



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.663/3
van 20 januari 2016

over

een voorontwerp van
ordonnantie ‘tot wijziging van
de wet van 14 augustus 1986
betreffende de bescherming en
het welzijn der dieren’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.663/3
du 20 janvier 2016

sur

un avant-projet d'ordonnance
‘modifiant la loi du
14 août 1986 relative à la
protection et au bien-être des
animaux’

Op 14 december 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 20 januari 2016, een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 januari 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, 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 januari 2016.

*

Le 14 décembre 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 janvier 2016, sur un avant-projet d'ordonnance ‘modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 12 janvier 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, 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 janvier 2016.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

1. Het voorontwerp van ordonnantie dat thans om advies wordt voorgelegd is een aangepaste versie van een voorontwerp van ordonnantie waarover de Raad van State op 20 maart 2015 reeds advies 57.066/3 heeft gegeven.

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 bezit van dieren uitsluitend en voornamelijk voor de productie van pels wordt verboden (artikel 7 van het ontwerp).

Anderzijds wordt beoogd door middel van verscheidene wijzigingen van de wet van 14 augustus 1986 te bepalen welke bepalingen van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid (hierna: het Wetboek) middels verwijzingen ongewijzigd van toepassing worden gemaakt op misdrijven inzake dierenwelzijn, alsook welke bepalingen van het Wetboek in een aangepaste versie worden opgenomen in de wet van 14 augustus 1986. Verscheidene bepalingen van de wet van 14 augustus 1986 worden gewijzigd of opgeheven omdat ze niet verenigbaar zijn met de voormelde bepalingen van het Wetboek, omdat ze dubbelop zijn of omdat hun behoud niet wenselijk wordt geacht. Ten slotte wordt bepaald welke overheden belast worden met de controle op de naleving van de bepalingen van de wet van 14 augustus 1986.

VORMVEREISTEN

2. In het ontworpen artikel 36ter, § 3, 4° (artikel 19 van het ontwerp), wordt bepaald dat in een veroordelend vonnis voor een misdrijf bepaald in de wet van 14 augustus 1986, de rechter de maatregelen kan opleggen bepaald in de artikelen 38 tot 41 van het Wetboek, met inachtneming van de voorwaarden voorzien in (lees: voorgeschreven bij) deze bepalingen. Sommige van de aldus van toepassing gemaakte maatregelen komen niet voor in boek I van het Strafwetboek, althans wat betreft natuurlijke personen. Dat is met name het geval voor artikel 38 van het Wetboek, dat voorziet in de mogelijkheid van een gedeeltelijke of volledige stopzetting van de activiteit of van een tijdelijke of definitieve sluiting van de inrichting, alsook in de mogelijkheid om de exploitatie, persoonlijk of via tussenpersonen, van soortgelijke inrichtingen te verbieden.¹ Ook artikel 39 van het Wetboek, dat de mogelijkheid inhoudt van het opleggen van een tijdelijk verbod om een bepaalde beroepsactiviteit persoonlijk of via tussenpersonen uit te oefenen, en artikel 40 van het Wetboek, op grond waarvan de bekendmaking van het veroordelende vonnis op kosten van de veroordeelde kan worden bevolen, betreffen straffen die voor natuurlijke personen niet worden geregeld in boek I van het Strafwetboek.²

¹ Overeenkomstig het huidige artikel 37 van de wet van 14 augustus 1986 (dat bij artikel 20 van de aan te nemen ordonnantie wordt opgeheven) kan overigens enkel de tijdelijke sluiting voor een termijn van een maand tot drie jaar worden opgelegd van de inrichting waarin de misdrijven werden gepleegd.

² Voor rechtspersonen voorzien de artikelen 7bis en 35 tot 37bis van het Strafwetboek wel in die mogelijkheid (vergelijk onder meer met artikel 7 van het Strafwetboek).

Vooraleer het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement zich uitspreekt over de ontworpen bepaling,³ die neerkomt op het opleggen – of in dit geval het verruimen van het toepassingsgebied – van verscheidene straffen⁴ ten aanzien van natuurlijke personen waarin boek I van het Strafwetboek niet voorziet en die dus materieel gezien “nieuw” zijn,⁵ is het eensluidend advies van de federale Ministerraad vereist overeenkomstig artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.⁶

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het ontwerp bevat tal van gebreken op wetgevingstechnisch en taalkundig gebied en verdient op dit vlak een zeer grondig nazicht. Zo kan worden gewezen op het volgende:

- de gebrekkige redactie van tal van wijzigingsbepalingen;
- het niet of foutief vermelden van de geldende wijzigingen in sommige wijzigingsbepalingen;
- verscheidene discordanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst;
- niet-correct woordgebruik of taalfouten.

De opmerkingen die ter zake worden geformuleerd bij het onderzoek van de tekst zijn geenszins exhaustief.

4. Het ontwerp strekt ertoe een uniformisering van de strafmaat voor alle misdrijven inzake dierenwelzijn tot stand te brengen en, ruimer nog, om de strafmaat voor alle misdrijven inzake dierenwelzijn gelijk te schakelen met de eenvormige strafmaat voor milieumisdrijven, vermeld in artikel 31, § 1, van het Wetboek, namelijk een gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en een geldboete van 50 tot 100.000 euro.

³ In de toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 16 juli 1993 ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’, waarbij artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is vervangen, werd in dat verband beklemtoond dat het “voor zich [spreekt] dat met het vragen van het advies van de Ministerraad niet gewacht mag worden tot het ogenblik waarop het decreet of de ordonnantie bekrachtigd moet worden” (*Parl.St. Senaat* 1992-93, nr. 558-1, 35). In het verslag van de senaatscommissie verklaarde de minister van Wetenschapsbeleid dat “het eensluidend advies van de federale Ministerraad vereist is voor een stemming in de betrokken Gemeenschaps- of Gewestraad kan plaatsvinden over een voorstel of ontwerp van decreet dat nieuwe straffen of strafbaarstellingen invoert” (*Parl.St. Senaat* 1992-93, nr. 558-5, 195).

⁴ Tijdens de parlementaire voorbereiding werd het verbod om een bepaalde beroepsactiviteit uit te oefenen als voorbeeld van een straf genoemd (verklaring van de heer Lallemand, *Hand. Senaat* 2 juni 1993, nr. 94, p. 2.706).

⁵ Zie daarover GwH 29 april 2010, nr. 41/2010, B.10-B.11.2.

⁶ Die bepaling is overeenkomstig artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ van toepassing op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De uniformisering van de strafmaat voor misdrijven kan op zich beschouwd een legitieme doelstelling (bv. de eenvoud van de strafrechtelijke sanctieregeling) uitmaken, maar daarbij moet ook rekening worden gehouden met het gelijkheidsbeginsel en met het evenredigheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel impliceert dat voor de gelijke behandeling van onvergelykbare gevallen een redelijke verantwoording voorhanden moet zijn, terwijl het evenredigheidsbeginsel inhoudt dat straffen proportioneel moeten zijn ten opzichte van de ernst van de inbreuk.

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Le Code de l’inspection a prévu une peine unique pour l’ensemble des infractions aux législations en matière d’environnement, pour les raisons exposées dans l’exposé des motifs du projet d’ordonnance établissant le Code de l’inspection (Doc. Parl. Brux., 2013-2014, A-524/1, pp. 26-37, et en particulier le point 7.c). Les motifs de cette uniformisation étaient notamment le fait que :

- les sanctions pénales en matière environnementale doivent avoir un caractère effectif, dissuasif et proportionné; or, notamment, les peines prévues dans les différentes législations environnementales sectorielles étaient en général trop peu élevées en cas de violation à grande échelle par une entreprise ;

- l’intervention de la sanction pénale prévue par le Code de l’inspection présente un caractère tout-à-fait marginal grâce au système préventif mis en place: celle-ci ne sanctionne en effet que les personnes qui ne se remettent pas spontanément en conformité avec la loi malgré l’avertissement et les mises en demeure qui peuvent être donnés par les agents chargés de la surveillance et qui ont en outre commis une infraction suffisamment grave pour entraîner des poursuites par le procureur du Roi ;

- plus fondamentalement, il n’est pas opportun de distinguer les peines de base selon le secteur du droit de l’environnement ou même l’infraction en cause parce que la gravité concrète de l’infraction sera déterminée concrètement par le tribunal selon l’intention de son auteur et ses conséquences, ce qui rend peu pertinente, en principe, la diversité de peines maximales selon la législation environnementale en cause. La diversité des peines minimales selon le secteur du droit de l’environnement ou les infractions est en particulier peu opportune parce qu’en cas de circonstances atténuantes, le tribunal peut de toute façon appliquer une peine inférieure au niveau légal.

Or, le gouvernement bruxellois ne voit pas de motif de se départir de cette appréciation en matière de bien-être animal, au regard des peines actuellement prévues par la loi relative au bien-être animal, qui sont particulièrement basses.

En outre, le régime de prévention et de répression se voit calqué par le présent projet sur le régime du Code de l’inspection, de sorte que les considérations propres au caractère essentiellement préventif du régime mis en place pour les infractions en matière d’environnement – qui n’impliquent des poursuites que dans les cas les plus graves – sont pertinentes pour les infractions à loi relative au bien-être des animaux.

Enfin, tout comme en matière d’environnement, le gouvernement ne voit pas de raison de distinguer a priori la gravité des infractions prévues et préfère au tribunal le soin de distinguer celle-ci en fonction de ses circonstances et de ses conséquences.

Le gouvernement bruxellois estime donc opportun de prévoir une fourchette de peine unique pour l’ensemble des infractions en matière de bien-être des animaux qui soit suffisamment large pour présenter un caractère suffisamment effectif, dissuasif et proportionné dans tous les cas.

Enfin, le gouvernement bruxellois n'estime pas devoir attribuer aux infractions en matière de bien-être des animaux un caractère en soi et a priori moindre que les infractions en matière d'environnement – sans préjudice de l'appréciation a posteriori par le juge des circonstances dans laquelle l'infraction a été commise et de ses conséquences ; celles-ci peuvent en effet par exemple être commises à grande échelle ou causer à un animal des souffrances particulièrement graves. Le gouvernement estime donc opportun de prévoir la même fourchette de peines aux infractions à la protection et au bien-être des animaux que celle qui est prévue en matière d'environnement, de façon à permettre au tribunal de prononcer dans tous les cas, en fonction des circonstances, une peine qui soit suffisamment effective, dissuasive et proportionnée.”

De beleidsoverweging dat de strafmaat voor inbreuken op de wetgeving inzake dierenwelzijn thans te laag is en dat die strafmaat moet worden afgestemd op de strafmaat die geldt voor inbreuken op de milieuwetgeving, verantwoordt nog niet dat wordt voorzien in een zeer ruime vork waarbij de hoogste strafmaat die de rechter kan opleggen, voor minder ernstige inbreuken nog steeds onevenredig hoog kan zijn.⁷ De ordonnantiegever kan het waarborgen van de proportionaliteit van de strafmaat niet zonder meer overlaten aan de rechter, aangezien een dergelijke ruime vork leidt tot onzekerheid en mogelijk zelfs tot willekeur bij de beoordeling van de strafmaat. De Raad van State geeft dan ook ter overweging om op zijn minst in twee soorten strafmaten te voorzien, naargelang de ernst van de inbreuk.

5. Het is raadzaam om, ter wille van de rechtszekerheid, de vermelding van de wet van 14 augustus 1986 in artikel 2, § 1, 2°, zesde streepje, van het Wetboek op te heffen. Dat geldt ook voor de vermelding van artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in artikel 2, § 2, van het Wetboek.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 1

6. In het opschrift van hoofdstuk 1 van het ontwerp schrijve men “Algemene bepaling” in plaats van “Algemene bepalingen”, aangezien het hoofdstuk slechts een artikel bevat.

Artikel 3

7. In de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp kan de verwijzing naar artikel 4 van de wet van 14 augustus 1986 beter worden gespecificeerd als een verwijzing naar artikel 4,

⁷ Zo rijst de vraag of voor een inbreuk op het reclameverbod vervat in artikel 11bis van de wet van 14 augustus 1986 dezelfde vork kan worden gehanteerd als voor het doden van dieren met miskenning van de artikelen 15 en 16 van dezelfde wet.

§ 5. De te vervangen woorden luiden bovendien “in artikel 34 bedoelde overheidspersonen” en niet “in artikel 33 bedoelde overheidspersonen”.⁸

Artikel 4

8. In de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp moeten de woorden “, laatst gewijzigd bij de wet van 27 december 2012,” worden ingevoegd tussen de woorden “van dezelfde wet” en de woorden “worden de volgende”.

9. In de Franse tekst van artikel 4, 1°, a), van het ontwerp moet worden gepreciseerd, naar het voorbeeld van de Nederlandse tekst, dat de erin vervatte wijziging betrekking heeft op het eerste lid van paragraaf 3 van artikel 5 van de wet van 14 augustus 1986. Tevens moeten de woorden “à chaque fois” worden weggelaten.

10. In artikel 4, 1°, b), van het ontwerp schrijve men “Het instituut” in plaats van “het Instituut”. In plaats van “al dan niet door deskundigen bijgestaan of naar gelang van het geval, het Federaal Agentschap (...)” schrijft men beter “al dan niet bijgestaan door deskundigen, of naargelang het geval, door het Federaal Agentschap (...)”.

Artikel 5

11. In de inleidende zin van artikel 5 van het ontwerp kan de verwijzing naar artikel 6 van de wet van 14 augustus 1986 beter worden gespecificeerd als een verwijzing naar artikel 6, § 3. Bovendien moeten tussen de woorden “van dezelfde wet” en de woorden “worden de” de woorden “, ingevoegd bij de wet van 4 mei 1995 en gewijzigd bij de wet van 22 december 2003,” worden ingevoegd.

Artikel 6

12. In de inleidende zin van artikel 6 van het ontwerp moeten de woorden “, gewijzigd bij de wet van 22 december 2003,” worden ingevoegd tussen de woorden “van dezelfde wet” en de woorden “worden de”.

Artikel 7

13. In advies 57.066/3 heeft de Raad van State het volgende opgemerkt met betrekking tot een bepaling die inhoudelijk overeenstemt met artikel 7 van dit ontwerp:

“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

⁸ Zie het *erratum* met betrekking tot artikel 4, § 5, van de wet van 14 augustus 1986, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 januari 1987, p. 1378.

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).⁹ 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 dieren¹⁰ 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.’

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’,¹¹ 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 richtlijn bepaling 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

⁹ Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: HvJ 19 juni 2008, C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers vzw en Andibel vzw, §§ 20-22.

¹⁰ Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: De bescherming van het dierenwelzijn wordt overigens ook gehuldigd als doelstelling in artikel 13 van het VWEU.

¹¹ Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: 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.

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.¹² 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.”

14. De Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 9bis vertoont tekortkomingen. In de eerste plaats schrijve men “houden” in plaats van “bezit”, naar analogie van de terminologie die reeds wordt gebruikt in de wet van 14 augustus 1986. In de tweede plaats schrijve men “uitsluitend of voornamelijk” in plaats van “uitsluitend en voornamelijk”, aangezien de twee termen onderling exclusief zijn.

15. In de inleidende zin van artikel 7 van het ontwerp moeten de woorden “de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren” worden vervangen door de woorden “dezelfde wet”.

Artikel 9

16. In de Nederlandse tekst van artikel 9 van ontwerp schrijve men “met als opschrift” in plaats van “genaamd”.

Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 11, 14, 16 en 26 van het ontwerp.

¹² Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: Zie bijv. GwH 23 januari 2014, nr. 6/2014, B.34.

Artikel 10

17. In de inleidende zin van artikel 10 van het ontwerp moeten de woorden “, vervangen bij de wet van 22 december 2003 en laatst gewijzigd bij de wet van 27 december 2012,” worden ingevoegd tussen de woorden “van dezelfde wet” en de woorden “wordt vervangen”.

18. Het staat niet aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om te bepalen dat overtredingen op de wet van 14 augustus 1986 en haar uitvoeringsbesluiten worden opgespoord en vastgesteld door de leden van de federale en lokale politie. Het ontworpen artikel 34, eerste lid, eerste streepje, kan dan ook niet worden gehandhaafd. Desgevallend kan artikel 34 worden gewijzigd, in plaats van vervangen in de door de stellers van het ontwerp gewenste zin, zonder te raken aan het huidige artikel 34, § 1, eerste lid, eerste streepje, van de wet van 14 augustus 1986.

19. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 34, tweede lid, moeten de woorden “de personeelsleden van het Instituut belast met het toezicht die dierenarts zijn” worden vervangen door de woorden “de met het toezicht belaste personeelsleden van het Instituut die dierenarts zijn”.

Artikel 12

20. In het ontworpen artikel 34bis wordt de term “verontreiniging” bedoeld in de artikelen 11 tot 15 van het Wetboek in een welbepaalde zin gedefinieerd. De stellers van het ontwerp moeten evenwel rekening houden met het gegeven dat in de Nederlandse tekst van artikel 11, § 1, 4°, van het Wetboek de term “vervuiling” wordt gebruikt, terwijl in de artikelen 11 tot 15 de term “verontreiniging” voorkomt. In de Franse tekst wordt steeds de term “pollution” gebruikt. Het is dan ook raadzaam om artikel 11, § 1, 4°, van het Wetboek te wijzigen om daar ook de term “verontreiniging” in te voeren.

Artikel 18

21. In de Nederlandse tekst van artikel 18 van het ontwerp dient de zinsnede “artikelen 36” te worden vervangen door de zinsnede “artikel 36” en dienen de woorden “met een geldboete” te worden vervangen door de woorden “met een boete”.

Artikel 19

22. In het ontworpen artikel 36ter, § 1, wordt bepaald dat de verzwarende omstandigheden bedoeld in artikel 32 van het Wetboek van toepassing zijn op de misdrijven bepaald in de wet van 14 augustus 1986. Die laatste bepaling voorziet in een specifieke strafbaarstelling voor bepaalde misdrijven waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten of aanzienlijke schade aan een habitat binnen een Natura 2000-gebied wordt veroorzaakt. Tevens schrijft die bepaling voor dat ze “geen afbreuk [doet] aan de verzwarende omstandigheden zoals

voorzien in bijzondere wetgevingen”. Het is dan ook niet duidelijk wat in de ontworpen bepaling precies wordt bedoeld met de erin vermelde “verzwarende omstandigheden”. De gemachtigde verschaft de volgende verduidelijking:

“L’article 36ter de l’ordonnance en projet prévoit l’application des peines relatives aux circonstances aggravantes visées à l’article 32 du Code de l’inspection (...). Cette nouvelle disposition se justifie en vue de sanctionner les dommages graves qui pourraient être occasionnés aux êtres humains ou à l’environnement par les animaux maintenus en captivité. Sont notamment envisagées les infractions résultant d’une libération incontrôlée d’animaux et, par suite, des dommages à l’environnement, mais aussi des lésions graves voire mortelles, infligées par lesdits animaux, aux êtres humains (en ce compris, au personnel des installations concernées). Ainsi, la mort ou le dommage sérieux aux personnes peuvent être causés par des infractions prévues par la loi relative à la protection et au bien-être des animaux – par exemple en cas de combat d’animaux ou d’abandon d’un animal, interdits par l’article 35, alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o, de la loi relative au bien-être des animaux.

Les circonstances aggravantes prévues par l’article 32 du Code de l’inspection sont donc rendues applicables aux infractions à la loi relative à la protection et au bien-être des animaux. Par ailleurs, l’article 36ter de l’ordonnance répond aux exigences posées par l’article 19 de la Directive 2010/63/UE (...). Cet article dispose en effet que:

‘Les États membres peuvent autoriser que les animaux utilisés ou destinés à être utilisés dans des procédures soient placés ou relâchés dans un habitat approprié ou un système d’élevage adapté à l’espèce, pour autant que les conditions suivantes soient satisfaites: [...] il n’y a pas de danger pour la santé publique, la santé animale ou l’environnement’. (Nous soulignons).

Ledit article 19 doit être lu en combinaison avec le considérant n° 26 de la même directive, lequel exige qu’en cas de placement d’animaux à la suite d’expérimentation, tant la protection de l’environnement que celle de la sécurité publique soient garanties.”

Uit deze uitleg kan worden begrepen dat het de bedoeling is om de specifieke strafbaarstelling en de strafmaat vermeld in artikel 32 van het Wetboek over te nemen, toegespitst op misdrijven bedoeld in de wet van 14 augustus 1986. Het ontworpen artikel 36ter, § 1, kan dan beter als volgt worden geredigeerd:

“Wordt gestraft met de straf bepaald in artikel 32 van het Wetboek van inspectie, diegene die een misdrijf pleegt zoals bepaald in deze wet, waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten of aanzienlijke schade aan een habitat binnen een Natura 2000-gebied wordt veroorzaakt.”

Artikel 22

23. In artikel 22 van het ontwerp moeten de woorden “, vervangen bij de wet van 27 december 2012,” worden ingevoegd tussen de woorden “van dezelfde wet” en de woorden “wordt opgeheven”.

Artikel 23

24. In de inleidende zin van artikel 23 van het ontwerp schrijve men “vervangen bij” in plaats van “laatst gewijzigd door”.

25. In het ontworpen 41, § 2, wordt bepaald dat de Regering “de lijst op[stelt] van de verordeningen en besluiten van de Europese Unie met betrekking tot het dierenwelzijn waarvan de schending niet reeds strafbaar wordt gesteld door de artikelen 35 tot 36*bis*”. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“L’article 36, 17° et 18°, de la loi relative à la protection et au bien-être des animaux énumère déjà deux règlements européens relatifs au bien-être des animaux. La délégation au Gouvernement vise à permettre une mise à jour constante – et évitant la lourdeur d’une procédure législative – de la liste suite à l’entrée en vigueur de nouveaux règlements de l’Union européenne portant sur la protection et le bien-être des animaux.”

Een dergelijke lijst kan enkel declaratief zijn en niet constitutief, gezien de voorrang en de rechtstreekse werking van de betrokken Europese rechtsregels. Opdat niet de indruk zou ontstaan dat de Regering zelf dergelijke strafbaarstellingen zou kunnen bepalen – hetgeen niet bestaanbaar zou zijn met het legaliteitsbeginsel in strafzaken – is het raadzaam om een dergelijke lijst niet in de vorm van een besluit van de Regering op te stellen, maar als een informatief document ten behoeve van de administratie. Enkel in die interpretatie kan de strafmaat waarin wordt voorzien in het ontworpen artikel 41, § 2, derde zin, in overeenstemming zijn met dat legaliteitsbeginsel, namelijk doordat die bepaling slaat op de betrokken Europese rechtsregels en niet op de lijst ervan zoals die door de Regering wordt opgesteld.

Artikel 24

26. In artikel 24 van het ontwerp moeten de woorden “, ingevoegd bij de wet van 22 december 2003 en gewijzigd bij de wet van 27 december 2012,” worden ingevoegd tussen de woorden “van dezelfde wet” en de woorden “wordt opgeheven”.

Artikel 25

27. In de Nederlandse tekst van artikel 25, 1°, van het ontwerp moet het woord “wordt” worden ingevoegd tussen de zinsnede “artikel 34*quinqies* en” en de zinsnede “tussen artikel 34*quater*”.

28. In de Nederlandse tekst van artikel 25, 2°, a), van het ontwerp moet het woord “telkens” worden weggelaten.

29. In artikel 25, 4°, van het ontwerp schrijve men “De Federale Overheidsdienst” en “Het Instituut” (met een hoofdletter aan het begin).

30. In artikel 25, 7°, van het ontwerp schrijve men “de federale overheidsdienst” (met kleine letters).

Artikel 28

31. Overeenkomstig artikel 28 van het ontwerp treedt de aan te nemen ordonnantie in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Op de vraag waarom wordt afgeweken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van wetgevende normen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“L’entrée en vigueur de l’ordonnance en projet au jour de sa publication au Moniteur belge se justifie essentiellement pour des raisons impérieuses de sécurité juridique. Ainsi que le rappelle l’exposé des motifs de l’ordonnance en projet, la loi relative au bien-être des animaux est mentionnée à l’article 2 du Code de l’inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d’environnement et de la responsabilité environnementale (ci-après le ‘Code de l’inspection’) (...) dans la liste des législations auxquelles les dispositions dudit Code s’appliquent. Cependant, l’insertion de cette loi à l’article 2 du Code de l’inspection a été effectuée par une ordonnance adoptée à un moment où la Région de Bruxelles-Capitale n’était pas encore compétente en matière de bien-être des animaux, à savoir une ordonnance du 8 mai 2014 (la Région de Bruxelles-Capitale n’est compétente en la matière que depuis le 1^{er} juillet 2014). Même si l’entrée en vigueur de cette insertion a été prévue le 1^{er} janvier 2015 (soit à un moment où la Région de Bruxelles-Capitale était compétente pour le bien-être des animaux), la sécurité juridique recommande de confirmer, pour le futur, que les infractions prévues par la loi relative au bien-être des animaux sont bien contrôlées, constatées et sanctionnées selon les règles prévues par le Code de l’inspection afin de garantir :

- la compétence des nouvelles autorités en matière de bien-être animal, qui avait été définie par le biais de l’insertion de la loi relative au bien-être animal à l’article 2 du Code de l’inspection, et

- l’uniformisation des procédures, des mesures et des sanctions qui avaient été réalisées par le biais de cette même insertion.

Or, dans un avis du 20 mars 2015, n° 57.066/3, rendu dans le cadre d’une version antérieure du présent projet, (pp. 22 et 27), la section de législation du Conseil d’État a suggéré que le législateur précise directement dans la loi relative au bien-être des animaux les dispositions du Code de l’inspection qu’il souhaitait rendre applicables à cette loi et qu’il abroge les dispositions de cette loi qu’il ne souhaitait pas maintenir ou qui n’étaient plus compatibles avec le Code de l’inspection. La sécurité juridique et la transparence recommandent de suivre cet avis. Toutefois, afin d’éviter qu’un doute ne naisse dans l’esprit des autorités publiques et/ou des justiciables quant aux règles applicables entre le moment de la publication de l’ordonnance en projet et celui de l’entrée en vigueur de celle-ci, il convient de les faire coïncider tous les deux. Le projet ne surprend d’ailleurs pas le justiciable puisque l’application des dispositions du Code de l’inspection à la loi relative à la protection et au bien-être des animaux était déjà réglée antérieurement.

En conclusion, le projet vise à renforcer le plus tôt possible la sécurité juridique entourant la mise en application des dispositions du Code de l'inspection aux infractions à la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux (...). En effet, cette mise en application était déjà prévue à partir du 1^{er} janvier 2015 par les articles 5 et 160 de l'ordonnance du 8 mai 2014 modifiant le Code de l'inspection. Il convient donc que le projet entre en vigueur le plus tôt possible, dans un souci de sécurité juridique, et donc le jour de sa publication.”

De uitleg van de gemachtigde neemt niet weg dat de datum van inwerkingtreding voor rechtsregels zo moet worden bepaald dat de burgers over voldoende tijd beschikken om van de nieuwe regeling kennis te nemen en er zich naar te richten. De Raad van State ziet niet in hoe de bezorgdheid om de rechtszekerheid te waarborgen door middel van de ontworpen regeling, impliceert dat zelfs geen termijn van tien dagen kan worden gelaten aan de burgers om zich erop voor te bereiden. Er kan dan ook beter worden afgezien van de ontworpen bepaling.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

1. L'avant-projet d'ordonnance actuellement soumis pour avis est une version adaptée d'un avant-projet d'ordonnance sur lequel le Conseil d'État a déjà donné, le 20 mars 2015, l'avis 57.066/3.

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 7 du projet).

D'autre part, il tend, par différentes modifications de la loi du 14 août 1986, à déterminer quelles dispositions du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale (ci-après : le Code) sont rendues applicables sans modification, par voie de références, aux infractions en matière de bien-être animal, et quelles dispositions du Code doivent être insérées, dans une version adaptée, dans la loi du 14 août 1986. Plusieurs dispositions de la loi du 14 août 1986 sont modifiées ou abrogées au motif qu'elles ne sont pas compatibles avec les dispositions précitées du Code, qu'elles font double emploi ou que leur maintien n'est pas jugé opportun. Enfin, le projet détermine quelles autorités sont chargées de contrôler le respect des dispositions de la loi du 14 août 1986.

FORMALITÉS

2. L'article 36ter, § 3, 4°, en projet (article 19 du projet), dispose que dans un jugement de condamnation pour une infraction prévue par la loi du 14 août 1986, le juge peut ordonner les mesures prévues aux articles 38 à 41 du Code, dans le respect des conditions que ces dispositions prévoient. Certaines des mesures ainsi rendues applicables ne figurent pas dans le livre I^{er} du Code pénal, du moins en ce qui concerne les personnes physiques. Tel est notamment le cas de l'article 38 du Code, qui prévoit la possibilité d'une cessation partielle ou totale de l'activité ou la fermeture temporaire ou définitive de l'installation, ainsi que la possibilité d'interdire l'exploitation, par soi-même ou par personne interposée, de telles installations¹. De même, l'article 39 du Code, qui prévoit la possibilité d'interdire temporairement l'exercice, personnellement ou par personne interposée, d'une activité professionnelle déterminée, et l'article 40 du Code, en vertu duquel la publication du jugement portant condamnation peut être ordonnée aux frais du condamné, concernent des peines qui, pour les personnes physiques, ne sont pas réglées dans le livre I^{er} du Code pénal².

Avant que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale se prononce sur la disposition en projet³, qui revient à infliger différentes peines⁴ à des personnes physiques – ou,

¹ Conformément à l'article 37 actuel de la loi du 14 août 1986 (qui est abrogé par l'article 20 de l'ordonnance dont l'adoption est envisagée), seule la fermeture temporaire, pour une période d'un mois à trois ans, de l'établissement où les infractions ont été commises, peut être imposée.

² Les articles 7bis et 35 à 37bis du Code pénal prévoient toutefois cette possibilité pour les personnes morales (comparer notamment avec l'article 7 du Code pénal).

³ Dans les développements de la proposition devenue la loi spéciale du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État', qui a remplacé l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, il a été souligné à cet égard qu'il « va

en l'espèce, à en étendre le champ d'application – qui ne sont pas prévues au livre I^{er} du Code pénal et qui sont donc « nouvelles » sur le plan matériel⁵, l'avis conforme du Conseil des ministres fédéral est requis, conformément à l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'⁶.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Le projet contenant de nombreuses lacunes sur le plan de la légistique et de la correction de la langue, il gagnerait à être soumis à un contrôle très approfondi à cet égard. Ainsi, on peut relever ce qui suit :

- la rédaction imparfaite de nombreuses dispositions modificatives ;
- l'absence de mention ou la mention erronée des modifications en vigueur dans certaines dispositions modificatives ;
- plusieurs discordances entre le texte français et le texte néerlandais ;
- l'utilisation d'une terminologie incorrecte ou des fautes de langue.

Les observations qui sont formulées en la matière lors de l'examen du texte ne sont nullement exhaustives.

4. Le projet vise à uniformiser le taux de la peine pour toutes les infractions en matière de bien-être animal et, plus largement, à assimiler le taux de la peine pour toutes les infractions commises en matière de bien-être animal au taux de la peine uniforme pour les délits environnementaux, mentionnés à l'article 31, § 1^{er}, du Code, à savoir un emprisonnement de huit jours à deux ans et une amende de 50 à 100.000 euros.

Si l'uniformisation du taux de la peine pour des infractions peut, en soi, constituer un but légitime (par exemple la simplification du régime de sanctions pénales), il faut également tenir compte à cet égard des principes d'égalité et de proportionnalité. Le principe d'égalité implique que le traitement égal de cas non comparables doit pouvoir trouver une justification raisonnable, tandis que le principe de proportionnalité emporte que les peines doivent être proportionnées à la gravité de l'infraction.

toutefois sans dire que l'introduction de la demande de l'avis du Conseil des ministres ne peut être retardée jusqu'au moment où l'ordonnance ou le décret doit être sanctionné » (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n° 558-1, p. 35). Dans le rapport de la commission du Sénat, le ministre de la Politique scientifique a déclaré que « le Conseil des ministres fédéral doit avoir donné un avis conforme avant qu'un vote puisse avoir lieu, dans le Conseil communautaire ou régional concerné, au sujet d'une proposition ou d'un projet de décret instaurant de nouvelles peines ou pénalisations » (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n° 558-5, p. 195).

⁴ Au cours des travaux préparatoires, l'interdiction d'exercer une activité professionnelle déterminée a été citée à titre d'exemple de peine (déclaration de monsieur Lallemand, *Ann.*, Sénat, 2 juin 1993, n° 94, p. 2.706).

⁵ Voir à ce sujet C.C., 29 avril 2010, n° 41/2010, B.10-B.11.2.

⁶ Conformément à l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', cette disposition s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale.

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

« Le Code de l'inspection a prévu une peine unique pour l'ensemble des infractions aux législations en matière d'environnement, pour les raisons exposées dans l'exposé des motifs du projet d'ordonnance établissant le Code de l'inspection (*Doc. Parl.*, Brux., 2013-2014, A-524/1, pp. 26-37, et en particulier le point 7.c). Les motifs de cette uniformisation étaient notamment le fait que :

- les sanctions pénales en matière environnementale doivent avoir un caractère effectif, dissuasif et proportionné; or, notamment, les peines prévues dans les différentes législations environnementales sectorielles étaient en général trop peu élevées en cas de violation à grande échelle par une entreprise ;

- l'intervention de la sanction pénale prévue par le Code de l'inspection présente un caractère tout-à-fait marginal grâce au système préventif mis en place: celle-ci ne sanctionne en effet que les personnes qui ne se remettent pas spontanément en conformité avec la loi malgré l'avertissement et les mises en demeure qui peuvent être donnés par les agents chargés de la surveillance et qui ont en outre commis une infraction suffisamment grave pour entraîner des poursuites par le procureur du Roi ;

- plus fondamentalement, il n'est pas opportun de distinguer les peines de base selon le secteur du droit de l'environnement ou même l'infraction en cause parce que la gravité concrète de l'infraction sera déterminée concrètement par le tribunal selon l'intention de son auteur et ses conséquences, ce qui rend peu pertinente, en principe, la diversité de peines maximales selon la législation environnementale en cause. La diversité des peines minimales selon le secteur du droit de l'environnement ou les infractions est en particulier peu opportune parce qu'en cas de circonstances atténuantes, le tribunal peut de toute façon appliquer une peine inférieure au niveau légal.

Or, le gouvernement bruxellois ne voit pas de motif de se départir de cette appréciation en matière de bien-être animal, au regard des peines actuellement prévues par la loi relative au bien-être animal, qui sont particulièrement basses.

En outre, le régime de prévention et de répression se voit calqué par le présent projet sur le régime du Code de l'inspection, de sorte que les considérations propres au caractère essentiellement préventif du régime mis en place pour les infractions en matière d'environnement – qui n'impliquent des poursuites que dans les cas les plus graves – sont pertinentes pour les infractions à loi relative au bien-être des animaux.

Enfin, tout comme en matière d'environnement, le gouvernement ne voit pas de raison de distinguer a priori la gravité des infractions prévues et préfère au tribunal le soin de distinguer celle-ci en fonction de ses circonstances et de ses conséquences.

Le gouvernement bruxellois estime donc opportun de prévoir une fourchette de peine unique pour l'ensemble des infractions en matière de bien-être des animaux qui soit suffisamment large pour présenter un caractère suffisamment effectif, dissuasif et proportionné dans tous les cas.

Enfin, le gouvernement bruxellois n'estime pas devoir attribuer aux infractions en matière de bien-être des animaux un caractère en soi et a priori moindre que les infractions en matière d'environnement – sans préjudice de l'appréciation a posteriori par le juge des circonstances dans laquelle l'infraction a été commise et de ses conséquences ; celles-ci peuvent en effet par exemple être commises à grande échelle ou causer à un animal des souffrances particulièrement graves. Le gouvernement estime donc opportun de prévoir la même fourchette de peines aux infractions à la protection et au bien-être des animaux que celle qui est prévue en matière d'environnement, de façon à permettre au

tribunal de prononcer dans tous les cas, en fonction des circonstances, une peine qui soit suffisamment effective, dissuasive et proportionnée ».

La considération politique que le taux de la peine pour des infractions à la législation en matière de bien-être animal est actuellement trop bas et que ce taux doit être aligné sur celui qui s'applique aux infractions à la législation en matière environnementale ne justifie pas encore l'instauration d'une très large fourchette prévoyant que le taux de la peine le plus élevé que le juge peut imposer, peut encore être disproportionné pour des infractions moins graves⁷. Le législateur régional bruxellois ne peut pas laisser au seul juge le soin de garantir la proportionnalité du taux de la peine, dès lors qu'une fourchette aussi large est source d'insécurité et même éventuellement d'arbitraire lors de l'appréciation du taux de la peine. Le Conseil d'État suggère dès lors de prévoir au moins deux taux de peines, selon la gravité de l'infraction.

5. Dans un souci de sécurité juridique, il est indiqué d'abroger la mention de la loi du 14 août 1986 figurant dans l'article 2, § 1^{er}, 2^o, sixième tiret, du Code. Cette observation vaut également pour la mention de l'article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 dans l'article 2, § 2, du Code.

EXAMEN DU TEXTE

Chapitre 1^{er}

6. Dans l'intitulé du chapitre 1^{er} du projet, on écrira « Disposition générale » au lieu de « Dispositions générales », le chapitre ne comportant qu'un seul article.

Article 3

7. Dans la phrase liminaire de l'article 3 du projet, la référence à l'article 4 de la loi du 14 août 1986 peut être mieux précisée en faisant mention de l'article 4, § 5. En outre, les mots à remplacer s'énoncent « agents de l'autorité visés à l'article 34 » et non « agents de l'autorité visés à l'article 33 »⁸.

Article 4

8. Dans la phrase liminaire de l'article 4 du projet, on insérera les mots « , modifié en dernier lieu par la loi du 27 décembre 2012, » entre les mots « de la même loi » et les mots « les modifications suivantes ».

⁷ Ainsi, la question se pose de savoir si, pour une infraction à l'interdiction de publicité prévue à l'article 11bis de la loi du 14 août 1986, la même fourchette peut être utilisée que pour la mise à mort d'animaux au mépris des articles 15 et 16 de la même loi.

⁸ En ce qui concerne l'article 4, § 5, de la loi du 14 août 1986, voir l'*erratum* publié au *Moniteur belge* du 31 janvier 1987, p. 1378.

9. À l'instar du texte néerlandais, le texte français de l'article 4, 1^o, a), du projet doit préciser que la modification qu'il prévoit concerne l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 de l'article 5 de la loi du 14 août 1986. En outre, les mots « à chaque fois » doivent être omis.

10. À l'article 4, 1^o, b), du projet, on écrira « L'Institut » au lieu de « l'Institut ». Dans le texte néerlandais, mieux vaudrait écrire « al dan niet bijgestaan door deskundigen, of naargelang het geval, door het Federaal Agentschap (...) » plutôt que « al dan niet door deskundigen bijgestaan of naar gelang van het geval, het Federaal Agentschap (...) ».

Article 5

11. Dans la phrase liminaire de l'article 5 du projet, la référence à l'article 6 de la loi du 14 août 1986 peut être mieux précisée en faisant mention de l'article 6, § 3. En outre, on insérera les mots « , inséré par la loi du 4 mai 1995 et modifié par la loi du 22 décembre 2003 » entre les mots « de la même loi » et « , les mots ».

Article 6

12. Dans la phrase liminaire de l'article 6 du projet, il y a lieu d'insérer les mots « , modifié par la loi du 22 décembre 2003 » entre les mots « de la même loi » et « , les mots ».

Article 7

13. Dans l'avis 57.066/3, le Conseil d'État a formulé les observations suivantes à propos d'une disposition correspondant sur le fond à l'article 7 du projet.

« 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)⁹. Une telle mesure doit être justifiée conformément à l'article 36 du TFUE, la protection de la santé et de la vie des animaux¹⁰ 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 ([article] 56 et suivants du TFUE).

⁹ Note de bas de page 5 de l'avis cité : C.J., 19 juin 2008, C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers vzw et Andibel vzw, §§ 20-22.

¹⁰ Note de bas de page 6 de l'avis cité : La protection du bien-être des animaux est par ailleurs également un objectif consacré par l'article 13 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’¹¹, à savoir comme une 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 poursuivi¹². À ce sujet, 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,

¹¹ Note de bas de page 7 de l'avis cité : 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 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.

¹² Note de bas de page 8 de l'avis cité : Voir par ex. C.C., 23 janvier 2014, n° 6/2014, B.34.

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 ».

14. Le texte néerlandais de l'article 9*bis* en projet présente des manquements. Tout d'abord, il convient d'écrire « houden » au lieu de « bezit », par analogie avec la terminologie utilisée dans la loi du 14 août 1986. Ensuite, on écrira « uitsluitend *of* voornamelijk » au lieu de « uitsluitend *en* voornamelijk » dès lors que les deux termes s'excluent mutuellement.

15. Dans la phrase liminaire de l'article 7 du projet, on remplacera les mots « la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux » par les mots « la même loi ».

Article 9

16. Dans le texte néerlandais de l'article 9 du projet, on écrira « met als opschrift » au lieu de « genaamd ».

Cette observation s'applique également aux articles 11, 14, 16 et 26 du projet.

Article 10

17. Dans la phrase liminaire de l'article 10 du projet, les mots « , remplacé par la loi du 22 décembre 2003 et modifié en dernier lieu par la loi du 27 décembre 2012, » doivent être insérés entre les mots « de la même loi » et les mots « est remplacé ».

18. Il n'appartient pas à la Région de Bruxelles-Capitale de prévoir que les infractions à la loi du 14 août 1986 et à ses arrêtés d'exécution sont recherchées et constatées par les membres de la police fédérale et locale. L'article 34, alinéa 1^{er}, premier tiret, en projet, ne peut donc pas être maintenu. Le cas échéant, l'article 34 peut être modifié plutôt que remplacé dans le sens voulu par les auteurs du projet, sans toucher à l'article 34, § 1^{er}, premier tiret, actuel de la loi du 14 août 1986.

19. Dans le texte néerlandais de l'article 34, alinéa 2, en projet, il convient de remplacer les mots « de personeelsleden van het Instituut belast met het toezicht die dierenarts zijn » par les mots « de met het toezicht belaste personeelsleden van het Instituut die dierenarts zijn ».

Article 12

20. L'article 34*bis*, en projet, définit dans un sens bien déterminé le terme « pollution » visé aux articles 11 à 15 du Code. Les auteurs du projet doivent toutefois tenir

compte du fait que la version néerlandaise de l'article 11, § 1^{er}, 4°, du Code utilise le terme « vervuiling », alors que le terme « verontreiniging » figure dans les articles 11 à 15. Le texte français fait systématiquement usage du terme « pollution ». Il est dès lors conseillé de modifier l'article 11, § 1^{er}, 4°, du Code pour y insérer également le terme « verontreiniging ».

Article 18

21. Dans le texte néerlandais de l'article 18 du projet, le segment de phrase « artikelen 36 » doit être remplacé par le segment de phrase « artikel 36 » et les mots « met een geldboete » par les mots « met een boete ».

Article 19

22. L'article 36ter, § 1^{er}, en projet, dispose que les circonstances aggravantes visées à l'article 32 du Code s'appliquent aux infractions prévues par la loi du 14 août 1986. Cette dernière disposition prévoit une incrimination spécifique pour certaines infractions causant la mort ou de graves lésions à des personnes, ou une dégradation substantielle de l'air, de la qualité du sol, ou de la qualité de l'eau, de la faune ou de la flore, ou une dégradation importante à un habitat au sein d'un site Natura 2000. En outre, cette disposition prescrit qu'elle « ne [porte] pas préjudice aux circonstances aggravantes prévues dans les législations particulières ». On n'aperçoit par conséquent pas clairement ce que la disposition en projet vise précisément par les « circonstances aggravantes » qui y sont mentionnées. Le délégué a apporté les précisions suivantes :

« L'article 36ter de l'ordonnance en projet prévoit l'application des peines relatives aux circonstances aggravantes visées à l'article 32 du Code de l'inspection (...). Cette nouvelle disposition se justifie en vue de sanctionner les dommages graves qui pourraient être occasionnés aux êtres humains ou à l'environnement par les animaux maintenus en captivité. Sont notamment envisagées les infractions résultant d'une libération incontrôlée d'animaux et, par suite, des dommages à l'environnement, mais aussi des lésions graves voire mortelles, infligées par lesdits animaux, aux êtres humains (en ce compris, au personnel des installations concernées). Ainsi, la mort ou le dommage sérieux aux personnes peuvent être causés par des infractions prévues par la loi relative à la protection et au bien-être des animaux – par exemple en cas de combat d'animaux ou d'abandon d'un animal, interdits par l'article 35, alinéa 1^{er}, 2° et 3°, de la loi relative au bien-être des animaux.

Les circonstances aggravantes prévues par l'article 32 du Code de l'inspection sont donc rendues applicables aux infractions à la loi relative à la protection et au bien-être des animaux. Par ailleurs, l'article 36ter de l'ordonnance répond aux exigences posées par l'article 19 de la Directive 2010/63/UE (...). Cet article dispose en effet que :

‘Les États membres peuvent autoriser que les animaux utilisés ou destinés à être utilisés dans des procédures soient placés ou relâchés dans un habitat approprié ou un système d'élevage adapté à l'espèce, pour autant que les conditions suivantes soient satisfaites: [...] il n'y a pas de danger pour la santé publique, la santé animale ou l'environnement’. (Nous soulignons).

Ledit article 19 doit être lu en combinaison avec le considérant n° 26 de la même directive, lequel exige qu'en cas de placement d'animaux à la suite d'expérimentation, tant la protection de l'environnement que celle de la sécurité publique soient garanties ».

Cette explication permet de déduire que l'objectif est de reproduire l'incrimination spécifique et le taux de la peine prévus à l'article 32 du Code, en ce qui concerne plus spécifiquement les infractions visées dans la loi du 14 août 1986. Mieux vaudrait dès lors rédiger l'article 36ter, § 1^{er}, en projet, comme suit :

« Est puni de la peine visée à l'article 32 du Code de l'inspection celui qui commet une infraction, prévue par cette loi, causant la mort ou de graves lésions à des personnes, ou une dégradation substantielle de l'air, de la qualité du sol, ou de la qualité de l'eau, de la faune ou de la flore, ou une dégradation importante à un habitat au sein d'un site Natura 2000 ».

Article 22

23. Dans l'article 22 du projet, on insérera les mots « , remplacé par la loi du 27 décembre 2012, » entre les mots « de la même loi » et les mots « est abrogé ».

Article 23

24. Dans la phrase liminaire de l'article 23 du projet, on écrira « remplacé par » au lieu de « modifié en dernier lieu par ».

25. L'article 41, § 2, en projet, énonce que le Gouvernement « dresse la liste des règlements et des décisions de l'Union européenne relatifs au bien-être des animaux dont la violation n'est pas déjà incriminée par les articles 35 à 36bis ». À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'article 36, 17° et 18°, de la loi relative à la protection et au bien-être des animaux énumère déjà deux règlements européens relatifs au bien-être des animaux. La délégation au Gouvernement vise à permettre une mise à jour constante – et évitant la lourdeur d'une procédure législative – de la liste suite à l'entrée en vigueur de nouveaux règlements de l'Union européenne portant sur la protection et le bien-être des animaux ».

Pareille liste ne peut être que déclarative et non constitutive, eu égard à la primauté et à l'effet direct des normes européennes concernées. Afin de ne pas donner l'impression que le Gouvernement pourrait déterminer lui-même de telles incriminations – ce qui ne serait pas compatible avec le principe de légalité en matière pénale –, il est conseillé de ne pas établir cette liste sous la forme d'un arrêté du Gouvernement, mais d'un document informatif pour les besoins de l'administration. Ce n'est que dans cette interprétation que le taux de la peine prévu à l'article 41, § 2, troisième phrase, en projet, peut être conforme au principe de légalité, précisément du fait que cette disposition porte sur les normes européennes concernées et non sur la liste de celles-ci, telle qu'elle est établie par le Gouvernement.

Article 24

26. Dans l'article 24 du projet, il faut insérer les mots « , inséré par la loi du 22 décembre 2003 et modifié par la loi du 27 décembre 2012, » entre les mots « de la même loi » et les mots « est abrogé ».

Article 25

27. Dans le texte néerlandais de l'article 25, 1°, du projet, il convient d'insérer le mot « wordt » entre les segments de phrase « artikel 34^{quinties} en » et « tussen artikel 34^{quater} ».

28. Dans le texte néerlandais de l'article 25, 2°, a), du projet, on omettra le mot « telkens ».

29. À l'article 25, 4°, du projet, on écrira « Le Service public fédéral » et « L'Institut » (en commençant par une majuscule).

30. À l'article 25, 7°, du projet, on écrira « le service public fédéral » (en lettres minuscules).

Article 28

31. Conformément à l'article 28 du projet, l'ordonnance dont l'adoption est envisagée entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. À la question de savoir pourquoi il est dérogé au délai usuel d'entrée en vigueur de normes législatives, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet au jour de sa publication au Moniteur belge se justifie essentiellement pour des raisons impérieuses de sécurité juridique. Ainsi que le rappelle l'exposé des motifs de l'ordonnance en projet, la loi relative au bien-être des animaux est mentionnée à l'article 2 du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale (ci-après le 'Code de l'inspection') (...) dans la liste des législations auxquelles les dispositions dudit Code s'appliquent. Cependant, l'insertion de cette loi à l'article 2 du Code de l'inspection a été effectuée par une ordonnance adoptée à un moment où la Région de Bruxelles-Capitale n'était pas encore compétente en matière de bien-être des animaux, à savoir une ordonnance du 8 mai 2014 (la Région de Bruxelles-Capitale n'est compétente en la matière que depuis le 1^{er} juillet 2014). Même si l'entrée en vigueur de cette insertion a été prévue le 1^{er} janvier 2015 (soit à un moment où la Région de Bruxelles-Capitale était compétente pour le bien-être des animaux), la sécurité juridique recommande de confirmer, pour le futur, que les infractions prévues par la loi relative au bien-être des animaux sont bien contrôlées, constatées et sanctionnées selon les règles prévues par le Code de l'inspection afin de garantir :

- la compétence des nouvelles autorités en matière de bien-être animal, qui avait été définie par le biais de l'insertion de la loi relative au bien-être animal à l'article 2 du Code de l'inspection, et

- l'uniformisation des procédures, des mesures et des sanctions qui avaient été réalisées par le biais de cette même insertion.

Or, dans un avis du 20 mars 2015, n° 57.066/3, rendu dans le cadre d'une version antérieure du présent projet, (pp. 22 et 27), la section de législation du Conseil d'État a suggéré que le législateur précise directement dans la loi relative au bien-être des animaux les dispositions du Code de l'inspection qu'il souhaitait rendre applicables à cette loi et qu'il abroge les dispositions de cette loi qu'il ne souhaitait pas maintenir ou qui n'étaient plus compatibles avec le Code de l'inspection. La sécurité juridique et la transparence recommandent de suivre cet avis. Toutefois, afin d'éviter qu'un doute ne naisse dans l'esprit des autorités publiques et/ou des justiciables quant aux règles applicables entre le moment de la publication de l'ordonnance en projet et celui de l'entrée en vigueur de celle-ci, il convient de les faire coïncider tous les deux. Le projet ne surprend d'ailleurs pas le justiciable puisque l'application des dispositions du Code de l'inspection à la loi relative à la protection et au bien-être des animaux était déjà réglée antérieurement.

En conclusion, le projet vise à renforcer le plus tôt possible la sécurité juridique entourant la mise en application des dispositions du Code de l'inspection aux infractions à la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux (...). En effet, cette mise en application était déjà prévue à partir du 1^{er} janvier 2015 par les articles 5 et 160 de l'ordonnance du 8 mai 2014 modifiant le Code de l'inspection. Il convient donc que le projet entre en vigueur le plus tôt possible, dans un souci de sécurité juridique, et donc le jour de sa publication ».

Les explications du délégué n'empêchent pas que la date d'entrée en vigueur des règles de droit doit être fixée de manière à ce que les citoyens disposent d'un délai suffisant pour prendre connaissance de la nouvelle réglementation et s'y conformer. Le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi le souci de garantir la sécurité juridique au moyen du régime en projet implique que l'on ne peut même pas accorder un délai de dix jours aux citoyens pour s'y préparer. En conséquence, mieux vaudrait renoncer à la disposition en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT