



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.996/3
van 29 maart 2016

avis 58.996/3
du 29 mars 2016

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende regeling
van de samenstelling en de
werking van de Brusselse Raad
voor Dierenwelzijn

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'régulant la
composition et le
fonctionnement du Conseil
bruxellois du Bien-être animal'

Op 22 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met het Dierenwelzijn, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 14 april 2016, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘houdende regeling van de samenstelling en de werking van de Brusselse Raad voor Dierenwelzijn’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 maart 2016.

*

Le 22 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Bien-être animal, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 14 avril 2016, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘régulant la composition et le fonctionnement du Conseil bruxellois du Bien-être animal’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 22 mars 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 mars 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot regeling van de samenstelling en de werking van de Brusselse Raad voor dierenwelzijn (hierna: de Raad), ter uitvoering van artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, zoals te vervangen bij de ordonnantie die op 4 maart 2016 in de plenaire vergadering van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement werd goedgekeurd¹ (hierna: de ordonnantie). Luidens die bepaling wordt een Brusselse Raad voor dierenwelzijn opgericht. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de Regering) bepaalt de samenstelling, de procedure voor de aanwijzing van de leden en de werking van de Raad. Onder meer afgevaardigden van de verenigingen voor dierenbescherming, van het wetenschappelijk en medisch onderzoek en van de kwekers maken er deel van uit.

De taken van de Raad zijn bepaald in artikel 32 van de wet van 14 augustus 1986, namelijk het bestuderen van aangelegenheden in verband met de bescherming en het welzijn van dieren en het verlenen van advies over de zaken waarvan het onderzoek hem wordt opgedragen door de minister bevoegd voor het dierenwelzijn (lees: de Regering)² en het doen van voorstellen aan de minister (lees: de Regering).

Het ontwerp bevat definities, regelt de samenstelling van de Raad, de wijze van benoeming van de leden ervan en de plaatsvervangers, hun ontslag, hun reiskostenvergoeding, de aanwijzing van de voorzitter en de ondervoorzitter, het vaststellen van het huishoudelijk reglement, de taak van de Raad, de termijn waarbinnen en de wijze waarop advies wordt uitgebracht, de samenstelling van het uitvoerend bureau, het oprichten van werkgroepen, de taak van de vertegenwoordiger van het Brussels Instituut voor het Leefmilieu (hierna: BIM), de vertrouwelijkheid, de medewerking en reiskostenvergoeding van uitgenodigde deskundigen, de bestemming van de adviezen, het secretariaat van de Raad, alsmede de zetel en de archieven ervan.

3.1. Het ontworpen besluit vindt grotendeels rechtsgrond in artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986, zoals te vervangen bij de ordonnantie.

¹ Ordonnantie ‘tot instelling van een Brusselse Raad voor dierenwelzijn’, *Parl.St.* Br.Parl., 2015-16, nr. A-274/1. Over het voorontwerp dat heeft geleid tot deze ordonnantie heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 5 oktober 2015 advies 58.081/3 gegeven. De gemachtigde bezorgde een voorlopige versie van het verslag van de plenaire zitting van de Brussels Hoofdstedelijk Parlement van 4 maart 2016, waaruit blijkt dat het ontwerp van ordonnantie ongewijzigd werd aangenomen.

² Zie artikel 83, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

Voor de artikelen 3, laatste lid, en 5, § 7, tweede lid, laatste zin, van het ontworpen besluit kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Regering,³ gelezen in samenhang met artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986.

Artikel 5, § 1, van het ontworpen besluit kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Regering, gelezen in samenhang met artikel 32 van de wet van 14 augustus 1986.

3.2. In het ontwerp worden een aantal taken opgedragen aan het BIM of aan een vertegenwoordiger van deze instelling.

In dit verband moet ermee rekening worden gehouden 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 het moet worden beschouwd als een instelling die onder de bevoegdheid van de wetgever valt, die bovendien is gebonden door het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat laatste impliceert dat het regelen van onder meer de bevoegdheid van het BIM⁴ enkel bij een ordonnantie kan gebeuren en derhalve niet voor delegatie vatbaar is, noch kan gebeuren op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. De in artikel 3 van het wetskrachtige koninklijk besluit van 8 maart 1989 vermelde taken van het BIM omvatten vooralsnog geen taken inzake dierenwelzijn, zodat de bepalingen van het ontwerp die ertoe strekken taken toe te vertrouwen aan het BIM, rechtsgrond ontberen. Ze kunnen slechts doorgang vinden zo vooraf het koninklijk besluit van 8 maart 1989 wordt aangepast of eventueel een bepaling wordt ingeschreven in de wet van 14 augustus 1986 op grond waarvan het BIM met taken inzake dierenwelzijn kan worden belast.⁵ Bij gebreke daarvan worden de betrokken bepalingen thans niet onderzocht.

ALGEMENE OPMERKING

4. Artikel 4, eerste lid, respectievelijk artikel 5, § 4, van het ontwerp bepalen dat de voorzitter en de ondervoorzitter worden aangewezen onder de wetenschappelijke deskundigen bedoeld in artikel 2, eerste lid, 9°, van het ontwerp en dat deze deskundigen het uitvoerend bureau vormen, dat belast is met het dagelijkse beheer en werkgroepen kan oprichten. In artikel 4, tweede lid, van het ontwerp is bovendien bepaald dat de voorzitter het huishoudelijk reglement vaststelt (zie evenwel opmerking 16).

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of voor het verschil in behandeling tussen de in artikel 2, eerste lid, 9°, van het ontwerp bedoelde leden van de Raad en de andere leden ervan dat de genoemde bepalingen doen rijzen, een afdoende verantwoording bestaat, mede in het licht van hetgeen is geoordeeld door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, in zijn arrest nr. 171.149 van 14 mei 2007.

³ Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

⁴ Althans de essentiële elementen van die regeling.

⁵ Omwille van de rechtszekerheid zou dit echter beter in het koninklijk besluit van 8 maart 1989 gebeuren.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef dient niet te worden verwezen naar artikel 6, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', dat slechts de bevoegdheidsrechtelijke grondslag, en niet de rechtsgrond vormt voor het ontworpen besluit, maar wel naar artikel 20 van die wet (zie over dit laatste, opmerking 3.1).

6. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'betreffende de Brusselse Instellingen' (zie opmerking 3.1).

7. In het huidige tweede lid van de aanhef (dat het derde lid wordt) dient ook te worden verwezen naar artikel 32 van de wet van 14 augustus 1986.

8. Er dient een lid aan de aanhef te worden toegevoegd (dat het vierde lid wordt) waaruit blijkt dat de gendertest bedoeld in artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 'houdende integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' werd opgemaakt.

9. De ordonnantie van 27 april 1995 'houdende invoering van een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in adviesorganen' biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. De vermelding van die ordonnantie is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van dat besluit.

Het huidige zesde lid van de aanhef dient derhalve te worden weggelaten.

Artikel 2

10. Bij artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986, zoals te vervangen bij de ordonnantie, wordt voorgeschreven dat onder meer de afgevaardigden van de verenigingen voor dierenbescherming, van het wetenschappelijk en medisch onderzoek en van de kwekers deel uitmaken van de Raad.

Op het eerste gezicht beantwoordt de samenstelling van de Raad zoals bepaald in artikel 2 van het ontwerp aan de vereisten gesteld bij artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986, al kan de Raad van State bij gebrek aan voldoende feitelijke kennis ter zake hieromtrent geen sluitend oordeel geven.

11. Artikel 2, eerste lid, 4° en 5°, van het ontwerp voorziet in de opname in de Raad van een vertegenwoordiger van de Nederlandstalige gewestelijke raad van de Orde der dierenartsen (hierna: de Orde) en van een vertegenwoordiger van de Franstalige gewestelijke raad van de Orde.

11.1. Vooreerst dient te worden opgemerkt dat die bepalingen zo dienen te worden gelezen dat de participatie van de genoemde leden facultatief is: een federaal orgaan of vertegenwoordigers ervan kunnen immers, gelet op de wederzijdse autonomie van de federale Staat en de gewesten, niet worden verplicht deel uit te maken van een gewestelijk orgaan of te participeren aan zijn werkzaamheden.

11.2. Er op gewezen dat de gewestelijke raden van de Orde geen rechtspersoonlijkheid bezitten⁶ en gevraagd wat dan wordt bedoeld met een “vertegenwoordiger van de Nederlandstalige en Franstalige gewestelijke raden van de Orde” (gaat het telkens om een lid van de betrokken gewestelijke raad?), stelde de gemachtigde voor om te schrijven “een Nederlandstalige vertegenwoordiger van de Orde der dierenartsen” en “een Franstalige vertegenwoordiger van de Orde der dierenartsen”.

Hiermee kan worden ingestemd.

12. Wat betreft de deelname van vertegenwoordigers van het wetenschappelijk en medisch onderzoek, vereist bij artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986, kan twijfel bestaan over de vraag of het lidmaatschap van vier “wetenschappelijke deskundigen inzake dierenwelzijn”, zoals is bepaald in artikel 2, eerste lid, 9°, van het ontwerp, volstaat om aan dat artikel 31 tegemoet te komen. Het dierenwelzijn heeft onder meer betrekking op het gebruik en de bescherming van dieren in dierproeven, zodat wellicht vereist is dat ook deskundigen uit het wetenschappelijk en medisch onderzoek in het algemeen deel uitmaken van de Raad, en niet alleen wetenschappelijke deskundigen inzake dierenwelzijn. Artikel 2, eerste lid, 9°, van het ontwerp dient derhalve meer in overeenstemming te worden gebracht met de genoemde wetsbepaling.

De gemachtigde stelt voor om in die bepaling te schrijven “4 (lees: vier) deskundigen inzake het wetenschappelijk en medisch onderzoek”.

Hiermee kan worden ingestemd. Vraag is dan wel of het nog steeds de bedoeling is dat de deskundigen bedoeld in 9° het uitvoerend bureau vormen (zie artikel 5, § 4, van het ontwerp).

Artikel 3

13. De gemachtigde bevestigde dat de kandidaat-vertegenwoordigers van de in artikel 2 van het ontwerp genoemde verenigingen steeds dienen te worden voorgedragen. Zulks dient duidelijker in artikel 3 van het ontwerp tot uiting te komen.

14. In artikel 3, derde (vierde?)⁷ lid, schrijve men “als ze niet langer representatief zijn” in plaats van “als hun representativiteit in vraag wordt gesteld”.

⁶ Het is de Orde zelf die rechtspersoonlijkheid bezit (zie artikel 1 van de wet van 19 december 1950 ‘tot instelling van de Orde der Dierenartsen’).

⁷ De indeling in leden is niet steeds duidelijk. Zo rijst de vraag of de in de tweede horizontale kolom van artikel 3 opgenomen zinnen één enkel lid vormen. Als dat zo is, dient de tweede zin onmiddellijk aan te sluiten op de eerste

15. In artikel 3, vierde (of vijfde?) lid, van het ontwerp wordt geschreven “op voorstel van de betrokken vereniging”, maar niet alle in artikel 2, eerste lid, van het ontwerp genoemde organisaties zijn verenigingen, en niet alle leden worden voorgedragen. De genoemde bepaling dient in het licht hiervan te worden herschreven.⁸

Artikel 4

16. Luidens artikel 4, tweede lid, eerste zin, van het ontwerp wordt het huishoudelijk reglement van de Raad tijdens zijn eerste vergadering vastgesteld door de voorzitter. De gemachtigde bevestigde dat dit wel degelijk de bedoeling is, maar dat het vaststellen van het huishoudelijk reglement gebeurt in samenspraak met de Raad. Het is alleszins niet gebruikelijk dat de voorzitter de bevoegdheid krijgt om het huishoudelijk reglement vast te stellen. Deze bevoegdheid komt normalerwijze de hele Raad toe nu de leden ervan ook gebonden zullen zijn door het huishoudelijk reglement. Indien, zoals de gemachtigde verklaarde, het de bedoeling is dat de leden van de Raad ook betrokken worden bij de vaststelling van het huishoudelijk reglement, zou de precieze aard van die betrokkenheid in de ontworpen bepaling moeten worden uitgewerkt.

17. Er dient aan te worden herinnerd dat het huishoudelijk reglement enkel praktische regels betreffende de werking van de Raad kan bevatten, en geen essentiële regels betreffende de besluitvorming of de bevoegdheden van de voorzitters en de ondervoorzitter of het uitvoerend bureau van de Raad. Artikel 4, tweede lid, van het ontwerp dient in die zin te worden geïnterpreteerd.⁹

Artikel 5

18. In de Nederlandse tekst van artikel 5, § 2, van het ontwerp vervange men het woord “maanden” door het woord “maand”.

19. In artikel 5, § 5, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat bij de oprichting van een werkgroep “een evenwicht tussen de verschillende actoren betrokken bij het onderwerp binnen de werkgroep [wordt] gegarandeerd”. Deze regel dient nader in het ontwerp te worden uitgewerkt.¹⁰

zin. In het andere geval dient een witregel te worden gelaten tussen de twee zinnen en dient het begin van een nieuw lid te worden aangegeven door het licht inspringen van de eerste regel ervan. Hetzelfde geldt ten aanzien van de twee laatste zinnen van artikel 2, en ten aanzien van artikel 5, § 4, van het ontwerp.

⁸ De gemachtigde stelt voor de bepaling als volgt te herschrijven: “Als een effectief of plaatsvervangend lid voor het verstrijken van zijn mandaat ontslag uit de Raad neemt of ontslagen wordt, kan de minister op voorstel van het betrokken lid van de Raad, een opvolger voor dat mandaat benoemen.” Het komt evenwel een afzonderlijk lid van de Raad niet toe een vervanger voor te stellen.

⁹ De stellers van het ontwerp dienen overigens na te gaan of de onderscheiden aspecten van de werking van de Raad wel afdoende in het ontwerp zijn geregeld. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een regeling betreffende het aanwezigheidsquorum. In geen geval kan het huishoudelijk reglement ertoe strekken om dergelijke lacunes in het te nemen besluit op te vullen.

¹⁰ En niet in het huishoudelijk reglement zoals de gemachtigde aankondigde.

20. In artikel 5, § 7, van het ontwerp is bepaald dat de verslagen vertrouwelijk zijn.

Gevraagd of de verslagen beschouwd worden als bestuursdocumenten in de zin van artikel 32 van de Grondwet en in de zin van artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 30 maart 1995 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’, verklaarde de gemachtigde:

“Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de ‘verslagen’ en de ‘adviezen’. De verslagen zijn werkdocumenten die gebruikt worden door de werkgroep of de Raad om tot een advies te komen. Het kunnen individuele werkdocumenten zijn of niet definitieve documenten zijn die ertoe leiden om de discussies te ondersteunen. Een advies van de Raad is het definitief resultaat van de besprekingen. Deze adviezen vallen ons inziens onder de ordonnantie van 30/03/1995 betreffende de openbaarheid van bestuur, de verslagen niet.”

Met deze zienswijze kan niet worden ingestemd. Luidens artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 30 maart 1995 wordt onder “bestuursdocument” verstaan “alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt”. Een administratieve overheid is een administratieve overheid bedoeld in artikel 14 van de wetten op de Raad van State (artikel 3, 1°, van die ordonnantie). Voor zover de Raad zelf geen administratieve overheid zou zijn, worden de verslagen in ieder geval bestuursdocumenten zodra ze berusten bij de bevoegde minister of het BIM. Bij het te nemen besluit kan geen afbreuk worden gedaan aan de genoemde ordonnantie. Artikel 5, § 7, van het ontwerp dient derhalve te worden aangepast.

Artikel 6

21. Aan het begin van artikel 6 van het ontwerp dient de vermelding “§ 1” te worden weggelaten nu dat artikel niet is ingedeeld in paragrafen.

Artikel 9

22. In de Nederlandse tekst van artikel 9 van het ontwerp schrijve men “De minister bevoegd voor dierenwelzijn” in plaats van “De minister van dierenwelzijn”.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à régler la composition et le fonctionnement du Conseil bruxellois du Bien-être animal (ci-après : le Conseil), en exécution de l'article 31 de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux', tel qu'il doit être remplacé par l'ordonnance adoptée le 4 mars 2016 en séance plénière du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ¹ (ci-après : l'ordonnance). Selon cette disposition, un Conseil bruxellois du Bien-être animal est institué. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le Gouvernement) fixe la composition, la procédure de désignation des membres et le fonctionnement du Conseil. Celui-ci regroupe notamment les représentants des associations pour la protection des animaux, de la recherche scientifique et médicale ainsi que des éleveurs.

Les missions du Conseil sont prévues à l'article 32 de la loi du 14 août 1986, à savoir l'étude des problèmes en rapport avec la protection et le bien-être des animaux et la formulation d'avis sur les affaires dont l'examen lui est confié par le ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions (lire : le Gouvernement) ² et la soumission de propositions au ministre (lire : le Gouvernement).

Le projet comporte des définitions, règle la composition du Conseil, le mode de nomination de ses membres et des suppléants, leur démission, leur indemnité de déplacement, la désignation du président et du vice-président, l'établissement du règlement intérieur, la mission du Conseil, le délai dans lequel et les modalités selon lesquelles les avis sont émis, la composition du bureau exécutif, la constitution de groupes de travail, la mission du représentant de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après : IBGE), la confidentialité, la collaboration avec les experts invités et leur indemnité de déplacement, la destination des avis, le secrétariat du Conseil de même que son siège et ses archives.

3.1. L'arrêté en projet trouve en grande partie son fondement juridique dans l'article 31 de la loi du 14 août 1986, tel qu'il doit être remplacé par l'ordonnance.

¹ Ordonnance 'instaurant un Conseil bruxellois du bien-être des animaux', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-16, n° A-274/1. Le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 58.081/3 le 5 octobre 2015 sur l'avant-projet devenu cette ordonnance. Le délégué a transmis une version provisoire du rapport de la séance plénière du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 2016 dont il ressort que le projet d'ordonnance a été adopté sans modification.

² Voir l'article 83, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

Les articles 3, dernier alinéa, et 5, § 7, alinéa 2, dernière phrase, de l'arrêté en projet peuvent se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Gouvernement³, combiné avec l'article 31 de la loi du 14 août 1986.

L'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté en projet peut se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Gouvernement, combiné avec l'article 32 de la loi du 14 août 1986.

3.2. Le projet investit l'IBGE ou un représentant de cette institution d'un certain nombre de missions.

À cet égard, il convient de tenir compte du fait qu'aux termes de 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, l'IBGE est un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique, de sorte qu'il doit être considéré comme un organisme relevant de la compétence du législateur, qui est en outre tenu par le principe de légalité inscrit à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980. Il en résulte que seule une ordonnance peut, notamment, régler les compétences de l'IBGE⁴ et que celles-ci ne peuvent dès lors pas être déléguées ni être fixées en se fondant sur le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Les missions de l'IBGE, énumérées à l'article 3 de l'arrêté royal du 8 mars 1989 ayant force de loi, ne comportent pour l'heure pas de missions relatives au bien-être des animaux, de sorte que les dispositions du projet visant à confier des missions à l'IBGE sont dépourvues de fondement juridique. Elles ne peuvent se concrétiser que si l'arrêté royal du 8 mars 1989 est préalablement adapté ou, le cas échéant, si une disposition est inscrite dans la loi du 14 août 1986 en vertu de laquelle l'IBGE peut être chargé de missions relatives au bien-être animal⁵. À défaut, les dispositions concernées ne sont actuellement pas examinées.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. L'article 4, alinéa 1^{er}, et l'article 5, § 4, du projet prévoient respectivement que le président et le vice-président sont désignés parmi les experts scientifiques visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 9°, du projet et que ces experts forment le bureau exécutif, qui est chargé de la gestion quotidienne et peut constituer des groupes de travail. L'article 4, alinéa 2, du projet, prévoit en outre que le président fixe le règlement d'ordre intérieur (voir cependant l'observation 16).

Les auteurs du projet doivent vérifier si la différence de traitement qu'engendrent les dispositions précitées entre les membres du Conseil visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 9°, du projet et les autres membres de celui-ci est suffisamment justifiée, notamment compte tenu de ce que le Conseil d'État, section du contentieux administratif, a jugé dans son arrêt n° 171.149 du 14 mai 2007.

³ L'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

⁴ Tout au moins les éléments essentiels de ce dispositif.

⁵ Dans l'intérêt de la sécurité juridique, mieux vaudrait cependant adapter l'arrêté royal du 8 mars 1989.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. Le premier alinéa du préambule ne doit pas viser l'article 6, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui constitue uniquement le fondement sur le plan des compétences et non le fondement juridique de l'arrêté en projet, mais bien l'article 20 de cette loi (voir à ce sujet l'observation 3.1).

6. On ajoutera au préambule un alinéa visant l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' (voir l'observation 3.1).

7. Le deuxième alinéa actuel du préambule (qui devient le troisième alinéa) visera également l'article 32 de la loi du 14 août 1986.

8. Il y a lieu d'ajouter au préambule un alinéa (qui devient le quatrième alinéa) indiquant que le « test genre » visé à 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' a été réalisé.

9. L'ordonnance du 27 avril 1995 'portant introduction d'une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les organes consultatifs' ne procure aucun fondement juridique à l'arrêté en projet. La mention de cette ordonnance n'est pas non plus nécessaire à la bonne compréhension de cet arrêté.

On omettra par conséquent le sixième alinéa actuel du préambule.

Article 2

10. L'article 31 de la loi du 14 août 1986, tel qu'il doit être remplacé par l'ordonnance, prescrit qu'en feront partie notamment les représentants des associations de protection animale, de la recherche scientifique et médicale et des éleveurs.

À première vue, la composition du Conseil prévue à l'article 2 du projet répond aux exigences fixées à l'article 31 de la loi du 14 août 1986, même si le Conseil d'État, faute de disposer des connaissances de fait suffisantes en la matière, ne peut apprécier cette question de manière concluante.

11. L'article 2, alinéa 1^{er}, 4° et 5°, du projet prévoit d'intégrer dans le Conseil un représentant du conseil régional néerlandophone de l'Ordre des vétérinaires (ci-après : l'Ordre) et d'un représentant du conseil régional francophone de l'Ordre.

11.1. Il convient avant tout de relever que ces dispositions doivent être interprétées en ce sens que la participation des membres précités est facultative : eu égard à l'autonomie réciproque

de l'État fédéral et des régions, un organe fédéral ou ses représentants ne sauraient en effet être contraints à faire partie d'un organe régional ni à prendre part à ses travaux.

11.2. L'attention du délégué ayant été attirée sur le fait que les conseils régionaux de l'Ordre ne disposent pas de la personnalité juridique ⁶ et la question lui ayant été posée de savoir ce que l'on vise alors par un « représentant des conseils régionaux francophone et néerlandophone de l'Ordre » (s'agit-il chaque fois d'un membre du conseil régional concerné ?), il a proposé d'écrire « een Nederlandstalige vertegenwoordiger van de Orde der dierenartsen » et « een Franstalige vertegenwoordiger van de Orde der dierenartsen ».

On peut se rallier à cette proposition.

12. En ce qui concerne la participation des représentants de la recherche scientifique et médicale, requise par l'article 31 de la loi du 14 août 1986, on peut se demander si la participation en tant que membre de quatre « experts scientifiques dans le domaine du bien-être animal », prévue à l'article 2, alinéa 1^{er}, 9°, du projet, suffit à satisfaire au prescrit de cet article 31. Le bien-être animal concerne notamment l'utilisation et la protection d'animaux lors d'expériences sur les animaux, de sorte qu'il est probablement requis que des experts de la recherche scientifique et médicale en général fassent également partie du Conseil et non seulement les experts scientifiques dans le domaine du bien-être animal. L'article 2, alinéa 1^{er}, 9°, du projet, doit par conséquent être mieux aligné sur la disposition légale précitée.

Le délégué propose d'écrire dans cette disposition « 4 (lees: vier) deskundigen inzake het wetenschappelijk en medisch onderzoek ».

On peut se rallier à cette proposition. La question se pose néanmoins de savoir si l'on envisage toujours que les experts visés au 9° forment le bureau exécutif (voir l'article 5, § 4, du projet).

Article 3

13. Le délégué a confirmé que les candidats représentants des associations mentionnées à l'article 2 du projet doivent toujours être présentés. L'article 3 du projet doit l'exprimer plus clairement.

14. On écrira à l'article 3, alinéa 3 (4 ?) ⁷, « s'ils ne sont plus représentatifs » au lieu de « si leur représentativité est remise en question ».

⁶ C'est l'Ordre lui-même qui possède la personnalité civile (voir l'article 1^{er} de la loi du 19 décembre 1950 'créant l'Ordre des Médecins vétérinaires'.

⁷ La division en alinéas n'est pas toujours claire. Ainsi se pose la question de savoir si les phrases figurant dans la première colonne horizontale de l'article 3, constituent un seul alinéa. Dans l'affirmative, la deuxième phrase doit être immédiatement rattachée à la première. Dans la négative, un interligne séparera les deux phrases et un léger retrait de la première ligne de ce nouvel alinéa marquera le début de celui-ci. Il en va de même pour les deux dernières phrases de l'article 2 ainsi que de l'article 5, § 4, du projet.

15. À l'article 3, alinéa 4 (ou 5 ?) du projet, il est écrit « sur proposition de l'association concernée », mais toutes les organisations citées à l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet, ne sont pas des associations et tous les membres ne sont pas présentés. Il convient de réécrire la disposition précitée en ce sens ⁸.

Article 4

16. Aux termes de l'article 4, alinéa 2, première phrase, du projet, le président fixe le règlement d'ordre intérieur du Conseil lors de la première assemblée de celui-ci. Le délégué a confirmé que telle est effectivement l'intention mais que le règlement d'ordre intérieur est fixé en concertation avec le Conseil. Il est en tout cas inhabituel que le président soit investi du pouvoir d'arrêter le règlement d'ordre intérieur. Ce pouvoir revient normalement à l'ensemble du Conseil, dès lors que ses membres seront eux aussi tenus par le règlement d'ordre intérieur. Si, ainsi que l'a déclaré le délégué, l'intention est que les membres du Conseil participent eux aussi à la fixation du règlement d'ordre intérieur, la disposition en projet devrait définir la nature précise de cette participation.

17. Il faut rappeler que le règlement d'ordre intérieur ne peut comprendre que des règles pratiques relatives au fonctionnement du Conseil et aucune règle essentielle concernant le processus décisionnel ou les compétences des présidents et du vice-président ou encore le bureau exécutif du Conseil. L'article 4, alinéa 2, du projet sera interprété en ce sens ⁹.

Article 5

18. Dans le texte néerlandais de l'article 5, § 2, du projet, on remplacera le mot « maanden » par le mot « maand ».

19. L'article 5, § 5, alinéa 1^{er}, du projet prévoit que lors de la constitution d'un groupe de travail, « un équilibre est garanti entre les différents acteurs concernés par le sujet au sein du groupe de travail ». Le projet doit préciser davantage cette règle ¹⁰.

20. L'article 5, § 7, du projet prévoit la confidentialité des comptes rendus.

⁸ Le délégué propose de réécrire la disposition comme suit : « Als een effectief of plaatsvervangend lid voor het verstrijken van zijn mandaat ontslag uit de Raad neemt of ontslagen wordt, kan de minister op voorstel van het betrokken lid van de Raad, een opvolger voor dat mandaat benoemen ». Il n'appartient cependant pas à un membre individuel du Conseil de proposer un suppléant.

⁹ Les auteurs du projet doivent par ailleurs vérifier si les différents aspects du fonctionnement du Conseil ont été suffisamment réglés dans le projet. Ainsi, par exemple, un dispositif concernant le quorum de présence fait défaut. Le règlement d'ordre intérieur ne peut en aucune manière viser à combler les lacunes de cet ordre que présente l'arrêté envisagé.

¹⁰ Et non dans le règlement d'ordre intérieur ainsi que l'annonçait le délégué.

Interrogé sur la question de savoir si les comptes rendus sont considérés comme des documents administratifs au sens de l'article 32 de la Constitution et au sens de l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 30 mars 1995 'relative à la publicité de l'administration', le délégué a déclaré :

« Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de 'verslagen' en de 'adviezen'. De verslagen zijn werkdocumenten die gebruikt worden door de werkgroep of de Raad om tot een advies te komen. Het kunnen individuele werkdocumenten zijn of niet definitieve documenten zijn die ertoe leiden om de discussies te ondersteunen. Een advies van de Raad is het definitief resultaat van de besprekingen. Deze adviezen vallen ons inziens onder de ordonnantie van 30/03/1995 betreffende de openbaarheid van bestuur, de verslagen niet ».

On ne peut se rallier à ce point de vue. Aux termes de l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 30 mars 1995, il convient d'entendre par « document administratif » « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ». Une autorité administrative est une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État (article 3, 1°, de cette ordonnance). Dans la mesure où le Conseil ne serait pas lui-même une autorité administrative, les comptes rendus deviendraient en tout cas des documents administratifs dès qu'ils se trouvent entre les mains du ministre compétent ou de L'IBGE. L'arrêté envisagé ne peut pas porter atteinte à l'ordonnance précitée. L'article 5, § 7, du projet doit dès lors être adapté.

Article 6

21. Dès lors que l'article 6 du projet n'est pas divisé en paragraphes, on omettra la mention « §1^{er} » au début de cet article.

Article 9

22. La version néerlandaise de l'article 9 du projet s'écrira « De minister bevoegd voor dierenwelzijn » au lieu de « De minister van dierenwelzijn ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT