de opleiding waar tenminste aandacht besteed moet worden aan de leefomstandigheden van de dieren in de natuur, van hun gedragsbehoeften, van hun voedingsvereisten, van hun temperatuursvereisten, voortplanting, verzorging van de jongen en van hun sociaal gedrag.”

Deze elementen worden het best in de ontworpen bepaling opgenomen, zodat de delegatie aan de minister meer wordt afgebakend.

G. Overige algemene opmerkingen

15. Overeenkomstig artikel 5, § 1, van het ontwerp verleent de minister de erkenning op advies van de Dienst binnen negen maanden na de ontvangst van het volledig dossier,¹⁷ indien aan de voorwaarden in de wet en in de uitvoeringsbesluiten ervan is voldaan.¹⁸ Artikel 6, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de minister op ieder ogenblik de erkenning kan intrekken of schorsen indien de diertuin niet langer voldoet aan de in de wet en de uitvoeringsbesluiten ervan vastgestelde voorwaarden.

Er moet met meer precisie worden verwezen naar de erkenningsvoorwaarden in het ontworpen besluit (allicht de voorwaarden bedoeld in hoofdstuk IV ervan). Daarbij moet ook worden verduidelijkt of ook de ministeriële besluiten worden bedoeld die ter uitvoering van sommige van de betrokken bepalingen kunnen worden genomen.¹⁹ Indien andere uitvoeringsbesluiten van de wet van 14 augustus 1986 zouden worden bedoeld dan het ontworpen besluit, moeten die elk individueel worden vermeld, met precisering van de relevante bepalingen ervan.

16. In artikel 24, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een contract dat de verantwoordelijke moet aangaan met een erkende dierenarts overeenkomstig artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991 ‘op de uitoefening van de diergeneeskunde’. Deze wetsbepaling bepaalt sinds de wijziging ervan bij de wet van 19 maart 2014 ‘tot wijziging van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de

¹⁶ De woorden “en particulier” zijn wat dat betreft immers niet zo duidelijk.

¹⁷ Zie ook opmerking 24.

¹⁸ Over de voorlopige erkenning bedoeld in artikel 4, § 1, van het ontwerp, zie opmerking 5.5.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld het uitwerken en toepassen van een verrijkingsplan voor bepaalde soorten ter uitvoering van artikel 15, § 1, van het ontwerp.

dierengeneeskunde' dat naast dierenartsen ook diergeneeskundige rechtspersonen kunnen erkend worden voor de medewerking aan wets- en verordeningsbepalingen. De gemachtigde beaamde dat de ontworpen bepaling moet worden aangevuld met een vermelding van de diergeneeskundige rechtspersoon.

Deze opmerking geldt overigens voor alle bepalingen van het ontwerp (waaronder ook bijlage 4) waarin eveneens gewag wordt gemaakt van een dierenarts. Eventueel kan in artikel 2 van het ontwerp een definitie van “dierenarts” of “contractdierenarts” worden opgenomen, waarin die term wordt gedefinieerd als “de dierenarts of de diergeneeskundige rechtspersoon waarop een beroep wordt gedaan overeenkomstig artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde”.

17. De interne verwijzingen in het ontworpen besluit moeten worden nagezien. Zo moet in de artikelen 3, § 4, 3°, en 22 van het ontwerp telkens worden verwezen naar artikel 24 in plaats van naar artikel 23.

18. Gelet op het belang van de ontworpen regeling en de hiervoor uiteengezette juridische knelpunten, is het raadzaam om de bij de adviesaanvraag toegevoegde “toelichting nota” (lees: toelichtende nota) om te vormen tot een verslag aan de Koning, dat dan nog kan worden aangevuld met aanvullende toelichting naar aanleiding van de voormelde knelpunten. Dat verslag aan de Koning moet samen met het advies van de Raad van State en het te nemen besluit worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

19. Gelet op hetgeen is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet vóór het huidige eerste lid een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

20. Aangezien het advies van de Dierentuincommissie van 28 maart 2014 geen verplicht, maar een facultatief advies is, moet de verwijzing ernaar in het huidige vierde lid van de aanhef voorafgegaan worden door “Overwegende” in plaats van “Gelet op” en moet die verwijzing worden opgenomen na het huidige vijfde lid.²⁰

²⁰ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 35.

21. In het huidige zesde lid van de aanhef wordt verwezen naar richtlijn 1999/22/EG. In de plaats daarvan moet in een inleidend artikel in het dispositief worden bepaald dat het ontworpen besluit voorziet in de gedeeltelijke omzetting van die richtlijn.²¹

Artikel 4

22. In artikel 4, § 2, van het ontwerp wordt niet bepaald welke instantie het advies uitbrengt aan de minister met het oog op het al dan niet toekennen van de definitieve²² erkenning. Uit de context zou kunnen worden opgemaakt dat dat advies uitgaat van de inspectiedienst dierenwelzijn, maar in artikel 5, § 1, van het ontwerp wordt bepaald dat de Dienst dit advies verleent. Dit moet dan ook worden vermeld in artikel 4, § 2.

Artikel 5

23. In artikel 5, § 1, eerste zin, van het ontwerp schrijve men “De Minister beslist over de erkenning (...)” en niet “De Minister verleent de erkenning (...)”. Het kan immers ook om een weigeringsbeslissing gaan, zoals blijkt uit de tweede zin.

24. Uit de bewoordingen van artikel 5, § 1, van het ontwerp kan niet met zekerheid worden opgemaakt of de erin vermelde termijn van negen maanden slaat op de beslissing over erkenning door de minister, dan wel op het advies van de Dienst. Allicht wordt bedoeld dat de beslissing over de erkenning binnen een termijn van negen maanden moet worden genomen en dat het advies van de Dienst dan tijdig moet worden uitgebracht opdat die termijn kan worden nageleefd. Eventueel kan in artikel 4, § 2, van het ontwerp worden voorzien in een afzonderlijke kortere termijn voor dat advies.

25. In artikel 5, § 1, van het ontwerp wordt bepaald dat de erkenning wordt verleend “indien aan de voorwaarden gesteld (lees: bepaald) in de wet en haar uitvoeringsbesluiten wordt voldaan”. De vraag rijst of het niet enkel de bedoeling is om te verwijzen naar de voorwaarden bedoeld in artikel 5 van de wet van 14 augustus 1986 en in hoofdstuk IV van het ontworpen besluit. Indien dat het geval is, kan dat beter worden gepreciseerd.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 6, eerste lid, van het ontwerp (wat betreft de intrekking of schorsing van de erkenning).

²¹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 94 en formule F 4-1-2-1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

²² Over de voorlopige erkenning bedoeld in artikel 4, § 1, van het ontwerp, zie opmerking 5.5.

Artikel 9

26. In artikel 9, tweede lid, 1°, van het ontwerp ontbreekt in de Franse tekst het equivalent van de woorden “ook bovenaan” in de Nederlandse tekst.

Artikel 16

27. Wellicht moet in artikel 16, § 1, van het ontwerp worden bepaald dat de uitbater of zijn vertegenwoordiger deel uitmaken van de ethische commissie, veeleer dan zowel de uitbater als zijn vertegenwoordiger.

Artikel 39

28. In artikel 39, § 3, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald:

“Modellen van register worden in bijlage 5 voorgesteld.”

De gemachtigde verklaarde dat het niet de bedoeling is dat die modellen bindend zijn. Er kan dan ook beter worden bepaald:

“Het register kan worden opgesteld volgens het model opgenomen in bijlage 5.”

Artikel 41

29. De bestaande erkenningen blijven geldig voor zover de bepalingen van hoofdstukken III en IV worden nageleefd.

Hoofdstuk IV treedt luidens artikel 43 van het ontwerp pas in werking de eerste dag van de twaalfde maand na die waarin het te nemen besluit is bekendgemaakt.

Indien het de bedoeling is dat de dierenhuizen die vallen onder de overgangsbepaling toch al meteen (bij de inwerkingtreding van het ontworpen besluit) voldoen aan de voorwaarden van hoofdstuk IV, dient een verantwoording te bestaan, gelet op het gelijkheidsbeginsel, voor het feit dat zij eerder dan nieuw te erkennen dierenhuizen aan de voorwaarden moeten voldoen.

Indien het daarentegen de bedoeling is dat zij voldoen aan de bepalingen van hoofdstuk III van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998, die luidens artikel 44 van het ontwerp pas worden opgeheven op de eerste dag van de twaalfde maand na die waarin het ontworpen besluit is bekendgemaakt, en pas voldoen aan de bepalingen van hoofdstuk IV van het ontworpen besluit op de datum dat dat hoofdstuk in werking treedt, dient dit zo te worden bepaald: “blijven geldig voor zover de bepalingen van hoofdstuk III worden nageleefd, evenals de bepalingen van hoofdstuk III van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 zolang zij gelden en de bepalingen van hoofdstuk IV vanaf de datum dat zij in werking treden”.

Artikel 43

30. Er bestaat geen bezwaar tegen dat het te nemen besluit pas in werking zal treden na 1 juli 2014, dit is de datum waarop de bevoegdheid inzake dierenwelzijn naar de gewesten zal overgaan. Zoals reeds *sub* 4.2 is uiteengezet, is echter wel vereist dat het ontworpen besluit wordt aangenomen vóór 1 juli 2014, onder voorbehoud van hetgeen *sub* 2 is opgemerkt omtrent de bevoegdheid van de regering in een periode van lopende zaken.

Overigens kunnen de gewesten vanaf 1 juli 2014 het te nemen besluit wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen, althans in zoverre het betrekking heeft op dierenwelzijn, en kunnen zij ook de inwerkingtreding wijzigen van de betrokken onderdelen van het te nemen besluit.

31. Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 43 van het ontwerp “na die waarin *het* is bekendgemaakt” in plaats van “na die waarin ze is bekendgemaakt” en “van de twaalfde *maand*” in plaats van “van de twaalfde”.

Het eerste deel van deze opmerking geldt ook voor artikel 44.

*

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 la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de sa compétence. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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 soumis pour avis a pour objet d'instaurer un nouveau régime en matière d'agrément des parcs zoologiques, en exécution de l'article 5 de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux'.

Le projet fixe le champ d'application et prévoit des définitions (chapitre I du projet), règle la procédure d'agrément (chapitre II), détermine les modifications qui doivent être signalées et les conséquences d'une cessation d'activité (chapitre III), définit les conditions d'agrément, règle les mesures que peut prendre le Service chargé du bien-être animal (ci-après : le Service) lorsque les conditions prévues dans la loi et dans ses arrêtés d'exécution ne sont pas remplies (chapitre IV) et contient des dispositions transitoires et finales (chapitres V et VI).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception du chapitre relatif aux conditions d'agrément qui entre en vigueur le premier jour du douzième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge* (article 43 du projet).

Le régime en projet remplace l'arrêté royal du 10 août 1998 'relatif à l'agrément des parcs zoologiques', que l'article 44 du projet vise à abroger, et constitue également la nouvelle transposition en droit interne de la directive 1999/22/CE du Conseil du 29 mars 1999 'relative à la détention d'animaux sauvages dans un environnement zoologique'.

COMPÉTENCE

4.1. Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, l'arrêté en projet transpose à nouveau la directive 1999/22/CE en droit interne. Aux termes de son article premier, cette directive a pour objet de protéger la faune sauvage et de préserver la biodiversité en prévoyant l'adoption par les États membres de mesures d'octroi de licences et d'inspection des jardins zoologiques dans l'Union européenne, renforçant ainsi le rôle des jardins zoologiques dans la conservation de la diversité biologique. L'article 3 de la directive contient notamment des mesures qui doivent bénéficier à la conservation des espèces et éviter des dangers écologiques pour les espèces indigènes en empêchant que des animaux ne s'échappent des jardins zoologiques et que des organismes nuisibles extérieurs ne soient introduits dans les jardins zoologiques.

4.2. L'autorité fédérale est compétente pour le bien-être animal jusqu'au 30 juin 2014 conformément à l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. À partir du 1^{er} juillet 2014, les compétences en matière de bien-être des animaux sont transférées aux régions (voir le futur article 6, § 1^{er}, XI, de la même loi spéciale ¹).

Sur la base de cette compétence, telle qu'elle a été concrétisée dans la loi du 14 août 1986, l'autorité fédérale peut prévoir à la transposition des dispositions de la directive relatives à la protection et au bien-être des animaux dans les parcs zoologiques à condition que l'arrêté en projet soit pris avant le 1^{er} juillet 2014 ² et sous réserve de l'observation formulée au point 2 concernant la compétence du gouvernement en période d'affaires courantes.

4.3. Il en va autrement pour les dispositions du projet qui concernent la biodiversité. La conservation de la biodiversité est en effet un aspect qui relève d'ores et déjà de la compétence des régions en matière de protection et de conservation de la nature, conformément à l'article 6, § 1^{er}, III, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Les articles 9, 10, 30 et 31 du projet contiennent des mesures visant à éviter que des animaux ne s'échappent ainsi que des mesures à prendre en cas de fuite. On peut admettre que ces dispositions en projet visent avant tout à assurer la sécurité des animaux et du public ainsi que du personnel et de la population. Même si elles peuvent également permettre d'éviter un croisement d'espèces, ces dispositions ressortissent à la compétence de l'autorité fédérale.

Les articles 33 et 35 du projet concernent l'information au public et le programme éducatif. On peut également admettre que ces dispositions en projet poursuivent des objectifs relevant de la compétence de l'autorité fédérale, notamment en ce qui concerne la sécurité des animaux et du public, du personnel et de la population, en d'autres termes des objectifs différents de ceux qui consistent à informer le public sur la biodiversité. Si elles peuvent par conséquent être édictées par l'autorité fédérale, il y a lieu toutefois d'omettre les mots « et à la conservation

¹ Tel qu'il a été inséré par l'article 24 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État'. Voir aussi l'article 67, alinéa 1^{er}, de la même loi spéciale.

² Voir l'avis C.E. 55.179/AG/3 du 13 mars 2014 sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-534/1, pp. 54-56.

de la nature » de l'article 35, alinéa 1^{er}, du projet, ces mots se rapportant exclusivement à la compétence régionale en matière de conservation de la nature.

Les articles 36 à 38 du projet concernent l'élevage d'animaux et le programme de conservation des espèces. Dans la mesure où ils poursuivent d'autres objectifs que la conservation des espèces dans le cadre de la conservation de la nature, ces dispositions peuvent s'inscrire dans le cadre des compétences de l'autorité fédérale. Ainsi, l'élevage d'animaux sains en évitant la reproduction en consanguinité peut être dicté par des considérations relatives au bien-être animal. Le Conseil d'État n'aperçoit cependant pas en quoi ces autres objectifs seraient présents à l'article 38 du projet qui porte exclusivement sur la conservation des espèces en tant que telle et qui semble dès lors devoir relever totalement de la compétence des régions. Il convient par conséquent d'omettre l'article 38 du projet.

FONDEMENT JURIDIQUE

5.1. En principe, l'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans les articles 3, 9., 5, § 2, alinéas 1^{er} et 3, et § 3, alinéa 2, et 44 de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux'.

5.2. L'article 1^{er}, troisième à cinquième tirets, du projet détermine en application de l'article 3, 9., de la loi du 14 août 1986 les établissements auxquels l'arrêté en projet ne s'applique pas. Cette disposition légale habilite le Roi à désigner d'autres établissements que ceux mentionnés dans cette disposition même, qui ne sont pas considérés comme des parcs zoologiques et pour lesquels aucune condition d'agrément ne peut être fixée en exécution de l'article 5, § 2, de la loi du 14 août 1986 (mais éventuellement d'autres règles en exécution d'autres dispositions de cette loi).

En ce qui concerne l'article 1^{er}, quatrième tiret, du projet, le Conseil d'État ne dispose toutefois pas des connaissances de fait requises pour pouvoir apprécier si les espèces animales énumérées à l'annexe 2 du projet peuvent effectivement être considérées comme des « espèces couramment détenues » visées dans la disposition en projet et si aucune autre espèce ne devrait figurer sur les deux listes de cette annexe.

5.3. L'article 2, 1. (lire : 1°), du projet reproduit en partie la définition du terme « parc zoologique » qui figure déjà à l'article 3, 9., de la loi du 14 août 1986, en y ajoutant qu'il s'agit d'établissements accessibles au public pendant sept jours par an ou davantage et étant entendu que la liste des espèces domestiques est fixée à l'annexe 1 du projet. La loi du 14 août 1986 ne contient cependant pas de délégation expresse au Roi lui permettant de compléter cette définition, à l'exception de la délégation visée au point 5.2.

Le premier aspect de l'ajout en projet à cette définition peut néanmoins être couvert par cette dernière délégation, étant donné qu'il exclut les établissements accessibles au public pendant moins de sept jours par an.

Le second aspect (qui précise ce qu'il y a lieu d'entendre par « animaux domestiques ») de l'ajout en projet peut quant à lui reposer sur le pouvoir général d'exécution du

Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 3, 9., de la loi du 14 août 1986. En ce qui concerne ce second aspect, le Conseil d'État ne dispose pas non plus des connaissances de fait requises pour pouvoir apprécier si les espèces animales énumérées à l'annexe 1 du projet peuvent effectivement être considérées comme des « animaux domestiques » visés dans la disposition en projet et si aucune autre espèce ne devrait figurer sur les trois listes de cette annexe.

5.4. Le règlement de la procédure d'agrément (articles 3, 4³ et 5, § 1^{er}, de l'arrêté en projet), du mode de paiement de la redevance (article 3, § 3, alinéa 2), de la publication de la liste des parcs zoologiques agréés ainsi que des suspensions et des retraits d'agrément (article 5, § 2), de la suspension ou du retrait d'agrément s'il n'est plus satisfait aux conditions fixées par la loi et ses arrêtés d'exécution (article 6)⁴ et de la notification des changements ainsi que des conséquences d'une cessation d'activité (article 7), peut se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec l'article 5 de la loi du 14 août 1986.

5.5. L'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté en projet prévoit un agrément provisoire accordé par le Service dans les nonante jours qui suivent la réception du dossier complet si les éléments qu'il contient indiquent que les conditions fixées dans la loi du 14 août 1986 et ses arrêtés d'exécution sont remplies. Après l'octroi de cet agrément provisoire, le service d'inspection bien-être animal effectue, conformément à l'article 4, § 2, du projet, une visite de contrôle sur la base de laquelle un avis est rendu au ministre qui a le bien-être animal dans ses attributions sur l'octroi ou non d'un agrément définitif.

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De bedoeling van de aflevering van een voorlopige erkenning is (...) om de uitbater reeds toestemming te geven, op basis van het administratieve dossier, om zijn uitbating op te starten. Zo niet zou de uitbater moeten wachten tot de controleprocedure volledig achter de rug is vooraleer op te starten, en vandaag is daarvoor zes maanden voorzien. Omgekeerd heeft het ook weinig zin om een controle te verrichten voor er sprake is van een dierentuin: geen kooien, geen dieren. De controle heeft vooral zin als er reeds dieren in de hokken zitten en de naleving van de normen gecontroleerd kan worden. De termijn die nu zes maanden⁵ is wordt op negen gebracht omdat bleek, uit ervaring, dat alleszins voor grotere zoo's de controleprocedure (controle mét en zonder experts, hercontroles, aanpassingen van hokken, ...) meer tijd vergt dan de momenteel voorziene zes maanden (...) ».

Il n'existe pas de délégation expresse dans la loi du 14 août 1986 pour instaurer un tel dispositif d'agrément provisoire. Le Conseil d'État n'aperçoit pas non plus comment il pourrait se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec une ou plusieurs dispositions de cette loi, dès lors que cette loi vise à garantir le bien-être des animaux. On ne peut considérer qu'une mesure visant à accélérer l'exploitation d'un parc zoologique au moyen d'un

³ Voir toutefois l'observation 5.5 en ce qui concerne l'agrément provisoire.

⁴ Si l'article 5, § 4, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 dispose que le ministre qui a le bien-être animal dans ses attributions peut retirer l'agrément accordé à l'établissement, il n'habilite pas expressément le Roi à en fixer les modalités.

⁵ En faisant référence à ce délai, le délégué vise de toute évidence le délai actuel de 180 jours pour prendre une décision concernant l'agrément (voir l'article 2, § 4, de l'arrêté royal du 10 août 1998). Cet arrêté ne contient actuellement pas de disposition relative à un agrément provisoire.

agrément provisoire offrira au moins autant de garanties en matière de bien-être animal que le seul régime d'agrément prévu expressément par la loi. Ce constat s'impose d'autant plus que les données figurant dans la demande d'agrément conformément à l'article 3, § 2, du projet et à l'annexe 3 du projet, et qui constituent les seules données sur la base desquelles l'agrément provisoire peut être refusé⁶, sont trop sommaires pour pouvoir déterminer si le bien-être des animaux sera garanti de manière adéquate dans le parc zoologique concerné.

Il faut dès lors en conclure que l'article 4, § 1^{er}, doit être omis du projet, indépendamment même du fait que la disposition en projet se heurte de prime abord à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 1999/22/CE, qui dispose que les nouveaux jardins zoologiques doivent être titulaires d'une licence avant leur ouverture au public.

5.6. L'article 5, § 2, de l'arrêté en projet dispose que la liste des parcs zoologiques agréés est publiée sur le site internet du Service et que les suspensions et les retraits d'agrément, ainsi que les mesures prises en application de l'article 39 (lire : 40) du projet, peuvent également être publiés sur le site internet.

L'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 requiert toutefois que les données de l'établissement agréé soient rendues publiques, sans qu'aucun pouvoir d'appréciation ne soit conféré au pouvoir exécutif à cet égard. Dès lors qu'il y a lieu de considérer que cette publication rendue obligatoire par la loi a pour but de renseigner le public sur les parcs qui disposent d'un agrément (effectif), il serait plus conforme à cette disposition légale d'énoncer que les suspensions et retraits d'agrément sont publiés (et non : peuvent être publiés) sur le site internet du Service.

5.7. L'article 3, § 3, de l'arrêté en projet concerne le paiement des frais afférents à la demande d'agrément. La disposition trouve en principe un fondement juridique dans l'article 5, § 3, alinéa 2⁷, de la loi du 14 août 1986, sur la base duquel le Roi fixe les montants des frais afférents à l'agrément, qui sont à la charge des demandeurs. Ces cotisations doivent être considérées comme des redevances.

Afin que la disposition en projet puisse effectivement trouver un fondement juridique dans cette disposition légale, il faut que les montants fixés présentent en effet les caractéristiques d'une redevance. Une redevance doit être plus particulièrement une rémunération pécuniaire d'un service rendu par l'autorité au profit du redevable, considéré individuellement, et elle doit avoir un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'il doit exister une proportion raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable. À défaut de pareille proportion, la redevance perd son caractère de rétribution pour revêtir un caractère fiscal.

Les montants des redevances sont les mêmes que dans l'arrêté royal du 10 août 1998, à cela près que selon la disposition en projet, la redevance de 250 euros s'applique

⁶ L'article 4, § 1^{er}, du projet ne prévoit pas d'autre méthode pour apprécier la demande avant l'octroi d'un agrément provisoire. L'article 5, § 3, de la loi du 14 août 1986 ne peut pas non plus s'interpréter dans ce sens.

⁷ L'article 5, § 3, de la loi du 14 août 1986 comporte deux alinéas au contenu plus ou moins identique, si ce n'est que le deuxième alinéa habilite aussi le Roi à fixer les montants des frais à payer par le demandeur. Le délégué a convenu qu'il s'agit d'une erreur qui sera de préférence corrigée lors d'une prochaine occasion en abrogeant l'alinéa 1^{er}.

également s'il s'agit d'une collection de reptiles. À ce sujet, le délégué a donné l'explication suivante :

« La différence vient du fait qu'il y a moins de points à contrôler. Il s'agit bien d'une redevance liée à la charge du contrôle, puisque la charge est plus élevée lorsqu'il y a des normes à vérifier en plus des dispositions générales. (...) Er is evenwel geen becijferde verantwoording en vraag is zelfs of dat mogelijk is omdat de omvang en complexiteit van een dierenverzameling onmogelijk vooraf in te schatten is. (...) Les reptiles sont ajoutés dans cette catégorie car il existe des normes, ce qui implique plus de contrôle ».

Bien que le Conseil d'État ne dispose pas des connaissances de fait lui permettant d'apprécier le montant des redevances, il semble que la différence avec le régime contenu dans l'arrêté royal du 10 août 1998 et le fait qu'un montant supérieur peut être déterminé lorsqu'il est requis d'effectuer davantage de contrôles en raison de la fixation de normes spécifiques⁸, sont en tout cas adéquatement justifiés.

5.8. L'article 40 de l'arrêté en projet confère au Service la compétence, outre de suspendre ou de retirer l'agrément, de prendre des mesures d'urgence valables maximum un mois lorsque les conditions fixées dans la loi et ses arrêtés d'exécution ne sont pas remplies, telles que l'interdiction de l'accès au public pour tout ou partie du parc et l'interdiction d'acquérir de nouvelles espèces pour un délai donné ou jusqu'à la mise en conformité.

La loi du 14 août 1986 ne procure par de fondement juridique formel à la disposition en projet. L'article 5, § 4, de celle-ci mentionne uniquement le retrait de l'agrément. Les articles 34, § 5, (avertissements) et 42 (saisies) ne font pas non plus état de telles mesures urgentes. Il faut donc en conclure que l'article 40 doit être distrait du projet puisqu'il ne peut pas non plus se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi.

FORMALITÉS

6. Le délégué a déclaré que l'accord du ministre qui a le budget dans ses attributions n'a pas été recueilli, et ce pour le motif suivant :

« [H]et akkoord van Begroting werd niet gevraagd omdat we overtuigd waren dat het akkoord van de IF volstond. Het gaat immers om een verschuiving zoals u stelt: vanaf nu moet voor een diertuin die een aanvraag indient voor erkenning en die geen zoogdieren en vogels heeft, maar wél reptielen 250 € betaald worden in plaats van de 75 € vroeger. Het gaat dus om nieuw op te richten diertuinen. Omdat we er sedert de start van de wetgeving mogelijk slechts twee gehad hebben die reptielen hielden zonder zoogdieren of vogels hebben we geoordeeld dat hierdoor de ontvangsten van de Staat niet door beïnvloed worden.

Ook langs de uitgavenkant is hiervoor geen verschuiving: het meeste controlewerk ligt in het nagaan van de normen die voor zoogdieren, vogels en reptielen vastgelegd is in ministeriële besluiten die door dit ontwerp niet gewijzigd worden. Dit ontwerp is eerder

⁸ Voir l'arrêté ministériel du 3 mai 1999 'fixant des normes minimales pour la détention de mammifères dans les parcs zoologiques', l'arrêté ministériel du 7 juin 2000 'fixant des normes minimales pour la détention des oiseaux dans les parcs zoologiques' et l'arrêté ministériel du 23 juin 2004 'fixant les normes minimales pour la détention des reptiles dans les parcs zoologiques'.

de verduidelijking van vroegere bepalingen en een consolidatie ervan; zodoende zou de controle in de toekomst makkelijker kunnen verlopen ».

Si le projet a le moindre impact budgétaire, il faut recueillir l'accord budgétaire après l'avis de l'Inspection des Finances, même si cet avis est favorable (sous certaines conditions) et si l'impact budgétaire est très limité.

Si le projet devait être modifié consécutivement à l'accord budgétaire, il y aurait lieu de soumettre les dispositions modifiées pour avis au Conseil d'État.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Conformité avec la directive 1999/22/CE

7. Par rapport à la définition du terme « jardins zoologiques » inscrite à l'article 2 de la directive 1999/22/CE, le mot (établissement) « permanent » fait défaut à l'article 2, 1. (lire : 1°), du projet. Ce mot ne figure pas non plus à l'article 3, 9., de la loi du 14 août 1986. Si l'on peut admettre que l'on se base sur la définition contenue dans la loi (voir à cet égard l'observation 5.3), il est toutefois recommandé, lors d'une prochaine occasion, d'aligner complètement la disposition légale (et l'arrêté envisagé) sur la disposition de la directive.

8. L'article 40, 1°, du projet transpose partiellement l'article 4, paragraphe 5, de la directive 1999/22/CE. Ainsi qu'il a déjà été observé au point 5.8, il n'existe pas de fondement juridique à cet effet. Il y a donc lieu d'adapter la loi du 14 août 1986, soit en vue de transposer directement la disposition de la directive, soit en vue de créer un fondement juridique permettant sa transposition par le Roi.

9. La transposition de l'article 6 de la directive 1999/22/CE, qui contient des dispositions relatives aux mesures à prendre en cas de fermeture de jardins zoologiques, requiert également de compléter la loi du 14 août 1986 par une disposition de transposition ou un fondement juridique afin de permettre une transposition ultérieure dans l'arrêté en projet.

B. Conformité avec la directive services

10. Il y a lieu de considérer les parcs zoologiques comme des services au sens de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur' (directive services), à savoir « toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article 50 du traité »⁹ (article 57 actuel du TFUE). Le fait que la directive 1999/22/CE, tout comme l'arrêté en projet, poursuit un autre objectif (à savoir le bien-être animal) que la directive services, ne change rien à cette constatation.

⁹ Voir l'article 4, 1), de la directive services.

L'obligation d'instaurer un régime de licence découle déjà de l'article 4 de la directive 1999/22/CE et de l'article 5 de la loi du 14 août 1986. L'instauration d'une obligation d'agrément ne doit dès lors pas être contrôlée au regard de l'article 9 de la directive services ¹⁰.

S'agissant de la fixation de conditions d'octroi des licences, la directive 1999/22/CE laisse une latitude importante aux États membres. Dès lors, ces conditions doivent non seulement être examinées au regard de l'article 3 de la directive 1999/22/CE, mais également, dans la mesure où la disposition précitée de la directive ne les prévoit pas, au regard des articles 10 à 12, 14 et 15 de la directive services ainsi que des dispositions correspondantes du titre 1 du livre III du Code de droit économique transposant cette directive. Pour les aspects qui ne sont pas réglés dans la directive 1999/22/CE, il convient également d'apprécier la procédure d'octroi des licences. Pour les aspects qui ne sont pas réglés dans la directive 1999/22/CE, au regard de l'article 13 de la directive services et des dispositions correspondantes du titre 1 du livre III du Code de droit économique. Au demeurant, on combinera les dispositions en projet relatives à la procédure d'agrément avec celles du titre précité qui règlent, à titre subsidiaire, la procédure de traitement des demandes de licence et de son octroi.

C. La décision relative à l'agrément

11.1. L'article 5, § 1^{er} ¹¹, dispose que la décision concernant l'agrément est prise par le ministre qui a le bien-être animal dans ses attributions concernant l'agrément est prise dans un délai de neuf mois ¹² qui suivent la réception du dossier complet.

Dans l'hypothèse où, ainsi qu'il a été exposé au point 5.5, il n'est pas possible d'octroyer un agrément provisoire, la question se pose de savoir si on peut effectivement considérer le délai de neuf mois pour statuer sur l'agrément comme un « délai raisonnable » au sens de l'article 13, paragraphe 3, de la directive services. Cette disposition s'énonce comme suit :

« 3. Les procédures et formalités d'autorisation doivent être propres à garantir aux parties concernées que leur demande sera traitée dans les plus brefs délais et, en tout état de cause, dans un délai raisonnable fixé et rendu public à l'avance. Ce délai ne débute qu'au moment où tous les documents nécessaires sont fournis. Lorsque la complexité du dossier le justifie, l'autorité compétente peut prolonger ce délai une seule fois et pour une durée limitée. La prolongation ainsi que sa durée doivent être dûment motivées et notifiées au demandeur avant l'expiration du délai initial ».

Les auteurs du projet devront vérifier s'il n'est pas possible d'examiner plus rapidement la demande et, par exemple, de combiner un délai plus court avec un premier contrôle qui interviendrait à une date assez proche de l'octroi de l'agrément. Cette façon de procéder permettrait également de répondre dans une certaine mesure à l'argumentation donnée par le délégué au point 5.5.

¹⁰ Voir également l'article 3, paragraphe 1, de la directive services en ce qui concerne la primauté d'actes spécifiques de droit de l'Union.

¹¹ Concernant l'agrément provisoire visé à l'article 4, § 1^{er}, du projet, voir l'observation 5.5.

¹² Concernant ce délai, voir l'observation 24.

11.2. L'article 5, § 1^{er}, du projet dispose en outre que la décision que le ministre qui a le bien-être animal dans ses attributions prend concernant l'agrément est considérée comme positive si elle n'est pas prise dans le délai précité. Il est ainsi recouru au procédé de la décision tacite.

Comme le Conseil d'État l'a déjà observé à plusieurs reprises, pareil procédé doit rester l'exception, dès lors qu'il soulève de sérieuses objections en ce qui concerne la sécurité juridique et les garanties offertes au justiciable. Pareilles décisions implicites ne sont notamment pas motivées formellement ni publiées ou notifiées. En outre, le recours au procédé de la décision tacite est difficilement conciliable avec les principes de bonne administration, dès lors qu'il permet que des décisions soient prises sans véritable examen.

En l'espèce, il faut toutefois également tenir compte de l'article 13, paragraphe 4, de la directive services, qui s'énonce comme suit :

« 4. En l'absence de réponse dans le délai prévu, éventuellement prolongé, conformément au paragraphe 3, l'autorisation est considérée comme octroyée. Toutefois, un régime différent peut être prévu lorsque cela est justifié par une raison impérieuse d'intérêt général, y compris l'intérêt légitime d'une tierce partie ».

En tout état de cause, cette disposition de la directive n'impose pas de prévoir dans tous les cas un régime de décision tacite. Il faut également prendre en considération les objections précitées de droit interne à ce système. Les auteurs du projet doivent mettre en balance l'intérêt d'un examen effectif de l'accomplissement ou non des conditions d'agrément – et donc des intérêts que l'on veut servir en imposant les conditions d'agrément – d'une part, et l'intérêt d'une décision prise dans les délais pour le demandeur de l'agrément, d'autre part. Eu égard à l'observation formulée au point 11.1, la durée relativement longue du délai qui est actuellement prévue ne peut en tout cas être invoquée pour justifier un régime de décision tacite.

D. Proposition et exécution conjointes par le(s) ministre(s) compétent(s) en la matière

12. L'article 44, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 prescrit que lorsque des mesures qui sont prises en exécution de cette loi ne concernent pas exclusivement la protection et le bien-être des animaux, ces mesures sont proposées et exécutées conjointement par le ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions et le ministre compétent en la matière. Dans le projet, certaines matières¹³ semblent ne pas concerner exclusivement la protection et le bien-être des animaux. Les ministres qui, outre le ministre qui a le bien-être animal dans ses attributions, sont compétents pour ces matières doivent conjointement proposer¹⁴ l'arrêté envisagé et en assurer l'exécution¹⁵.

¹³ À savoir les matières mentionnées dans les articles 9, 10, 20, 21, § 2, 2°, 4° et 5°, 29, § 2, 1° et 4°, 30, 31 et 33 à 37 du projet.

¹⁴ À cet effet, on adaptera la mention au dernier alinéa du préambule.

¹⁵ À cet effet, on adaptera l'exécutoire figurant à l'article 45 du projet.

E. Reproduction ou paraphrase de normes supérieures

13. Certaines dispositions du projet reproduisent des dispositions qui sont déjà contenues dans la loi du 14 août 1986. Tel est le cas des articles 1^{er}, alinéa 2, premier et deuxième tirets (lire : 1^o et 2^o), 2, 1. (lire : 1^o) (*partim*), 3, § 1^{er}, et 6, alinéa 1^{er} (*partim*), du projet.

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier. Pareille méthode ne peut se justifier que si la bonne compréhension du régime en projet exige que des dispositions d'une norme supérieure soient reproduites, et seulement à condition que l'origine des règles concernées soit précisée (par la mention « conformément à l'article ... de la loi du ... ») et que la reproduction soit correcte et littérale afin de ne pas créer de confusion quant à leur portée exacte.

F. Délégations de pouvoir réglementaire au ministre

14. Le projet comporte un certain nombre de délégations de pouvoir réglementaire au ministre qui a le bien-être animal dans ses attributions (ci-après : le ministre). Pareilles délégations ne sont admissibles que si elles concernent des questions d'ordre accessoire ou de détail.

L'article 17, § 1^{er}, du projet habilite le ministre à fixer des prescriptions supplémentaires relatives aux conditions d'hébergement d'espèces animales, en particulier en ce qui concerne les dimensions minimales des logements pour animaux et leur aménagement. Si cette délégation se limite aux deux aspects mentionnés concrètement, elle peut être admise, mais si l'intention est de permettre au ministre de régler, outre ces deux aspects, également d'autres aspects relatifs aux conditions d'hébergement de certaines espèces animales, il convient de les mentionner expressément. Il faut également préciser, surtout dans le texte français de la disposition en projet ¹⁶, que la délégation ne vise que les aspects mentionnés.

L'article 21, § 3, du projet donne au ministre le pouvoir de fixer des conditions en ce qui concerne le nombre et la formation du personnel. Le délégué a précisé cette délégation comme suit :

« Het gaat eerder om het vaststellen van de inhoud van te verstrekken of eventueel reeds verstrekte opleidingen. Dus geen aanduiding van reeds bestaande vormingen, maar wel voorwaarden met betrekking tot de opleiding waar tenminste aandacht besteed moet worden aan de leefomstandigheden van de dieren in de natuur, van hun gedragsbehoeften, van hun voedingsvereisten, van hun temperatuursvereisten, voortplanting, verzorging van de jongen en van hun sociaal gedrag ».

Mieux vaudrait intégrer ces éléments dans la disposition en projet, afin de mieux circonscrire la délégation au ministre.

¹⁶ Les mots « en particulier » ne sont pas tellement clairs à cet égard.

G. Autres observations générales

15. Conformément à l'article 5, § 1^{er}, du projet, le ministre accorde l'agrément sur avis du Service dans les neuf mois qui suivent la réception du dossier complet¹⁷, si les conditions fixées dans la loi et dans ses arrêtés d'exécution sont remplies¹⁸. L'article 6, alinéa 1^{er}, du projet dispose que le ministre peut, à tout moment, retirer l'agrément ou le suspendre si le parc zoologique ne satisfait plus aux conditions fixées par la loi et ses arrêtés d'exécution.

On mentionnera avec davantage de précision les conditions d'agrément inscrites dans l'arrêté en projet (probablement les conditions visées dans son chapitre IV). À cet égard, on précisera également si les arrêtés ministériels qui peuvent être pris en exécution de certaines des dispositions concernées sont également visés¹⁹. Si d'autres arrêtés d'exécution de la loi du 14 août 1986 que l'arrêté en projet devaient être visés, il conviendrait de les mentionner chacun individuellement, en précisant leurs dispositions pertinentes.

16. L'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet fait état d'un contrat que le responsable doit passer avec un médecin vétérinaire agréé conformément à l'article 4, alinéa 4, de la loi du 28 août 1991 'sur l'exercice de la médecine vétérinaire'. Depuis sa modification par la loi du 19 mars 2014 'modifiant la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire', cette disposition légale prévoit qu'outre les médecins vétérinaires, les personnes morales vétérinaires peuvent également être agréées pour collaborer à des dispositions légales et réglementaires. De l'accord du délégué, il y a lieu de compléter la disposition en projet par une mention de la personne morale vétérinaire.

Cette observation est du reste applicable à toutes les dispositions du projet (en ce compris l'annexe 4) qui font également état d'un médecin vétérinaire. On insérera éventuellement, dans l'article 2 du projet, une définition de « médecin vétérinaire » ou de « vétérinaire de contrat », qui définit ce terme comme « le médecin vétérinaire ou la personne morale vétérinaire auquel il est fait appel conformément à l'article 4, alinéa 4, de la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire ».

17. On vérifiera les références internes dans l'arrêté en projet. Ainsi, les articles 3, § 4, 3°, et 22 du projet doivent chaque fois viser l'article 24 au lieu de l'article 23.

18. Eu égard à l'intérêt que présente la réglementation en projet et aux problèmes juridiques exposés ci-dessus, il est conseillé de transformer la « note explicative » jointe à la demande d'avis en un rapport au Roi, qui pourra alors encore être complété par des explications supplémentaires faisant suite aux problèmes précités. Ce rapport au Roi devra être publié au *Moniteur belge* en même temps que l'avis du Conseil d'État et l'arrêté envisagé.

¹⁷ Voir également l'observation 24.

¹⁸ Concernant l'agrément provisoire visé à l'article 4, § 1^{er}, du projet, voir l'observation 5.5.

¹⁹ Voir, par exemple, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'enrichissement pour certaines espèces, en exécution de l'article 15, § 1^{er}, du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

19. Compte tenu des observations formulées à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet, on insérera, avant l'actuel premier alinéa, un nouvel alinéa visant l'article 108 de la Constitution.

20. Dès lors que l'avis de la Commission des parcs zoologiques du 28 mars 2014 est facultatif et non obligatoire, sa mention, au quatrième alinéa actuel du préambule, doit être précédée par « Considérant » au lieu de « Vu » et être insérée après le cinquième alinéa actuel ²⁰.

21. Le sixième alinéa actuel du préambule fait référence à la directive 1999/22/CE. Il convient plutôt de prévoir, dans un article introductif du dispositif que l'arrêté en projet transpose partiellement cette directive ²¹.

Article 4

22. L'article 4, § 2, du projet ne précise pas quelle instance rend l'avis au ministre en vue de l'octroi ou non de l'agrément définitif ²². Il pourrait se déduire du contexte que cet avis émane du service d'inspection bien-être animal, mais l'article 5, § 1^{er}, du projet prévoit que le Service émet cet avis. Il faut donc le mentionner à l'article 4, § 2.

Article 5

23. À l'article 5, § 1^{er}, première phrase, du projet, on écrira « Le Ministre statue sur l'agrément (...) » et non « Le Ministre accorde l'agrément (...) », dès lors qu'il peut aussi s'agir d'une décision de refus, comme il ressort de la deuxième phrase.

24. Les termes de l'article 5, § 1^{er}, du projet ne permettent pas de déterminer avec certitude si le délai de neuf mois qui y est mentionné se rapporte à la décision relative à l'agrément prise par le ministre ou à l'avis du Service. Sans doute faut-il entendre par là que la décision relative à l'agrément doit être prise dans un délai de neuf mois et que l'avis du Service doit donc être rendu à temps afin de pouvoir respecter ce délai. L'article 4, § 2, du projet peut éventuellement prévoir un délai distinct plus court concernant cet avis.

25. L'article 5, § 1^{er}, du projet dispose que l'agrément est accordé « si les conditions fixées dans la loi et dans ses arrêtés d'exécution sont remplies ». La question se pose de savoir si

²⁰ Voir *Principes de légistique*, recommandation n° 35.

²¹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 94 et formule F 4-1-2-1, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

²² Concernant l'agrément provisoire visé à l'article 4, § 1^{er}, du projet, voir l'observation 5.5.

l'intention n'est pas uniquement de faire référence aux conditions visées à l'article 5 de la loi du 14 août 1986 et dans le chapitre IV de l'arrêté en projet. Si tel est le cas, mieux vaudrait le préciser.

La même observation s'applique à l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet (en ce qui concerne le retrait ou la suspension de l'agrément).

Article 9

26. Les mots « ook bovenaan » dans le texte néerlandais de l'article 9, alinéa 2, 1^o, du projet, n'ont pas d'équivalent dans le texte français.

Article 16

27. Sans doute l'article 16, § 1^{er}, du projet doit-il prévoir que l'exploitant *ou* son représentant fait partie du comité d'éthique, plutôt que tant l'exploitant que son représentant.

Article 39

28. L'article 39, § 3, alinéa 2, du projet dispose :

« Des modèles de registres sont proposés à l'annexe 5 ».

Le délégué a déclaré que l'intention n'est pas de rendre ces modèles contraignants. Mieux vaudrait dès lors prévoir :

« Le registre peut être établi selon le modèle figurant à l'annexe 5 ».

Article 41

29. Les agréments actuels restent valides (lire : valables) pour autant que les dispositions des chapitres III et IV sont (lire : soient) respectées.

Selon l'article 43 du projet, le chapitre IV n'entre en vigueur que le premier jour du douzième mois qui suit celui de la publication de l'arrêté envisagé.

Si l'intention est que les parcs zoologiques qui sont visés par la disposition transitoire satisfassent d'emblée (dès l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet) aux conditions du chapitre IV, il est nécessaire, eu égard au principe d'égalité, de justifier qu'ils doivent remplir les conditions plus tôt que les nouveaux parcs zoologiques à agréer.

Si, par contre, l'intention est qu'ils répondent aux dispositions du chapitre III de l'arrêté royal du 10 août 1998, qui, aux termes de l'article 44 du projet, ne seront abrogées que le premier jour du douzième mois qui suit celui de la publication de l'arrêté en projet, et qu'ils ne satisfassent aux dispositions du chapitre IV de l'arrêté en projet qu'à la date d'entrée en vigueur

de ce chapitre, il y a lieu de le formuler comme suit : « restent valables pour autant que les dispositions du chapitre III soient respectées, de même que les dispositions du chapitre III de l'arrêté royal du 10 août 1998 aussi longtemps qu'elles s'appliquent et les dispositions du chapitre IV à partir de leur date d'entrée en vigueur ».

Article 43

30. Rien ne s'oppose à ce que l'arrêté envisagé n'entre en vigueur qu'après le 1^{er} juillet 2014, date à laquelle la compétence en matière de bien-être animal sera transférée aux régions. Ainsi qu'il a déjà été exposé au point 4.2, il est toutefois exigé que l'arrêté en projet soit adopté avant le 1^{er} juillet 2014, sous réserve de l'observation formulée au point 2 concernant la compétence du gouvernement en période d'affaires courantes.

Au demeurant, les régions peuvent à partir du 1^{er} juillet 2014, modifier, compléter, remplacer ou abroger l'arrêté envisagé à partir du 1^{er} juillet 2014, du moins dans la mesure où il porte sur le bien-être animal, et peuvent également modifier l'entrée en vigueur des dispositions concernées de l'arrêté envisagé.

31. Dans le texte néerlandais de l'article 43 du projet, on écrira « na die waarin *het* is bekendgemaakt » au lieu de « na die waarin ze is bekendgemaakt » et « van de twaalfde *maand* » au lieu de « van de twaalfde ».

Le premier élément de cette observation vaut également pour l'article 44.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS