



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.066/3
van 20 maart 2015

over

een voorontwerp van
ordonnantie ‘tot wijziging van
de toepasselijke wetgeving
inzake het dierenwelzijn’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.066/3
du 20 mars 2015

sur

un avant-projet d'ordonnance
‘modifiant la législation
applicable en matière de
bien-être animal’

Op 4 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 20 maart 2015, een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de toepasselijke wetgeving inzake het dierenwelzijn'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 maart 2015.

*

Le 4 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Mobilité et des Travaux publics à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 20 mars 2015, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant la législation applicable en matière de bien-être animal'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 10 mars 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 mars 2015.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het ontwerp strekt er enerzijds toe om in de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ een artikel 9bis in te voegen, waarbij het houden van dieren met het exclusieve of voornaamste oog op productie van bont wordt verboden (artikel 2 van het ontwerp).

Anderzijds wordt bepaald dat het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid van 25 maart 1999 (hierna: het Wetboek) de inspectie, de preventie, de vaststelling en de bestraffing van misdrijven bepaald bij de wet van 14 augustus 1986 en haar uitvoeringsbesluiten regelt (artikel 3 van het ontwerp). Uit de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat de stellers van het ontwerp aldus de strekking willen hernemen van een reeds in werking getreden vervanging² van artikel 2 van het Wetboek, waarbij de wet van 14 augustus 1986 wordt vermeld als één van de wetten en ordonnanties waarvan de inspectie, de preventie, de vaststelling en de bestraffing van de erin bepaalde misdrijven bij het Wetboek worden geregeld. Aangezien die nieuwe bepaling dateert van vóór de overdracht van de bevoegdheid inzake dierenwelzijn aan de gewesten,³ wensen de stellers van het ontwerp betwistingen aangaande de rechtsgeldigheid ervan te vermijden door de strekking ervan te hernemen als een autonome bepaling.

De aan te nemen ordonnantie treedt in werking op een nog in het ontwerp te vermelden datum, met uitzondering van artikel 3, dat in werking treedt op (lees: uitwerking heeft met ingang van) 1 januari 2015 (artikel 4 van het ontwerp).

VORMVEREISTEN

3. Uit artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ volgt dat elke minister of staatssecretaris voor elk wetgevend of reglementair ontwerp dat onder zijn

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Bij artikel 5 van de ordonnantie van 8 mei 2014 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu alsook andere wetgevingen inzake milieu, en tot instelling van een Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid’. Artikel 5 van de ordonnantie is in werking getreden op 1 januari 2015 (zie artikel 160 van de ordonnantie).

³ Bij artikel 24 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, dat in werking is getreden op 1 juli 2014 overeenkomstig artikel 67, eerste lid, ervan.

bevoegdheden valt, een evaluatieverslag moet opstellen van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, “gendertest” genaamd.⁴ Die bepaling is overeenkomstig artikel 9, eerste lid, ervan in werking getreden “vanaf de eerste dag van de nieuwe legislatuur die volgt op de legislatuur die loopt op het moment van de inwerkingtreding van deze ordonnantie”, zijnde 10 juni 2014. Bijgevolg is de verplichting om een gendertest op te stellen van toepassing op elk vanaf die datum aangenomen wetgevend of reglementair ontwerp.

Bij artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gemachtigd om het model-evaluatieverslag te regelen van de gendertest. In artikel 13 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 ‘houdende de uitvoering van de ordonnantie van 29 maart 2012 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ wordt bepaald dat de gendertest, die als bijlage bij dat besluit is gevoegd, wordt ingevuld door de personen die de nieuwe reglementering opstellen. Die gendertest blijkt nog niet te zijn ingevuld. De gemachtigde verklaarde dat het ontwerp “een materie [betreft] waarin er geen aspect van gender aanwezig is, zijnde het streven naar gelijke behandeling van mannen en vrouwen”.

Noch in de voormelde ordonnantie, noch in het uitvoeringsbesluit ervan kan een uitzonderings- of vrijstellingsgrond worden gevonden op grond waarvan de gendertest voor bepaalde materies, zoals dierenwelzijn, niet verplicht zou zijn. In het model van de gendertest, gevoegd als bijlage bij het voormelde uitvoeringsbesluit, komen weliswaar in rubriek I, C, een aantal gevallen voor van niet-toepassing door ontheffing (die in dit geval niet in aanmerking komen), alsook, in rubriek I, D, twee vragen aan de hand waarvan kan worden bepaald of het uitvoeren van de gendertest hetzij irrelevant en dus onnodig is, hetzij relevant en dus moet worden uitgevoerd. Indien de ontworpen regeling noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks betrekking heeft op personen (vraag D.1) én indien in het toepassingsgebied ervan geen onevenwicht bestaat tussen vrouwen en mannen (wat betreft middelen, rechten, deelname, waarden, enz.) (vraag D.2), moet de gendertest niet worden uitgevoerd. Om dat te kunnen aantonen, moet de gendertest evenwel worden ingevuld, in elk geval wat betreft rubriek I, en alsnog samen met het voorontwerp van ordonnantie aan de Regering worden voorgelegd, conform artikel 13 van het voormelde uitvoeringsbesluit.

4. Luidens artikel 6, §§ 1 en 2, van de ordonnantie van 8 september 1994 ‘houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ geeft de Economische en Sociale Raad voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest advies over voorontwerpen van ordonnantie die onder de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vallen en die een weerslag hebben op het economisch en sociaal leven. Dat advies werd niet gevraagd, volgens de gemachtigde omdat “[h]et gaat (...) over een aangelegenheid van Dierenwelzijn en waar (...) geen economische of sociale impact aanwezig is, aangezien er zich geen producenten van bont op het grondgebied van het Brussels Gewest bevinden”.

⁴ Tijdens de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 29 mars 2012 is uitdrukkelijk bevestigd dat dat vormvereiste verplicht is voor elk wetgevend of reglementair ontwerp (zie adv.RvS 48.988/AV/4 van 31 januari 2011 over een voorontwerp dat tot die ordonnantie heeft geleid, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2010-11, nr. A-191/1, 14 en 15, alsook het commissieverslag, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2011-12, nr. A-191/2, 14 en 16-19).

De Raad van State kan zich niet aansluiten bij die zienswijze. In zoverre de vestiging van (nieuwe) bedrijven die dieren houden met het oog op de productie van bont onmogelijk wordt gemaakt, heeft het ontwerp wel degelijk een weerslag op het economische en sociale leven en moet het advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden ingewonnen.

5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. Bij het ontworpen artikel 9bis van de wet van 14 augustus 1986 wordt het houden van dieren met het exclusieve of voornaamste oog op productie van bont verboden. Een dergelijke verbodsmaatregel kan het vrije handelsverkeer in de Europese Unie belemmeren doordat de invoer van dieren die afkomstig zijn uit een andere lidstaat kan worden beïnvloed en is dan ook te beschouwen als een maatregel van gelijke werking bedoeld in artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).⁵ Voor een dergelijke maatregel moet een rechtvaardiging voorhanden zijn overeenkomstig artikel 36 van het VWEU, waarbij eventueel de bescherming van de gezondheid en van het leven van dieren⁶ als rechtvaardigingsgrond in aanmerking kan komen.

De ontworpen bepaling heeft eveneens tot gevolg dat bedrijven die dieren houden of kweken met het oog op de productie van bont, zich niet meer kunnen vestigen binnen het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of er geen diensten meer kunnen aanbieden die beschouwd kunnen worden als het houden of kweken van dieren met het oog op de productie van bont, hetgeen raakt aan het recht van vestiging (artikel 49 e.v. van het VWEU) en aan het vrije verkeer van diensten (artikel 56 e.v. van het VWEU).

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Wat betreft de beperkende invloed, worden er op zich geen kwantitatieve beperkingen ingevoerd, noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks door de voorliggende maatregel. Het wordt enkel niet meer mogelijk om zich als producent van bont op het grondgebied van het BHG te vestigen.

(...)

Men kan zich theoretisch nog wel vestigen als nertsdierkweker, maar niet meer voor de productie van bont. Wat betreft de productie van bont worden hierboven de redenen aangehaald waarom het BHG dit wil verbieden.”

⁵ HvJ 19 juni 2008, C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers vzw en Andibel vzw, §§ 20-22.

⁶ De bescherming van het dierenwelzijn wordt overigens ook gehuldigd als doelstelling in artikel 13 van het VWEU.

De Raad van State meent, zonder zich daarover op sluitende wijze te kunnen uitspreken, dat de ontworpen bepaling gebillijkt kan worden in het licht van de voormelde verdragsbepalingen. Bij die beoordeling speelt een belangrijke rol dat de ontworpen bepaling ingepast kan worden in de specifieke regeling vervat in richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 ‘inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren’,⁷ namelijk als een strengere bepaling die overeenkomstig artikel 10, lid 2, van de richtlijn, ook na de omzettingsdatum van 31 december 1999 en met inachtneming van de algemene bepalingen van het VWEU door de lidstaten op hun grondgebied kan worden toegepast.

In elk geval moet de ontworpen regeling overeenkomstig de voormelde richtlijnbeepaling ter kennis worden gebracht van de Europese Commissie, die dan eveneens zal kunnen nagaan of ze in overeenstemming is met de voormelde verdragsbepalingen.

7. Het ontworpen artikel 9bis van de wet van 14 augustus 1986 raakt tevens aan de vrijheid van handel en nijverheid bedoeld in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Volgens het Grondwettelijk Hof kan deze vrijheid niet worden opgevat als een absolute vrijheid. Zij belet niet dat de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen wordt geregeld. De vrijheid van handel en nijverheid zou alleen worden geschonden indien die vrijheid zou worden beperkt zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking kennelijk onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.⁸ De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

“Door voorliggend voorontwerp van ordonnantie wordt het kweken van pelsdieren verboden op het grondgebied van het BHG. Het wordt dus verboden om een pelsdierkwekerij op te starten in het BHG. De maatregel in kwestie wordt echter genomen vanuit het standpunt van het algemeen belang, waarbij een tussenmaatregel niet mogelijk is. Het is een verbod of niet. De maatregel wordt gerechtvaardigd en uitgelegd in de memorie van toelichting. Het is een diersoort die gewoon is aan vrijheid, een groot territorium,... en waarbij zij in kwekerijen abnormaal gedrag vertonen. We wensen dus in het kader van de bescherming van het dierenwelzijn deze maatregel door te voeren.”

Mede aan de hand van hetgeen dienaangaande wordt uiteengezet in de memorie van toelichting en in de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, kan de Raad van State aannemen dat het nagestreefde doel wettig is en dat de maatregel niet onevenredig is met dit doel. Ook indien er minder ingrijpende maatregelen denkbaar zijn, zoals strengere voorwaarden met betrekking tot de omstandigheden waarin de dieren gehouden moeten worden, waardoor deze omstandigheden meer zouden zijn afgestemd op het natuurlijke habitat van deze dieren, blijft het gegeven dat deze dieren enkel worden gekweekt en vervolgens gedood voor de productie van bont. De afweging die de stellers van het ontwerp ter zake hebben gemaakt tussen de bijdrage van deze economische activiteit aan de handel en nijverheid en het dierenwelzijn kan niet als onredelijk worden beschouwd.

⁷ Deze richtlijn, die van toepassing is op voor pels gefokte of gehouden dieren (zie artikel 2, 1), ervan), vormt overigens de uitvoering van de binnen de Raad van Europa gesloten Europese Overeenkomst ‘inzake de bescherming van dieren in veehouderijen’, opgemaakt te Straatsburg op 10 maart 1976 en goedgekeurd bij de wet van 11 juli 1979. Deze Overeenkomst is luidens artikel 1 ervan ook van toepassing op het huisvesten en het verzorgen van dieren die worden gefokt en gehouden voor de productie van bont.

⁸ Zie bijv. GwH 23 januari 2014, nr. 6/2014, B.34.

Artikel 3

8.1. De vermelding van de wet van 14 augustus 1986 in het Wetboek stamt uit een amendement dat is aangenomen op het ontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 8 mei 2014. De verantwoording van dit amendement, dat door de Regering werd ingediend en dat niet om advies aan de Raad van State werd voorgelegd, luidt als volgt:

“Deze aanpassing beoogt de controle, preventie, vaststelling en bestrafing van de schendingen van de Europese bepalingen betreffende de doorvoer van afvalstoffen en de misdrijven op de wetgeving betreffende het dierenwelzijn te onderwerpen aan het Wetboek voor inspectie. (...).

De bepalingen van het Wetboek voor inspectie betreffende de beteugeling van de misdrijven primeren op elke tegenstrijdige bepaling van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn van de dieren omtrent de beteugeling van de misdrijven krachtens het beginsel volgens dewelke de latere wet voorrang krijgt op de vroegere wet. Krachtens hetzelfde beginsel, is het de straf voorzien in artikel 31, § 1, van het Wetboek voor inspectie, en niet de straf voorzien in de voormelde wet van 14 augustus 1986, die van toepassing zal zijn op de misdrijven voorzien in deze wet. Dit evenwel zonder afbreuk te doen aan het beginsel dat indien de wettelijke straf voorzien op het ogenblik van de veroordeling verschilt van deze op het moment van de feiten, de minst zware straf dient te worden toegepast.

Deze aanpassing breidt ook de machtiging gegeven aan de Koning uit om de lijst van de verordeningen van de Europese Unie zoals bedoeld in het Wetboek te vervolledigen met de verordeningen van de Europese Unie betreffende het dierenwelzijn.”⁹

Tijdens de bespreking in de bevoegde commissie verklaarde de toenmalige minister bevoegd voor leefmilieu in dat verband het volgende:

“Het is de bedoeling om het toekomstige Wetboek van inspectie in overeenstemming te brengen met de zesde institutionele hervorming, die in januari 2014 werd goedgekeurd en de bevoegdheden inzake dierenwelzijn en doorvoer van afval aan de Gewesten overdraagt.

De wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren bevat bepalingen over de vervolging en de bestrafing van de overtredingen door de federale ambtenaren en instellingen. Het amendement strekt ertoe de personeelsleden van Leefmilieu Brussel toe te staan over de toepassing van die wet te waken volgens de in het Wetboek bepaalde procedure.”¹⁰

8.2. Aangezien de vermelding van de wet van 14 augustus 1986 in het Wetboek is aangenomen vooraleer aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de materiële bevoegdheid inzake dierenwelzijn is toegekend, is ze aangetast door bevoegdheidsoverschrijding, ook al is ze pas op 1 januari 2015 in werking getreden.¹¹ Mede rekening houdende met het gegeven dat een

⁹ *Parl.St.* Br.H.Parl. 2013-14, nr. A-524/2, 109.

¹⁰ *Ibid.*, 21.

¹¹ Zie adv.RvS 55.179/AV/3/VR van 13 maart 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 8 mei 2014 ‘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 wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en

beroep tot nietigverklaring tegen de betrokken regeling hangende is bij het Grondwettelijk Hof,¹² en met het gegeven dat de zo-even geschetste bevoegdheidsoverschrijding tevens kan worden aangevoerd in de vorm van een prejudiciële vraag naar aanleiding van een betwisting aangaande een administratieve geldboete, een strafrechtelijke sanctie of een andere handhavingsmaatregel, kan worden aangenomen dat de stellers van het ontwerp ter wille van de rechtszekerheid de inhoud van de betrokken maatregel willen hernemen in een nieuwe bepaling.

Anders dan in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, houdt artikel 3 van het ontwerp geen bekrachtiging in van de vermelding van de wet van 14 augustus 1986 in het Wetboek. Het procedé van de bekrachtiging kan hier overigens niet worden aangewend, omdat het niet gaat om het wetskrachtig maken van een besluit. Het komt er veeleer op aan om de wijzigingen te hernemen die zijn aangebracht in artikel 2 van het Wetboek bij de ordonnantie van 8 mei 2014, zodat bij een eventuele vernietiging van die wijzigingen door het Grondwettelijk Hof, de met die wijzigingen beoogde regeling kan blijven gelden. Zoals wordt uiteengezet in wat volgt, volstaat de ontworpen bepaling echter niet om op een rechtszekere wijze de inspectie, de preventie, de vaststelling en de bestraffing van misdrijven bedoeld in de wet van 14 augustus 1986 te regelen en moet de beoogde regeling op een meer precieze en gedetailleerde wijze worden uitgewerkt.

8.3. Door de ontworpen regeling uit te werken als een autonome bepaling in een ordonnantie die voorts enkel een wijzigingsbepaling bevat en waarvan het opschrift allermint doet vermoeden wat de precieze strekking is van artikel 3 van het ontwerp, wordt de toepasselijkheid van het Wetboek op de wet van 14 augustus 1986 op een ondoorzichtige wijze geregeld. De niet-ingewijde burger zal die toepasselijkheid immers niet terugvinden in de wet van 14 augustus 1986 en evenmin – in de veronderstelling dat de voormelde wijzigingen van artikel 2 van het Wetboek zouden worden vernietigd – in artikel 2 van het Wetboek, maar in een autonome bepaling die een verborgen bestaan zal leiden in een ordonnantie met een algemeen opschrift.

Aangezien het Wetboek blijkens zijn opschrift enkel van toepassing is op milieumisdrijven en de wet van 14 augustus 1986 daarmee geen verband houdt, ligt het voor de hand om de toepasselijkheid van dat Wetboek te regelen in de wet van 14 augustus 1986 door gebruik te maken van het procedé van regelgeving door verwijzing.¹³ Indien de bepalingen van het Wetboek die men aldus van toepassing zou willen verklaren, teveel afwijken van de context en de interne logica van de wet van 14 augustus 1986, zal men echter een andere werkwijze moeten hanteren, namelijk die bepalingen in een aangepaste versie overnemen in de wet van 14 augustus 1986. In elk van beide gevallen zouden de bestaande bepalingen van de wet van 14 augustus 1986 die men niet meer wenst te handhaven of die onbestaanbaar zijn met het beoogde systeem van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van misdrijven, moeten worden opgeheven.

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.

¹² Op 18 december 2014 is onder meer tegen het nieuwe artikel 2 van het Wetboek een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij het Grondwettelijk Hof (rolnummer 6124).

¹³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen 212 tot 215, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

8.4. Op de vraag welke bepalingen van het Wetboek de stellers van het ontwerp zouden willen toepassen op de misdrijven bedoeld in de wet van 14 augustus 1986, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“La mention de la loi du 14 août 1986 à l'article 2, § 1^{er}, 2°, 6^e tiret, du Code a pour conséquence que le respect de la loi du 14 août 1986 et de ses arrêtés d'exécution peut être contrôlé conformément aux dispositions du Code et que les mesures prévues par le Code pour prévenir, constater, faire cesser et réprimer les infractions prévues par cette loi peuvent être adoptées.

Au contraire, la seule existence d'une atteinte au bien-être animal, en l'absence de toute infraction, ne permet pas d'appliquer les mesures prévues en cas de danger ou de nuisance pour la santé humaine/publique et l'environnement ou de menace imminente de dommage environnemental ou de dommage environnemental. Tel est le cas de l'article 21, § 1^{er}, et des articles 35 à 36 du Code mais aussi des articles 8, 20 et 21, alinéa 6, des articles 24 à 30, 56 et 57 et des annexes du Code. Ces dispositions intégrées dans le Code proviennent en effet de l'ordonnance du 13 novembre 2008 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, qui a transposé la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (ci-après 'directive 2004/35/CE'). Le champ d'application de ces dispositions est en effet limité au cas où un dommage environnemental s'est produit ou menace de se produire de façon imminente. Or, le concept de 'dommage environnemental' utilisé dans ces dispositions est limité à certains types de dommages causés aux eaux, aux sols, aux habitats naturels et aux espèces protégées (cf. article 4, 1°, du Code), conformément à l'article 2, § 1^{er}, de la directive 2004/35/CE, et non aux atteintes au bien-être animal.

Il résulte de ces deux prémisses que les dispositions suivantes du Code sont applicables aux infractions à la loi du 14 août 1986 ou à ses arrêtés d'exécution, outre les dispositions générales prévues au titre I^{er} du Code :

- L'article 5 du Code, et plus précisément :

o son paragraphe 1^{er}, qui prévoit notamment que les agents de l'IBGE chargés de la surveillance sont chargés de contrôler, sur l'ensemble du territoire régional, le respect des règlements de l'Union européenne, des lois et des ordonnances visés à l'article 2 du Code ainsi que du Code, et de constater les infractions. En effet, il en résulte que les agents de l'IBGE chargés de la surveillance sont compétents pour contrôler le respect de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux et de ses arrêtés d'exécution, et de constater les infractions sur l'ensemble du territoire régional.

o son paragraphe 4, qui prévoit notamment que les agents communaux chargés de la surveillance sont chargés de contrôler, sur l'ensemble du territoire communal, le respect des règlements de l'Union Européenne, des lois et ordonnances visés à l'article 2, et de constater les infractions. En effet, il en résulte que les agents communaux chargés de la surveillance sont compétents pour contrôler le respect de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux et de ses arrêtés d'exécution, et de constater les infractions sur l'ensemble du territoire de leur commune.

- Les articles 6 à 7 et 9, l'article 10, alinéa 1^{er}, l'article 11, § 1^{er}, 1° à 3°, et §§ 2-3, l'article 12 (en ce qu'il prévoit le prélèvement d'échantillon), l'article 13, §§ 2-3, l'article 14, § 7, l'article 15, § 3 et les articles 16 à 19 du Code.

Il s'agit en effet des dispositions du Code conférant aux agents chargés de la surveillance les pouvoirs permettant de contrôler le respect des législations visées à

l'article 2 du Code – et donc le respect de la loi du 14 août 1986, à l'exception:

- o des dispositions prévoyant la possibilité de procéder à des mesures de pollution, car ces dernières ne portent que sur les éléments affectant négativement l'homme ou l'environnement (cf. article 3, § 1^{er}, 18°, du Code). Ces dispositions sont l'article 11, § 1^{er}, 4°, l'article 12, l'article 13, § 1^{er}, l'article 14, §§ 1^{er} à 6 et l'article 15, §§ 1^{er} à 2, du Code; et

- o de l'article 10, alinéa 2, du Code, qui permet de pénétrer dans le domicile en cas de pollution grave ou de menace grave susceptible de nuire à l'environnement ou à la santé humaine, car il ne vise pas les atteintes graves ou les menaces graves d'atteintes au bien-être animal.

- L'article 21, §§ 2 à 4, et l'article 22, du Code.

Ces dispositions visent en effet, avant toutes poursuites pénales ou administratives, à faire cesser tout fait constitutif d'infraction prévu par une législation visée à l'article 2 du Code, et donc par la loi du 14 août 1986.

- L'article 23 du Code.

Cette disposition vise en effet à constater les infractions prévues par les législations visées à l'article 2 du Code, et donc par la loi du 14 août 1986.

- Les articles 31 à 33 du Code.

Ces dispositions prévoient en effet la peine applicable aux infractions prévues par les législations visées à l'article 2 du Code, et donc aux infractions prévues par la loi du 14 août 1986, en tenant compte des circonstances aggravantes et la récidive éventuelles.

- Les articles 34, 37 à 41 du Code.

Ces dispositions permettent en effet aux juridictions répressives d'ordonner des mesures complémentaires à la peine prononcée pour réprimer une infraction à une législation visée à l'article 2 du Code, telle que la loi du 14 août 1986. Ces juridictions peuvent donc prononcer de telles mesures dans le cadre d'une condamnation pour une infraction prévue par la loi du 14 août 1986.

On notera à cet égard que l'article 37 du Code permet à une juridiction répressive d'ordonner la remise des lieux en leur pristin état sans subordonner cette remise en état à l'existence d'une nuisance pour l'environnement. Rien ne s'oppose donc à ce qu'il soit appliqué en matière d'atteinte au bien-être animal.

- Les articles 42 à 53 du Code.

Ces dispositions permettent en effet à l'autorité administrative compétente de sanctionner d'une amende administrative alternative toute infraction à une des législations visées à l'article 2 du Code, et donc de sanctionner ainsi une infraction prévue par la loi du 14 août 1986 (pour autant que le Procureur du Roi n'ait pas pris de décision de poursuivre dans un délai de six mois ou ait décidé de ne pas poursuivre, et étant entendu que le paiement de l'amende éteint l'action publique), et de les assortir le cas échéant d'un ordre de cesser l'infraction sous astreinte.

- L'article 54 du Code.

Cette disposition prévoit en effet des dispositions de droit transitoire concernant les amendes administratives alternatives.

- L'article 58 du Code.

Cette disposition prévoit en effet le mode de computation des délais prévus par le Code."

Op de vraag wat dan het lot zou worden van hoofdstuk XI van de wet van 14 augustus 1986, dat de strafbepalingen bevat (artikelen 35, 36, 36*bis*, 37, 38, 39, 40 en 41), alsook de regels inzake het bepalen van de personen die de overtredingen van de wet en de uitvoeringsbesluiten ervan en de Europese verordeningen, beschikkingen en besluiten opsporen en vaststellen, en die de bevoegdheden bepalen waarover die personen beschikken (artikel 34), en de regels inzake het administratief beslag (artikel 42), antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Les incriminations (les infractions) prévues par la loi du 14 août 1986 sont maintenues. Par contre, la peine qui sanctionne ces infractions est la peine prévue à l'article 31, § 1^{er}, du Code car celle-ci s'applique aux infractions prévues par les législations visées à l'article 2 du Code, et donc aux infractions prévues par la loi du 14 août 1986 (...).

Ce ne sont effectivement plus les agents visés par la loi du 14 août 1986 qui sont compétents pour contrôler son respect mais bien les agents visés à l'article 5, §§ 1^{er} et 4, du Code, à savoir les agents communaux et de l'IBGE chargés de la surveillance. Ces derniers peuvent faire usage des pouvoirs prévus par le Code (...).”

Op de vraag welke bepalingen van de wet van 14 augustus 1986 kunnen worden gehandhaafd en welke moeten worden opgeheven, verstrekte de gemachtigde het volgende antwoord:

“a) Les dispositions de la loi du 14 août 1986 dont l'application est maintenue sont les suivantes :

- Les articles 1 à 33.

Ces dispositions contiennent en effet des règles de fond, étant entendu que les habilitations données au Roi doivent désormais être lues comme des habilitations données au gouvernement régional.

- L'article 34, § 1^{er} et § 2, alinéa 2.

En effet, l'article 34, § 2, alinéa 2, prévoit des pouvoirs spécifiques à ceux que prévoit le Code, dès lors qu'il prévoit un accès à tout moyen de transport et une possibilité de visite domiciliaire en vue de contrôler le respect de la loi du 14 août 1986 (tandis que le Code ne prévoit pas explicitement l'accès aux moyens de transport et ne prévoit une visite domiciliaire qu'en cas de pollution grave ou de menace grave susceptible de nuire à l'environnement ou à la santé humaine, et non en matière de bien-être animal).

Le paragraphe 1^{er} de l'article 34 est uniquement maintenu parce que l'article 34, § 2, y renvoie, mais les agents visés au § 1^{er} doivent désormais être lus comme étant les agents communaux et de l'IBGE chargés de la surveillance en vertu de l'article 5, §§ 1^{er} et § 4, du Code. En effet, cet article confie aux agents communaux et de l'IBGE chargés de la surveillance la mission de ‘contrôler [...] le respect des [...] lois [...] visées à l'article 2 [...], et de constater les infractions’, ce qui inclut la loi du 14 août 1986. Les pouvoirs octroyés par l'article 34 à ces agents fédéraux en vue de contrôler le respect de la loi du 14 août 1986 sont donc attribués à ces agents chargés de la surveillance par l'effet de l'article 5, §§ 1^{er} et 4, du Code.

- Article 40.

La sanction qu'il prévoit s'ajoute en effet aux sanctions prévues par le Code.

- L'article 42.

En effet, cette disposition prévoit des pouvoirs spécifiques à ceux que prévoit le Code, dès lors qu'elle prévoit la possibilité pour les agents qu'elle désigne de saisir

administrativement des animaux faisant l'objet d'une infraction à cette loi et, si nécessaire, de les faire héberger dans un lieu d'accueil approprié, ainsi que la possibilité pour ces agents de saisir administrativement et éventuellement, de détruire les cadavres, la viande ou les objets qui font l'objet de l'infraction, qui ont servi à commettre l'infraction ou qui devaient servir à commettre l'infraction.

Il faut noter que 'les agents de l'autorité visés à l'article 34' auxquels cette disposition confie ces pouvoirs doivent désormais être lus comme étant les agents communaux et de l'IBGE chargés de la surveillance, pour les motifs déjà évoqués pour l'article 34.

Quant au 'Service public fédéral compétent pour le Bien-être Animal' désigné par l'article 41, § 2, pour fixer la destination de l'animal saisi, et visé également à l'article 41, § 4, il s'agit désormais des fonctionnaires dirigeants de l'IBGE, dès lors que l'IBGE a été désigné comme administration réceptacle du bien-être animal par une décision du Gouvernement bruxellois du 19 décembre 2013.

- Article 43.

La confiscation prévue par le Code est en effet prévue uniquement en cas de danger pour l'environnement ou la santé humaine (sans préjudice de la confiscation spéciale prévue par les articles 42 à 43bis du Code pénal).

b) Les dispositions de la loi du 14 août 1986 prévoyant des infractions dont l'application est maintenue sauf en ce qui concerne la peine, désormais prévue à l'article 31, § 1^{er}, du Code, sont les suivantes :

- Articles 35, 36, 36bis et 41.

c) Enfin, les dispositions de loi du 14 août 1986 qui sont implicitement abrogées sont les suivantes :

- Article 34, § 2, alinéas 1^{er} et 3 et § 3 à 6.

En effet, les pouvoirs prévus par le § 2, alinéas 2 et 3, et les §§ 3 à 5 sont déjà prévus par les dispositions suivantes du code :

o En ce qui concerne l'article 34, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 1986: l'article 11, alinéa 1^{er}, du Code prévoit déjà la possibilité pour les agents chargés de la surveillance de se voir communiquer tout renseignement qu'ils estiment nécessaire à l'exercice de leur mission;

o En ce qui concerne l'article 34, § 2, alinéa 3, de la loi du 14 août 1986: l'article 6 du Code prévoit déjà la possibilité pour les agents chargés de la surveillance d'avoir recours aux services de police et ce, dans des cas plus étendus que ceux que prévoit l'article 34 de la loi du 14 août 1986;

o En ce qui concerne l'article 34, § 2, alinéa 4, de la loi du 14 août 1986: l'article 11, alinéa 1^{er}, 1°, du Code prévoit déjà la possibilité pour les agents chargés de la surveillance d'interroger toute personne ;

o En ce qui concerne l'article 34, §§ 3 et 4 (combiné au § 2, alinéa 1^{er}) de la loi du 14 août 1986: l'article 23 du Code confère déjà aux agents chargés de la surveillance le pouvoir de constater les infractions et ce, selon des modalités différentes que celles prévues par la loi du 14 août 1986 ;

o En ce qui concerne l'article 34, § 5, de la loi du 14 août 1986: l'article 21, § 2, du Code prévoit déjà la possibilité pour les agents chargés de la surveillance d'adresser à tout moment un avertissement à l'auteur suspecté d'avoir commis une infraction et ce, selon des modalités différentes que celles prévues par la loi du 14 août 1986.

Quant à la réserve formulée au § 6 concernant les pouvoirs de l'AFSCA de contrôler le respect de la loi du 14 août 1986, elle est implicitement abrogée par le transfert aux régions de la compétence relative au bien-être animal, combiné à l'octroi de cette compétence aux agents de l'IBGE et des communes chargés de la surveillance. En effet, il en résulte que l'article 5, alinéa 2, 12°, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire qui avait confié à cette agence la compétence de contrôler le respect de la loi du 14 août 1986 a été implicitement abrogé.

- Article 37.

La mesure que cette disposition prévoit est en effet prévue selon des modalités différentes à l'article 38 du Code.

- Article 39.

La sanction de la récidive que cette disposition prévoit est en effet prévue selon des modalités différentes à l'article 33 du Code.

- Article 38.

En effet, cette disposition prévoit l'application de l'entière du livre I^{er} du Code pénal alors que l'article 33 du Code prévoit des règles spécifiques en matière de récidive qui dérogent au chapitre V du Code pénal.

Ceci étant dit, en-dehors des dispositions du livre I^{er} du Code pénal auxquelles le Code déroge, l'ensemble du livre 1^{er} du Code pénal, y-compris son chapitre VII et son article 85, qui sont inclus, sont applicables aux infractions prévues par la loi du 14 août 1986 en vertu de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises), qui dispose comme suit (nous soulignons):

‘Dans les limites des compétences des Communautés et des Régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements; les dispositions du livre I^{er} du Code pénal s'y appliquent, sauf les exceptions qui peuvent être prévues par décret [lire : ordonnance] pour des infractions particulières.’

- Article 41bis.

La possibilité d'imposer une amende administrative alternative à la sanction pénale est en effet prévue selon des modalités différentes par les articles 42 à 53 du Code.”

Aangezien de stellers van het ontwerp kennelijk een gedetailleerd zicht hebben op de bepalingen van het Wetboek die (al dan niet met aanpassingen) van toepassing moeten worden verklaard en de bepalingen van de wet van 14 augustus 1986 die gehandhaafd kunnen worden of die opgeheven moeten worden, kunnen zij dit inzicht veruitwendigen door in de plaats van artikel 3 van het ontwerp in de wet van 14 augustus 1986 de nodige precies geformuleerde verwijzingsbepalingen op te nemen, desgevallend bepalingen van het Wetboek in een aangepaste versie in te voegen en de bestaande bepalingen van de wet van 14 augustus 1986 te handhaven, aan te passen of op te heffen, naargelang het geval. Enkel op die wijze zal de burger op rechtszekere wijze kunnen inschatten welke gevolgen samenhangen met het begaan van overtredingen van de wet van 14 augustus 1986, van de uitvoeringsbesluiten ervan en van EU-verordeningen inzake dierenwelzijn. Niet alleen moeten in bepalingen met betrekking tot

handhaving en sancties de rechten en de plichten van de betrokkenen op nauwkeurige wijze worden bepaald, maar bovendien bestaat ook het risico dat, zoals artikel 3 van het ontwerp thans is gesteld, de betrokkenen de geldigheid van bepaalde handhavingsmaatregelen en sancties in rechte zullen betwisten.

Een dergelijke omvangrijke aanpassing van het ontwerp vereist ook dat het omgewerkte ontwerp opnieuw om advies aan de Raad van State wordt voorgelegd, aangezien het voor de Raad onmogelijk is om louter op grond van hetgeen de gemachtigde heeft uiteengezet, uit te maken of er geen overlappingen of lacunes blijven bestaan tussen de wet van 14 augustus 1986 en het Wetboek.

8.5. Ten slotte is het raadzaam om, eveneens ter wille van de rechtszekerheid, indien de zo-even beschreven werkwijze wordt gevolgd, de vermelding van de wet van 14 augustus 1986 in artikel 2, § 1, 2°, van het Wetboek op te heffen, evenals de vermelding van artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in artikel 2, § 2, van het Wetboek.

9. Indien het de bedoeling is dat personeelsleden van het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: BIM) toezicht uitoefenen op de naleving van de bepalingen van de wet van 14 augustus 1986, van de uitvoeringsbesluiten ervan en van de Europese verordeningen vermeld in artikel 36, 17° en 18°, van de wet van 14 augustus 1986 (en eventueel andere verordeningen die eraan zouden worden toegevoegd), moet worden rekening gehouden met het gegeven dat het BIM luidens artikel 1 van het bij wet bekrachtigde koninklijk besluit van 8 maart 1989 'tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer' een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid is, zodat de taken van het BIM bij een ordonnantie moeten worden bepaald. Het BIM moet eveneens worden beschouwd als een instelling als bedoeld bij artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, hetgeen impliceert dat onder meer de bevoegdheid van het BIM bij een ordonnantie moet worden bepaald. De in artikel 3 van het voormelde koninklijk besluit vermelde taken van het BIM omvatten vooralsnog geen taken inzake dierenwelzijn. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

‘Il appartient au législateur régional bruxellois d’ajouter à l’IBGE, organisme d’intérêt public bruxellois, des compétences supplémentaires à celles qui sont actuellement prévues par l’arrêté royal du 8 mars 1989, qui a valeur de loi.

En effet, l’article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 relative aux réformes institutionnelles, rendu applicable aux institutions bruxelloises par l’article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *mutatis mutandis*, dispose comme suit:

‘Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital.

Le décret [lire: l’ordonnance] peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Le décret [lire: l’ordonnance] en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle.’ (...).

L’article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 relative aux réformes institutionnelles n’exige pas que l’attribution de compétences nouvelles à un organisme d’intérêt public soit effectuée au sein de la même ordonnance que celle qui l’a créée, du moment que cette

attribution ait lieu par le biais d'une ordonnance.

Or, en visant la loi du 14 août 1986, l'article 2 du Code a donné la compétence de rechercher, prévenir et constater les infractions à cette loi aux agents de l'IBGE chargés de la surveillance, et a donné la compétence de sanctionner et d'ordonner la cessation des infractions à cette loi au fonctionnaire dirigeant de l'IBGE (cf. la réponse à la question 12.a, ci-avant). Ce faisant, il a étendu les compétences de l'IBGE, dès lors que les agents et le fonctionnaire dirigeant n'agissent qu'au nom et pour le compte de l'IBGE.

Dès lors que le Code constitue une ordonnance, c'est donc bien par voie d'ordonnance que l'IBGE voit ses compétences étendues.

L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 relative aux réformes institutionnelles a donc été respecté tant par l'article 2, § 1^{er}, 2°, 6^e tiret, actuel du Code que par l'article 3 de l'ordonnance en projet qui vise à confirmer cette disposition."

Vanuit formeel oogpunt kan de Raad van State deze zienswijze bijvallen. Het zou niettemin duidelijker zijn indien artikel 3 van het bekrachtigde koninklijk besluit van 8 maart 1989 ter zake zou worden aangevuld. In elk geval veronderstelt de door de gemachtigde geschetste redenering dat deze bevoegdheden van het BIM en van de met het toezicht belaste personeelsleden evenzeer tot uiting komt in de in opmerking 8.4 geschetste aanpassingen van de wet van 14 augustus 1986, aangezien de vermelding van de wet van 14 augustus 1986 dan ingevolge opmerking 8.5 zou worden geschrapt uit artikel 2 van het Wetboek.

Artikel 4

10. De datum van inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie (eigenlijk: van artikel 2 ervan) moet nog worden ingevuld in artikel 4 van het ontwerp. De gemachtigde bevestigde dat het niet de bedoeling is om artikel 2 in werking te laten treden vóór de datum van bekendmaking van de aan te nemen ordonnantie. Aangezien bij artikel 4 bepaalde activiteiten worden verboden en daarvoor ook de strafsanctie vervat in artikel 41 van de wet van 14 augustus 1986 van toepassing is, is het ook niet mogelijk om er terugwerkende kracht aan te verlenen.

11. Artikel 3 van de aan te nemen ordonnantie treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2015, dit is de datum waarop het personeel inzake dierenwelzijn van de federale overheid naar het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is overgedragen en tevens de datum waarop de ordonnantie van 8 mei 2014 in werking is getreden, zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet.

Dit heeft tot gevolg dat sinds 1 januari 2015 de personeelsleden van het BIM die zijn aangewezen door de leidend ambtenaar om toezicht uit te oefenen (zie artikel 5, § 1, van het Wetboek) en de personeelsleden van de gemeenten die zijn aangewezen door het college van burgemeester en schepenen om toezicht uit te oefenen (zie artikel 5, § 4, van het Wetboek), de misdrijven bedoeld in de wet van 14 augustus 1986, in de uitvoeringsbesluiten ervan en in de Europese verordeningen vermeld in artikel 36, 17° en 18°, van die wet opsporen, volgens de procedures bepaald in het Wetboek, en dat deze misdrijven vervolgd en bestraft worden overeenkomstig de procedures bepaald in het Wetboek.

Nog afgezien van hetgeen ter zake in de opmerkingen 8.1 tot 8.5 wordt vermeld met betrekking tot het rechtszekerheidsbeginsel, is het met terugwerkende kracht toepasselijk maken van bepalingen inzake opsporing, vervolging en bestraffing van misdrijven niet mogelijk. Wat de materiële strafbepalingen betreft, strijdt dit met het verbod van retroactiviteit van de strafwet, gewaarborgd bij artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en bij artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Het gegeven dat deze opsporing, vervolging en bestraffing van misdrijven vanaf 1 januari 2015 reeds mogelijk is gemaakt door de aanpassing van artikel 2 van het Wetboek bij de ordonnantie van 8 mei 2014, doet geen afbreuk aan die vaststelling, in het bijzonder wanneer die aanpassing zou worden vernietigd door het Grondwettelijk Hof.

Er moet dan ook worden afgezien van de terugwerkende kracht voor artikel 3 van de aan te nemen ordonnantie, hetgeen overigens door de gemachtigde werd beaamd.

*

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. Le projet vise d'une part à insérer, dans la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux', un article 9bis interdisant la détention d'animaux à des fins exclusives ou principales de production de fourrure (article 2 du projet).

D'autre part, le projet dispose que le Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale du 25 mars 1999 (ci-après : le Code) régit l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions prévues par la loi du 14 août 1986 et ses arrêtés d'exécution (article 3 du projet). Il peut se déduire de l'exposé des motifs que les auteurs du projet entendent ainsi reproduire la portée d'un remplacement ², déjà entré en vigueur, de l'article 2 du Code, qui mentionne la loi du 14 août 1986 comme étant l'une des lois et ordonnances dont l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions qu'elle prévoit sont réglées par le Code. Cette nouvelle disposition étant antérieure au transfert de compétence en matière de bien-être des animaux aux régions ³, les auteurs du projet souhaitent éviter toute contestation relative à sa validité juridique en intégrant sa portée dans une disposition autonome.

L'ordonnance à adopter entre en vigueur à une date que doit encore préciser le projet, à l'exception de l'article 3, qui entre en vigueur le (lire : produit ses effets à partir du) 1^{er} janvier 2015 (article 4 du projet).

FORMALITÉS

3. Il résulte de l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre ou secrétaire d'État doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Par l'article 5 de l'ordonnance du 8 mai 2014 'modifiant l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, d'autres législations en matière d'environnement et instituant un Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale'. L'article 5 de l'ordonnance est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015 (voir l'article 160 de l'ordonnance).

³ Par l'article 24 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014, conformément à son article 67, alinéa 1^{er}.

respective des femmes et des hommes, dénommé « test gender »⁴. Selon l'article 9, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance, cette disposition est entrée en vigueur « dès le premier jour du début de la nouvelle législature suivant celle en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance », soit le 10 juin 2014. Il s'ensuit que l'obligation de réaliser un test gender s'applique à tout projet d'acte législatif ou réglementaire adopté à partir de cette date.

L'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 autorise le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à régler le modèle de rapport d'évaluation du test gender. L'article 13 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 'portant exécution de l'ordonnance du 29 mars 2012 portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' prévoit que le test gender annexé à cet arrêté est complété par les personnes qui rédigent la nouvelle réglementation. Il s'avère que ce test gender n'a pas encore été complété. Le délégué a déclaré que le projet concerne « een materie waarin er geen aspect van gender aanwezig is, zijnde het streven naar gelijke behandeling van mannen en vrouwen ».

Ni l'ordonnance précitée, ni son arrêté d'exécution ne prévoient d'exception ou de cause de dispense sur la base desquelles le test gender ne serait pas obligatoire dans certaines matières, telles que le bien-être des animaux. Il est vrai que la rubrique I, C, du modèle de test gender, annexé à l'arrêté d'exécution précité, mentionne un certain nombre de cas de non-application pour exemption (qui ne sont pas concernés en l'espèce), et que la rubrique I, D, pose deux questions qui doivent permettre de déterminer si la réalisation du test gender est soit dépourvue de pertinence et donc inutile, soit pertinente et par conséquent obligatoire. Si le dispositif en projet ne touche pas des personnes, ni directement ni indirectement (question D.1), et si son champ d'application ne comporte pas de déséquilibre entre femmes et hommes (en ce qui concerne les ressources, les droits, la participation, les valeurs, etc.) (question D.2), le test gender ne doit pas être effectué. Toutefois, pour en faire la démonstration, il faut en tous cas compléter la rubrique I du test gender et, conformément à l'article 13 de l'arrêté d'exécution précité, le soumettre encore au Gouvernement avec l'avant-projet d'ordonnance.

4. Selon l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 'portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale', ce Conseil donne un avis sur les avant-projets d'ordonnance relevant de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, qui ont une incidence sur sa vie économique et sociale. Selon le délégué, cet avis n'a pas été demandé car « [h]et gaat (...) over een aangelegenheid van Dierenwelzijn en waar (...) geen economische of sociale impact aanwezig is, aangezien er zich geen producenten van bont op het grondgebied van het Brussels Gewest bevinden ».

Le Conseil d'État ne peut se rallier à ce point de vue. Dans la mesure où il rend impossible l'établissement de (nouvelles) entreprises qui détiennent des animaux à des fins de production de fourrure, le projet a bel et bien une incidence sur la vie économique et sociale et l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale doit être recueilli.

⁴ Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 29 mars 2012 confirment expressément que cette formalité est obligatoire pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire (voir l'avis C.E. 48.988/AG/4 du 31 janvier 2011 sur un avant-projet devenu cette ordonnance, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2010-11, n° A-191/1, pp. 14 et 15, ainsi que le rapport de la commission (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2011-12, n° A-191/2, pp. 14 et 16-19).

5. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devaient encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

6. L'article 9bis, en projet, de la loi du 14 août 1986 interdit la détention des animaux à des fins exclusives ou principales de production de fourrure. Pareille mesure d'interdiction peut entraver la liberté des échanges dans l'Union européenne du fait qu'elle peut influencer l'importation d'animaux originaires d'un autre État membre et doit donc être considérée comme une mesure d'effet équivalent visée à l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE)⁵. Une telle mesure doit être justifiée conformément à l'article 36 du TFUE, la protection de la santé et de la vie des animaux⁶ pouvant éventuellement être considérée comme un motif de justification.

La disposition en projet a également pour conséquence que les entreprises qui détiennent ou élèvent des animaux à des fins de production de fourrure ne peuvent plus s'établir sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ou ne peuvent plus y offrir des services qui peuvent être qualifiés de détention ou d'élevage d'animaux à des fins de production de fourrure, ce qui touche au droit d'établissement (article 49 et suivants du TFUE) et à la libre circulation des services (au 56 et suivants du TFUE).

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

« Wat betreft de beperkende invloed, worden er op zich geen kwantitatieve beperkingen ingevoerd, noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks door de voorliggende maatregel. Het wordt enkel niet meer mogelijk om zich als producent van bont op het grondgebied van het BHG te vestigen.

(...)

Men kan zich theoretisch nog wel vestigen als nertsdierkweker, maar niet meer voor de productie van bont. Wat betreft de productie van bont worden hierboven de redenen aangehaald waarom het BHG dit wil verbieden ».

Sans pouvoir se prononcer de manière concluante à ce sujet, le Conseil d'État estime que la disposition en projet peut se justifier au regard des dispositions du traité précitées. Cette appréciation repose en grande partie sur le fait que la disposition en projet peut s'inscrire dans le cadre du régime spécifique prévu par la directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 'concernant la protection des animaux dans les élevages'⁷, à savoir comme une

⁵ C.J., 19 juin 2008, C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers vzw et Andibel vzw, §§ 20-22.

⁶ La protection du bien-être des animaux est par ailleurs également un objectif consacré par l'article 13 du TFUE.

⁷ Cette directive, qui s'applique aux animaux élevés ou détenus pour la production de fourrure (voir article 2, 1), de la directive), constitue du reste l'exécution de la Convention européenne, conclue au sein du Conseil de l'Europe, 'sur la protection des animaux dans les élevages', faite à Strasbourg le 10 mars 1976 et approuvée par la loi du

disposition plus stricte qui, conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la directive, peut encore être appliquée par les États membres sur leur territoire après l'expiration de la date de transposition du 31 décembre 1999 et dans le respect des dispositions générales du TFUE.

En tout état de cause, le dispositif en projet doit, conformément à la disposition de la directive précitée, être porté à la connaissance de la Commission européenne, qui pourra alors également examiner s'il est conforme aux dispositions du traité précitées.

7. L'article 9bis, en projet, de la loi du 14 août 1986 touche aussi à la liberté de commerce et d'industrie visée à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Selon la Cour constitutionnelle, cette liberté ne peut pas être conçue comme une liberté absolue. Elle n'empêche pas de régler l'activité économique des personnes et des entreprises. La liberté de commerce et d'industrie ne serait violée que si elle était limitée sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si une limitation était manifestement disproportionnée au but poursuivi⁸. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Door voorliggend voorontwerp van ordonnantie wordt het kweken van pelsdieren verboden op het grondgebied van het BHG. Het wordt dus verboden om een pelsdierkwekerij op te starten in het BHG. De maatregel in kwestie wordt echter genomen vanuit het standpunt van het algemeen belang, waarbij een tussenmaatregel niet mogelijk is. Het is een verbod of niet. De maatregel wordt gerechtvaardigd en uitgelegd in de memorie van toelichting. Het is een diersoort die gewoon is aan vrijheid, een groot territorium,... en waarbij zij in kwekerijen abnormaal gedrag vertonen. We wensen dus in het kader van de bescherming van het dierenwelzijn deze maatregel door te voeren ».

Eu égard notamment aux explications données à ce sujet dans l'exposé des motifs et dans la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil d'État peut admettre que le but poursuivi est légitime et que la mesure n'est pas disproportionnée à ce but. Bien que des mesures moins radicales peuvent se concevoir, comme des conditions plus strictes en ce qui concerne les conditions de détention des animaux, qui se rapprocheraient de leur habitat naturel, il n'en demeure pas moins que ces animaux sont uniquement élevés puis mis à mort dans le but de produire de la fourrure. La mise en balance que les auteurs du projet ont opérée en l'espèce entre la contribution de cette activité économique au commerce et à l'industrie, et le bien-être des animaux ne peut pas être considérée comme déraisonnable.

Article 3

8.1. La mention de la loi du 14 août 1986 dans le Code provient de l'adoption d'un amendement au projet devenu l'ordonnance du 8 mai 2014. La justification de cet amendement, qui a été déposé par le Gouvernement et qui n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'État, s'énonce comme suit :

« Cette adaptation vise à soumettre au Code de l'inspection le contrôle, la prévention, la constatation et la répression des violations des dispositions européennes

11 juillet 1979. Conformément à son article 1, cette Convention s'applique également aux soins et au logement des animaux qui sont élevés ou gardés pour la production de fourrures.

⁸ Voir par ex. C.C., 23 janvier 2014, n° 6/2014, B.34.

relatives au transit des déchets et des infractions à la législation relative au bien-être animal. (...).

Les dispositions du Code de l'inspection relatives à la répression des infractions primeront sur toute disposition contradictoire de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux qui ont trait à la répression des infractions en vertu du principe selon lequel la loi postérieure l'emporte sur la loi antérieure. En vertu du même principe, c'est la peine prévue par l'article 31, § 1^{er}, du Code de l'inspection qui s'appliquera aux infractions prévues par cette loi, et non la peine prévue par la loi du 14 août 1986 précitée. Ceci sans préjudice, cependant, du principe selon lequel lorsque la peine légalement prévue au moment de la condamnation diffère de celle qui était applicable au moment des faits, la peine la plus douce doit être appliquée.

Cette adaptation étend également l'habilitation donnée au Roi de compléter la liste des règlements de l'Union européenne visée par le Code aux règlements de l'Union européenne portant sur le bien-être animal »⁹.

Lors de la discussion au sein de la commission compétente, la ministre de l'époque, qui avait l'environnement dans ses attributions, a fait la déclaration suivante à cet égard :

« L'objectif est de mettre le futur Code de l'inspection en conformité avec la sixième réforme institutionnelle, votée en janvier 2014, qui transfère aux Régions les compétences relatives au bien-être animal et au transit de déchets.

La loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux contient des dispositions relatives à la poursuite et à la sanction des infractions par les fonctionnaires et organismes fédéraux. L'amendement vise à permettre aux agents de Bruxelles Environnement de veiller à l'application de cette loi selon la procédure prévue dans le Code »¹⁰.

8.2. Dès lors que la mention de la loi du 14 août 1986 dans le Code a été adoptée avant l'attribution à la Région de Bruxelles-Capitale de la compétence matérielle en matière de bien-être des animaux, elle est entachée d'un excès de compétence, même si elle n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 2015¹¹. Compte tenu notamment du fait qu'un recours en annulation du régime concerné est pendant devant la Cour constitutionnelle¹², et du fait que l'excès de compétence précité peut également être invoqué sous la forme d'une question préjudicielle posée à la suite d'une contestation relative à une amende administrative, une sanction pénale ou une autre mesure d'exécution, on peut admettre que les auteurs du projet, dans un souci de sécurité juridique, souhaitent reproduire le contenu de la mesure concernée dans une nouvelle disposition.

⁹ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-14, n° A-524/2, p. 109.

¹⁰ *Ibid.*, p. 21.

¹¹ Voir l'avis C.E. 55.179/AG/3/VR du 13 mars 2014 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 8 mai 2014 '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. Rég. Brux.-Cap., 2013-14, n° A-534/1, pp. 54-56.

¹² Le 18 décembre 2014, un recours en annulation notamment de l'article 2, nouveau, du Code a été introduit devant la Cour constitutionnelle (numéro de rôle 6124).

Contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs, l'article 3 du projet ne confirme pas la mention de la loi du 14 août 1986 dans le Code. Le procédé de la confirmation ne peut du reste pas être utilisé en l'espèce, car il ne s'agit pas de donner force de loi à un arrêté. Il s'agit plutôt de reproduire les modifications apportées à l'article 2 du Code par l'ordonnance du 8 mai 2014, de sorte que, si ces modifications devaient éventuellement être annulées par la Cour constitutionnelle, le régime visé par ces modifications puisse continuer à s'appliquer. Toutefois, ainsi qu'il est exposé ci-après, la disposition en projet ne suffit pas à régler de manière juridiquement sûre l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions visées par la loi du 14 août 1986 et il convient de préciser et de détailler davantage le régime envisagé.

8.3. En élaborant le régime en projet sous la forme d'une disposition autonome insérée dans une ordonnance qui, au demeurant, ne contient qu'une disposition modificative et dont l'intitulé ne laisse nullement présumer la portée précise de l'article 3 du projet, l'applicabilité du Code à la loi du 14 août 1986 est réglée d'une manière non transparente. En effet, le citoyen non initié ne retrouvera pas cette applicabilité dans la loi du 14 août 1986, pas plus que dans l'article 2 du Code – dans l'hypothèse où les modifications précitées de l'article 2 du Code seraient annulées –, mais dans une disposition autonome qui passera inaperçue dans une ordonnance dont l'intitulé est formulé en des termes généraux.

Dès lors que le Code, selon son intitulé, est uniquement applicable aux infractions environnementales et que la loi du 14 août 1986 est sans rapport avec celles-ci, il s'impose de régler l'applicabilité de ce Code dans la loi du 14 août 1986 en utilisant la technique de la législation par référence¹³. Toutefois, si les dispositions du Code que l'on voudrait ainsi rendre applicables, s'écartent trop du contexte et de la logique interne de la loi du 14 août 1986, il faudra utiliser un autre procédé, qui consiste à reproduire ces dispositions dans une version adaptée dans la loi du 14 août 1986. Dans chacun des deux cas, les dispositions existantes de la loi du 14 août 1986 que l'on ne souhaite plus maintenir ou qui ne concilient pas avec le système envisagé d'inspection, de prévention, de constatation et de répression des infractions devraient être abrogées.

8.4. À la question de savoir quelles dispositions du Code les auteurs du projet voudraient appliquer aux infractions visées dans la loi du 14 août 1986, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La mention de la loi du 14 août 1986 à l'article 2, § 1^{er}, 2^o, 6^e tiret, du Code a pour conséquence que le respect de la loi du 14 août 1986 et de ses arrêtés d'exécution peut être contrôlé conformément aux dispositions du Code et que les mesures prévues par le Code pour prévenir, constater, faire cesser et réprimer les infractions prévues par cette loi peuvent être adoptées.

Au contraire, la seule existence d'une atteinte au bien-être animal, en l'absence de toute infraction, ne permet pas d'appliquer les mesures prévues en cas de danger ou de nuisance pour la santé humaine/publique et l'environnement ou de menace imminente de dommage environnemental ou de dommage environnemental. Tel est le cas de

¹³ Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations 212 à 215, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

l'article 21, § 1^{er}, et des articles 35 à 36 du Code mais aussi des articles 8, 20 et 21, alinéa 6, des articles 24 à 30, 56 et 57 et des annexes du Code. Ces dispositions intégrées dans le Code proviennent en effet de l'ordonnance du 13 novembre 2008 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, qui a transposé la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (ci-après 'directive 2004/35/CE'). Le champ d'application de ces dispositions est en effet limité au cas où un dommage environnemental s'est produit ou menace de se produire de façon imminente. Or, le concept de 'dommage environnemental' utilisé dans ces dispositions est limité à certains types de dommages causés aux eaux, aux sols, aux habitats naturels et aux espèces protégées (cf. article 4, 1^o, du Code), conformément à l'article 2, § 1^{er}, de la directive 2004/35/CE, et non aux atteintes au bien-être animal.

Il résulte de ces deux prémisses que les dispositions suivantes du Code sont applicables aux infractions à la loi du 14 août 1986 ou à ses arrêtés d'exécution, outre les dispositions générales prévues au titre I^{er} du Code :

- L'article 5 du Code, et plus précisément :

o son paragraphe 1^{er}, qui prévoit notamment que les agents de l'IBGE chargés de la surveillance sont chargés de contrôler, sur l'ensemble du territoire régional, le respect des règlements de l'Union européenne, des lois et des ordonnances visés à l'article 2 du Code ainsi que du Code, et de constater les infractions. En effet, il en résulte que les agents de l'IBGE chargés de la surveillance sont compétents pour contrôler le respect de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux et de ses arrêtés d'exécution, et de constater les infractions sur l'ensemble du territoire régional.

o son paragraphe 4, qui prévoit notamment que les agents communaux chargés de la surveillance sont chargés de contrôler, sur l'ensemble du territoire communal, le respect des règlements de l'Union Européenne, des lois et ordonnances visés à l'article 2, et de constater les infractions. En effet, il en résulte que les agents communaux chargés de la surveillance sont compétents pour contrôler le respect de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux et de ses arrêtés d'exécution, et de constater les infractions sur l'ensemble du territoire de leur commune.

- Les articles 6 à 7 et 9, l'article 10, alinéa 1^{er}, l'article 11, § 1^{er}, 1^o à 3^o, et §§ 2-3, l'article 12 (en ce qu'il prévoit le prélèvement d'échantillon), l'article 13, §§ 2-3, l'article 14, § 7, l'article 15, § 3 et les articles 16 à 19 du Code.

Il s'agit en effet des dispositions du Code conférant aux agents chargés de la surveillance les pouvoirs permettant de contrôler le respect des législations visées à l'article 2 du Code – et donc le respect de la loi du 14 août 1986, à l'exception :

o des dispositions prévoyant la possibilité de procéder à des mesures de pollution, car ces dernières ne portent que sur les éléments affectant négativement l'homme ou l'environnement (cf. article 3, § 1^{er}, 18^o, du Code). Ces dispositions sont l'article 11, § 1^{er}, 4^o, l'article 12, l'article 13, § 1^{er}, l'article 14, §§ 1^{er} à 6 et l'article 15, §§ 1^{er} à 2, du Code; et

o de l'article 10, alinéa 2, du Code, qui permet de pénétrer dans le domicile en cas de pollution grave ou de menace grave susceptible de nuire à l'environnement ou à la santé humaine, car il ne vise pas les atteintes graves ou les menaces graves d'atteintes au bien-être animal.

- L'article 21, §§ 2 à 4, et l'article 22, du Code.

Ces dispositions visent en effet, avant toutes poursuites pénales ou administratives,

à faire cesser tout fait constitutif d'infraction prévu par une législation visée à l'article 2 du Code, et donc par la loi du 14 août 1986.

- L'article 23 du Code.

Cette disposition vise en effet à constater les infractions prévues par les législations visées à l'article 2 du Code, et donc par la loi du 14 août 1986.

- Les articles 31 à 33 du Code.

Ces dispositions prévoient en effet la peine applicable aux infractions prévues par les législations visées à l'article 2 du Code, et donc aux infractions prévues par la loi du 14 août 1986, en tenant compte des circonstances aggravantes et la récidive éventuelles.

- Les articles 34, 37 à 41 du Code.

Ces dispositions permettent en effet aux juridictions répressives d'ordonner des mesures complémentaires à la peine prononcée pour réprimer une infraction à une législation visée à l'article 2 du Code, telle que la loi du 14 août 1986. Ces juridictions peuvent donc prononcer de telles mesures dans le cadre d'une condamnation pour une infraction prévue par la loi du 14 août 1986.

On notera à cet égard que l'article 37 du Code permet à une juridiction répressive d'ordonner la remise des lieux en leur pristin état sans subordonner cette remise en état à l'existence d'une nuisance pour l'environnement. Rien ne s'oppose donc à ce qu'il soit appliqué en matière d'atteinte au bien-être animal.

- Les articles 42 à 53 du Code.

Ces dispositions permettent en effet à l'autorité administrative compétente de sanctionner d'une amende administrative alternative toute infraction à une des législations visées à l'article 2 du Code, et donc de sanctionner ainsi une infraction prévue par la loi du 14 août 1986 (pour autant que le Procureur du Roi n'ait pas pris de décision de poursuivre dans un délai de six mois ou ait décidé de ne pas poursuivre, et étant entendu que le paiement de l'amende éteint l'action publique), et de les assortir le cas échéant d'un ordre de cesser l'infraction sous astreinte.

- L'article 54 du Code.

Cette disposition prévoit en effet des dispositions de droit transitoire concernant les amendes administratives alternatives.

- L'article 58 du Code.

Cette disposition prévoit en effet le mode de computation des délais prévus par le Code ».

À la question de savoir ce qu'il adviendrait alors du chapitre XI de la loi du 14 août 1986, qui contient les dispositions pénales (articles 35, 36, 36bis, 37, 38, 39, 40 et 41), ainsi que des règles relatives à la désignation des personnes qui recherchent et constatent les infractions à la loi et à ses arrêtés d'exécution et aux règlements et décisions européens, et qui fixent les compétences dont ces personnes disposent (article 34), et des règles en matière de saisie administrative (article 42), le délégué a répondu ce qui suit :

« Les incriminations (les infractions) prévues par la loi du 14 août 1986 sont maintenues. Par contre, la peine qui sanctionne ces infractions est la peine prévue à l'article 31, § 1^{er}, du Code car celle-ci s'applique aux infractions prévues par les législations visées à l'article 2 du Code, et donc aux infractions prévues par la loi du 14 août 1986 (...).

Ce ne sont effectivement plus les agents visés par la loi du 14 août 1986 qui sont compétents pour contrôler son respect mais bien les agents visés à l'article 5, §§ 1^{er} et 4, du Code, à savoir les agents communaux et de l'IBGE chargés de la surveillance. Ces derniers peuvent faire usage des pouvoirs prévus par le Code (...) ».

À la question de savoir quelles dispositions de la loi du 14 août 1986 peuvent être maintenues et quelles dispositions doivent être abrogées, le délégué a fourni la réponse suivante :

« a) Les dispositions de la loi du 14 août 1986 dont l'application est maintenue sont les suivantes :

- Les articles 1 à 33.

Ces dispositions contiennent en effet des règles de fond, étant entendu que les habilitations données au Roi doivent désormais être lues comme des habilitations données au gouvernement régional.

- L'article 34, § 1^{er} et § 2, alinéa 2.

En effet, l'article 34, § 2, alinéa 2, prévoit des pouvoirs spécifiques à ceux que prévoit le Code, dès lors qu'il prévoit un accès à tout moyen de transport et une possibilité de visite domiciliaire en vue de contrôler le respect de la loi du 14 août 1986 (tandis que le Code ne prévoit pas explicitement l'accès aux moyens de transport et ne prévoit une visite domiciliaire qu'en cas de pollution grave ou de menace grave susceptible de nuire à l'environnement ou à la santé humaine, et non en matière de bien-être animal).

Le paragraphe 1^{er} de l'article 34 est uniquement maintenu parce que l'article 34, § 2, y renvoie, mais les agents visés au § 1^{er} doivent désormais être lus comme étant les agents communaux et de l'IBGE chargés de la surveillance en vertu de l'article 5, §§ 1^{er} et 4, du Code. En effet, cet article confie aux agents communaux et de l'IBGE chargés de la surveillance la mission de 'contrôler [...] le respect des [...] lois [...] visées à l'article 2 [...], et de constater les infractions', ce qui inclut la loi du 14 août 1986. Les pouvoirs octroyés par l'article 34 à ces agents fédéraux en vue de contrôler le respect de la loi du 14 août 1986 sont donc attribués à ces agents chargés de la surveillance par l'effet de l'article 5, §§ 1^{er} et 4, du Code.

- Article 40.

La sanction qu'il prévoit s'ajoute en effet aux sanctions prévues par le Code.

- L'article 42.

En effet, cette disposition prévoit des pouvoirs spécifiques à ceux que prévoit le Code, dès lors qu'elle prévoit la possibilité pour les agents qu'elle désigne de saisir administrativement des animaux faisant l'objet d'une infraction à cette loi et, si nécessaire, de les faire héberger dans un lieu d'accueil approprié, ainsi que la possibilité pour ces agents de saisir administrativement et éventuellement, de détruire les cadavres, la viande ou les objets qui font l'objet de l'infraction, qui ont servi à commettre l'infraction ou qui devaient servir à commettre l'infraction.

Il faut noter que 'les agents de l'autorité visés à l'article 34' auxquels cette disposition confie ces pouvoirs doivent désormais être lus comme étant les agents communaux et de l'IBGE chargés de la surveillance, pour les motifs déjà évoqués pour l'article 34.

Quant au 'Service public fédéral compétent pour le Bien-être Animal' désigné par l'article 41, § 2, pour fixer la destination de l'animal saisi, et visé également à l'article 41, § 4, il s'agit désormais des fonctionnaires dirigeants de l'IBGE, dès lors que l'IBGE a été désigné comme administration réceptacle du bien-être animal par une décision du

Gouvernement bruxellois du 19 décembre 2013.

- Article 43.

La confiscation prévue par le Code est en effet prévue uniquement en cas de danger pour l'environnement ou la santé humaine (sans préjudice de la confiscation spéciale prévue par les articles 42 à 43bis du Code pénal).

b) Les dispositions de la loi du 14 août 1986 prévoyant des infractions dont l'application est maintenue sauf en ce qui concerne la peine, désormais prévue à l'article 31, § 1^{er}, du Code, sont les suivantes :

- Articles 35, 36, 36bis et 41.

c) Enfin, les dispositions de loi du 14 août 1986 qui sont implicitement abrogées sont les suivantes :

- Article 34, § 2, alinéas 1^{er} et 3 et § 3 à 6.

En effet, les pouvoirs prévus par le § 2, alinéas 2 et 3, et les §§ 3 à 5 sont déjà prévus par les dispositions suivantes du code :

o En ce qui concerne l'article 34, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 1986: l'article 11, alinéa 1^{er}, du Code prévoit déjà la possibilité pour les agents chargés de la surveillance de se voir communiquer tout renseignement qu'ils estiment nécessaire à l'exercice de leur mission ;

o En ce qui concerne l'article 34, § 2, alinéa 3, de la loi du 14 août 1986: l'article 6 du Code prévoit déjà la possibilité pour les agents chargés de la surveillance d'avoir recours aux services de police et ce, dans des cas plus étendus que ceux que prévoit l'article 34 de la loi du 14 août 1986 ;

o En ce qui concerne l'article 34, § 2, alinéa 4, de la loi du 14 août 1986: l'article 11, alinéa 1^{er}, 1^o, du Code prévoit déjà la possibilité pour les agents chargés de la surveillance d'interroger toute personne ;

o En ce qui concerne l'article 34, §§ 3 et 4 (combiné au § 2, alinéa 1^{er}) de la loi du 14 août 1986: l'article 23 du Code confère déjà aux agents chargés de la surveillance le pouvoir de constater les infractions et ce, selon des modalités différentes que celles prévues par la loi du 14 août 1986 ;

o En ce qui concerne l'article 34, § 5, de la loi du 14 août 1986: l'article 21, § 2, du Code prévoit déjà la possibilité pour les agents chargés de la surveillance d'adresser à tout moment un avertissement à l'auteur suspecté d'avoir commis une infraction et ce, selon des modalités différentes que celles prévues par la loi du 14 août 1986.

Quant à la réserve formulée au § 6 concernant les pouvoirs de l'AFSCA de contrôler le respect de la loi du 14 août 1986, elle est implicitement abrogée par le transfert aux régions de la compétence relative au bien-être animal, combiné à l'octroi de cette compétence aux agents de l'IBGE et des communes chargés de la surveillance. En effet, il en résulte que l'article 5, alinéa 2, 12^o, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire qui avait confié à cette agence la compétence de contrôler le respect de la loi du 14 août 1986 a été implicitement abrogé.

- Article 37.

La mesure que cette disposition prévoit est en effet prévue selon des modalités différentes à l'article 38 du Code.

- Article 39.

La sanction de la récidive que cette disposition prévoit est en effet prévue selon des modalités différentes à l'article 33 du Code.

- Article 38.

En effet, cette disposition prévoit l'application de l'entièreté du livre I^{er} du Code pénal alors que l'article 33 du Code prévoit des règles spécifiques en matière de récidive qui dérogent au chapitre V du Code pénal.

Ceci étant dit, en-dehors des dispositions du livre I^{er} du Code pénal auxquelles le Code déroge, l'ensemble du livre 1^{er} du Code pénal, y-compris son chapitre VII et son article 85, qui sont inclus, sont applicables aux infractions prévues par la loi du 14 août 1986 en vertu de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises), qui dispose comme suit (nous soulignons):

‘Dans les limites des compétences des Communautés et des Régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements; les dispositions du livre I^{er} du Code pénal s’y appliquent, sauf les exceptions qui peuvent être prévues par décret [lire : ordonnance] pour des infractions particulières.’.

- Article 41bis.

La possibilité d'imposer une amende administrative alternative à la sanction pénale est en effet prévue selon des modalités différentes par les articles 42 à 53 du Code ».

Étant donné que les auteurs du projet ont, de toute évidence, une idée précise des dispositions du Code qui (adaptées ou non) doivent être rendues applicables et des dispositions de la loi du 14 août 1986 qui peuvent être maintenues ou doivent être abrogées, ils peuvent exprimer cette perception en intégrant dans la loi du 14 août 1986, plutôt que dans l'article 3 du projet, les dispositions de renvoi adéquates, formulées de manière précise, le cas échéant en insérant des dispositions du Code dans une version adaptée et en maintenant, adaptant ou abrogeant, selon le cas, les dispositions existantes de la loi du 14 août 1986. Ce n'est que de cette façon que le citoyen pourra évaluer avec toute la sécurité juridique nécessaire les effets liés aux infractions commises à la loi du 14 août 1986, à ses arrêtés d'exécution et aux règlements UE en matière de bien-être des animaux. Non seulement les droits et devoirs des intéressés doivent être définis de manière précise dans les dispositions d'application et les sanctions, mais, en outre, il est également à craindre que, tel que l'article 3 du projet est actuellement rédigé, les intéressés contesteront en justice la validité de certaines mesures d'application et sanctions.

Une adaptation aussi importante du projet exige également que le projet remanié soit à nouveau soumis pour avis au Conseil d'État, étant donné qu'il est impossible pour le Conseil, sur la seule base des précisions du délégué, de déterminer si des chevauchements ou des lacunes subsistent entre la loi du 14 août 1986 et le Code.

8.5. Enfin, également par souci de sécurité juridique, il est conseillé, si le procédé susmentionné est suivi, d'abroger la mention de la loi du 14 août 1986 dans l'article 2, § 1^{er}, 2^o, du Code, ainsi que la mention de l'article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980, dans l'article 2, § 2, du Code.

9. Si l'intention est que des agents de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après : l'IBGE) surveillent le respect des dispositions de la loi du 14 août 1986, de ses arrêtés d'exécution et des règlements européens mentionnés dans l'article 36, 17° et 18°, de la loi du 14 août 1986 (et éventuellement d'autres règlements qui y seraient ajoutés), il faut tenir compte du fait que l'IBGE, selon l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement', confirmé par la loi, est un organisme d'intérêt public ayant la personnalité juridique, de sorte que les missions de l'IBGE doivent être fixées par une ordonnance. L'IBGE doit également être considéré comme un établissement au sens de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, ce qui implique que la compétence de l'IBGE, notamment, doit être réglée par une ordonnance. Les missions de l'IBGE mentionnées à l'article 3 de l'arrêté royal précité ne comportent pas, pour l'heure, de missions relatives au bien-être des animaux. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Il appartient au législateur régional bruxellois d'ajouter à l'IBGE, organisme d'intérêt public bruxellois, des compétences supplémentaires à celles qui sont actuellement prévues par l'arrêté royal du 8 mars 1989, qui a valeur de loi.

En effet, l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 relative aux réformes institutionnelles, rendu applicable aux institutions bruxelloises par l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *mutatis mutandis*, dispose comme suit :

'Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital.

Le décret [lire: l'ordonnance] peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Le décret [lire: l'ordonnance] en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle.' (...).

L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 relative aux réformes institutionnelles n'exige pas que l'attribution de compétences nouvelles à un organisme d'intérêt public soit effectuée au sein de la même ordonnance que celle qui l'a créée, du moment que cette attribution ait lieu par le biais d'une ordonnance.

Or, en visant la loi du 14 août 1986, l'article 2 du Code a donné la compétence de rechercher, prévenir et constater les infractions à cette loi aux agents de l'IBGE chargés de la surveillance, et a donné la compétence de sanctionner et d'ordonner la cessation des infractions à cette loi au fonctionnaire dirigeant de l'IBGE (cf. la réponse à la question 12.a, ci-avant). Ce faisant, il a étendu les compétences de l'IBGE, dès lors que les agents et le fonctionnaire dirigeant n'agissent qu'au nom et pour le compte de l'IBGE.

Dès lors que le Code constitue une ordonnance, c'est donc bien par voie d'ordonnance que l'IBGE voit ses compétences étendues.

L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 relative aux réformes institutionnelles a donc été respecté tant par l'article 2, § 1^{er}, 2°, 6° tiret, actuel du Code que par l'article 3 de l'ordonnance en projet qui vise à confirmer cette disposition ».

Sur le plan formel, le Conseil d'État peut se rallier à ce point de vue. Par souci de clarté, il serait néanmoins plus clair que l'article 3 de l'arrêté royal confirmé du 8 mars 1989 soit complété sur ce point. En tout état de cause, le raisonnement suivi par le délégué suppose que ces compétences de l'IBGE et des agents chargés de la surveillance soient également traduites dans

les adaptations de la loi du 14 août 1986, citées dans l'observation 8.4, dès lors que, consécutivement à l'observation 8.5, la mention de la loi du 14 août 1986 serait alors supprimée de l'article 2 du Code.

Article 4

10. La date d'entrée en vigueur de l'ordonnance dont l'adoption est envisagée (en fait : de son article 2) doit encore être complétée dans l'article 4 du projet. Le délégué a confirmé que l'intention n'est pas de faire entrer l'article 2 en vigueur avant la date de publication de l'ordonnance à adopter. Dès lors que l'article 4 interdit certaines activités et que la sanction pénale inscrite à l'article 41 de la loi du 14 août 1986 est également applicable à cet effet, il n'est pas non plus possible de lui conférer un effet rétroactif.

11. L'article 3 de l'ordonnance dont l'adoption est envisagée entre en vigueur le (lire : produit ses effets à partir du) 1^{er} janvier 2015, à savoir la date du transfert du personnel fédéral en matière de bien-être des animaux à la Région de Bruxelles-Capitale et, par ailleurs, celle de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 8 mai 2014, comme l'indique l'exposé des motifs.

Il en résulte que depuis le 1^{er} janvier 2015, les agents de l'IBGE, désignés par le fonctionnaire dirigeant pour exercer la surveillance (voir l'article 5, § 1^{er}, du Code) et les agents communaux, désignés aux mêmes fins par le collège des bourgmestre et échevins (voir l'article 5, § 4, du Code), recherchent les infractions visées dans la loi du 14 août 1986, dans ses arrêtés d'exécution et dans les règlements européens mentionnés à l'article 36, 17° et 18°, de cette loi selon les procédures fixées dans le Code, et que ces infractions sont poursuivies et sanctionnées conformément aux procédures prévues dans ce Code.

Abstraction faite de ce qui a été observé à cet égard aux points 8.1 à 8.5 à propos du principe de sécurité juridique, il n'est pas possible de rendre applicables avec effet rétroactif des dispositions relatives à la recherche, la poursuite et la répression d'infractions. En ce qui concerne les dispositions pénales matérielles, la rétroactivité est contraire à l'interdiction de la rétroactivité de la loi pénale, garantie par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le fait que cette recherche, poursuite et répression d'infractions est déjà possible depuis le 1^{er} janvier 2015 à la suite de l'adaptation de l'article 2 du Code par l'ordonnance du 8 mai 2014 ne change rien à cette constatation, en particulier si cette adaptation devait être annulée par la Cour constitutionnelle.

Il convient dès lors de renoncer à la rétroactivité de l'article 3 de l'ordonnance à adopter, comme l'a d'ailleurs confirmé le délégué.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT