



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.160/3
van 18 april 2017

avis 61.160/3
du 18 avril 2017

over

sur

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

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

Op 16 maart 2017 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 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 11 april 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 april 2017.

*

Le 16 mars 2017, 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, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant la législation 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 11 avril 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 avril 2017.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het ontwerp strekt ertoe in de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ (hierna: de dierenwelzijnswet) een artikel 9^{ter} in te voegen dat het dwangvoederen van dieren verbiedt (artikel 2 van het ontwerp).

Tevens wordt artikel 36, 10°, van dezelfde wet aangepast, teneinde een van de uitzonderingen op de strafbaarstelling van het toedienen aan een dier van voeder of drinken onder dwang, namelijk in gespecialiseerde, door de Koning bepaalde kwekerijen en aan de door hem gestelde voorwaarden, op te heffen (artikel 3 van het ontwerp). Daardoor wordt het toedienen aan een dier van voeder of drinken onder dwang ook in die gevallen strafbaar met een boete van 52 euro tot 2000 euro.

VORMVEREISTEN

2. Luidens artikel 6, §§ 1 en 2, van de ordonnantie van 8 september 1994 ‘houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ geeft de Economische en Sociale Raad voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest advies over voorontwerpen van ordonnantie die onder de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vallen en die een weerslag hebben op het economische en sociale leven.

Dat advies werd volgens de gemachtigde niet gevraagd omdat het gaat over een aangelegenheid van dierenwelzijn waar er geen economische of sociale impact zou voorliggen, omdat er zich geen bedrijven bevinden op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest die de praktijk van dwangvoederen toepassen.

De Raad van State kan zich niet bij die zienswijze aansluiten. In zoverre met de ontworpen regeling de vestiging van nieuwe bedrijven die zich met deze activiteiten inlaten of de nieuwe uitoefening van dergelijke activiteiten door reeds gevestigde bedrijven onmogelijk wordt gemaakt, heeft het ontwerp wel degelijk een weerslag op het economische en sociale leven en moet het advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest worden ingewonnen.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Artikel 6 van de Europese Overeenkomst ‘inzake de bescherming van dieren in veehouderijen’, opgemaakt te Straatsburg op 10 maart 1976 (hierna: de Overeenkomst), goedgekeurd bij wet van 11 juli 1979,¹⁻² luidt als volgt:

“Geen dier mag gevoederd worden op een wijze dat het er onnodig lijden of schade door ondervindt en evenmin mag het voeder substanties bevatten die voor het dier onnodig lijden of schade kunnen veroorzaken.”

Volgens de gemachtigde wordt deze bepaling zo geïnterpreteerd dat het lijden van dieren bij het voederen zo veel mogelijk dient vermeden te worden maar gaat ze niet zo ver dat dwangvoederen erdoor wordt verboden. Het instellen van een verbod op dwangvoederen moet dan ook worden beschouwd als een strengere maatregel dan hetgeen volgens de door de gemachtigde weergegeven interpretatie voortvloeit uit de Overeenkomst. Ook al bevat de Overeenkomst geen uitdrukkelijke bepaling over de voorrang van strengere internrechtelijke maatregelen, toch kan, mede gelet op de algemene doelstelling en de context van de Overeenkomst, worden aangenomen dat het ontworpen verbod op dwangvoederen ermee verenigbaar is.

Die conclusie wordt versterkt door twee aanbevelingen die zijn aangenomen op grond van artikel 9 van de Overeenkomst.³

In de aanbeveling ‘concerning domestic geese (*Anser Anser F. Domesticus*, *Anser Cygnoides F. Domesticus*) and their crossbreeds’, aangenomen door het Vast Comité op 22 juni 1999⁴ wordt in overweging 8 gewezen op de problemen inzake dierenwelzijn die rijzen bij bepaalde praktijken bij de productie van foie gras: “Aware of the welfare problems connected to certain practices in the production of foie gras which do not meet the requirements of the Convention, and anxious to encourage research on welfare aspects and alternative methods with a view to ensuring a further examination of this question; mindful of the need, in the meantime, to solve the welfare problems by modifying these production practices;”.

¹ Wet van 11 juli 1979 ‘houdende goedkeuring van de Europese Overeenkomst inzake de bescherming van dieren in veehouderijen, opgemaakt te Straatsburg op 10 maart 1976’.

² Het Protocol ‘tot wijziging van de Europese overeenkomst inzake de bescherming van de dieren in veehouderijen’, gedaan te Straatsburg op 6 februari 1992 werd door België wel ondertekend maar nog niet geratificeerd. De gemachtigde verklaarde dienaangaande: “Noch de federale overheid noch één van de deelstaten hebben dit protocol goedgekeurd.” Artikel 6 van de voormelde Europese Overeenkomst wordt vervangen bij artikel 4 van het Protocol, maar enkel om er een tweede lid aan toe te voegen dat luidt als volgt: “No other substance with the exception of those given for therapeutic or prophylactic purposes shall be administered to an animal unless it has been demonstrated by scientific studies of animal welfare or established experience that the effect of the substance is not detrimental to the health or welfare of the animal.”

³ Zie in dat verband ook de volgende passage in het Explanatory Report bij de Overeenkomst: “The committee endeavoured to elaborate principles which are precise enough to prevent a completely free interpretation, but wide enough to allow for different needs. The underlying idea is to avoid any unnecessary suffering or injury and to secure conditions that shall be in conformity with physiological and ethological needs of the individual animals. These provisions were conceived as guiding principles for the subsequent elaboration of detailed measures in the form of recommendations of the Standing Committee provided for in Chapter II of the Convention”.

(<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c96e8>)

⁴ [Http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/farming/Rec%20geese.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/farming/Rec%20geese.asp)

In artikel 17, lid 1, laatste zin, van dezelfde aanbeveling wordt het volgende bepaald: “Methods of feeding and feed additives which cause distress, injury or disease to the geese or may result in development of physical or physiological conditions detrimental to their health and welfare shall not be permitted.”. In de aanbeveling ‘concerning domestic ducks (*Anas Plathyrhynchos*)’, eveneens aangenomen door het Vast Comité op 22 juni 1999⁵, komt een analoge bepaling voor.

4.1. Geïnspireerd op de voornoemde Overeenkomst is ook richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 ‘inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren’ aangenomen. Deze richtlijn bepaalt, overeenkomstig artikel 1, lid 1 ervan, minimumnormen inzake de bescherming van landbouwhuisdieren. Artikel 3 van de richtlijn houdt in dat de lidstaten ervoor zorgen dat de eigenaar of houder alle passende maatregelen treft om het welzijn van zijn dieren te verzekeren en te waarborgen dat die dieren niet onnodig aan pijn of leed worden blootgesteld en dat hen geen onnodig letsel wordt toegebracht. Artikel 4 van de richtlijn schrijft voor dat de lidstaten erop toezien dat dieren (niet zijnde vissen, reptielen of amfibieën) worden gefokt en gehouden onder voorwaarden die stroken met de bepalingen in de bijlage bij die richtlijn, met inachtneming van de soort en de graad van ontwikkeling, aanpassing en domesticering, alsmede de uit ervaring of wetenschappelijk onderzoek gebleken fysiologische en ethologische behoeften.

De punten 14 en 15 van de bijlage bij richtlijn 98/58/EG luiden als volgt:

“14. De dieren moeten een toereikende hoeveelheid gezond en voor de soort en de leeftijd geschikt voeder krijgen zodat zij in goede gezondheid blijven en aan hun voedingsbehoeften voldaan wordt. Het toegediende voeder en drinken en de wijze van toediening mogen de dieren geen onnodig lijden of letsel toebrengen.

15. Alle dieren moeten voeder krijgen met tussenpozen die bij hun fysiologische behoeften passen.”

Volgens de gemachtigde moet punt 14 zo worden geïnterpreteerd dat het lijden van dieren bij het voederen zo veel mogelijk dient vermeden te worden maar gaat de richtlijn niet zo ver dat zij dwangvoederen verbiedt, analoog aan het voormelde artikel 6 van de Overeenkomst. De gemachtigde stelde dat de Commissie nog geen besluiten heeft genomen overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 98/58/EG (inzake een uniforme toepassing van de Overeenkomst en van de aanbevelingen die op grond ervan zijn aangenomen).

Artikel 10, lid 2, van richtlijn 98/58/EG houdt in dat de lidstaten, wat betreft de bescherming van landbouwdieren, ook na 31 december 1999 (de uiterste omzettingsdatum van de richtlijn) “met inachtneming van de algemene bepalingen van het Verdrag, op hun grondgebied bepalingen [kunnen] handhaven of toepassen welke strenger zijn dan die welke in deze richtlijn zijn vastgesteld. Zij stellen de Commissie van de betrokken maatregelen in kennis.”. Er kan worden aangenomen dat met het “toepassen” van dergelijke strengere maatregelen ook de invoering van nieuwe maatregelen, zoals de ontworpen regeling, wordt bedoeld, althans in zoverre die strengere maatregelen stroken met “de algemene bepalingen van het Verdrag”.

⁵ http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/farming/Rec%20ducks.asp

4.2. Wat die laatste voorwaarde betreft is vooral de overeenstemming aan de orde van de ontworpen regeling met de vrijheid van vestiging, zoals vervat in artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Ondernemingen uit een andere lidstaat die het dwangvoederen als een economische activiteit uitoefenen, zullen zich immers niet langer kunnen vestigen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (zie ook opmerking 2).

In ondergeschikte mate moet de ontworpen regeling ook worden getoetst op haar overeenstemming met het vrij verkeer van goederen,⁶ zoals vervat in de artikelen 34 en 36 VWEU, en met het vrij verkeer van diensten,⁷ zoals vervat in artikel 56 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 verboden om dieren onder dwang te voederen op het grondgebied van het BHG en dus een dergelijke kwekerij op te starten. Men kan zich theoretisch nog wel vestigen als kweker van bijvoorbeeld ganzen, maar niet meer om de dieren onder dwang te voederen en zo voedingsmiddelen te produceren.

(...)

Het is vanzelfsprekend zo dat bedrijven die voedingsmiddelen produceren door het onder dwang voederen van dieren zich niet meer zullen kunnen vestigen op het grondgebied van het Gewest en hier ook dergelijke diensten niet meer zullen kunnen verstrekken. Dat is dan ook de uitdrukkelijke doelstelling van het ontwerp van ordonnantie. De maatregel in kwestie wordt genomen vanuit het standpunt van het algemeen belang en de bescherming van het dierenwelzijn, waarbij een tussenmaatregel niet mogelijk is. Het is een verbod of niet. De maatregel wordt verder in detail gerechtvaardigd en uitgelegd in de memorie van toelichting.”

In de memorie van toelichting wordt hieromtrent nog het volgende uiteengezet:

“Het dwangvoederen van dieren, met de productie van ganzenlever of foie gras als bekendste product hiervan, is een thema dat in de loop der jaren op steeds minder begrip [heeft] kunnen rekenen bij de publieke opinie.

Foie gras wordt geproduceerd door eenden of ganzen meerdere malen per dag te dwangvoederen met vette maïs. Daardoor krijgen de dieren leversteatose, waardoor het lichaam niet meer in staat is om overtollige vetten te elimineren, wat hun lever enorm doet uitzetten. De lever van de gemeste dieren kan een gewicht bereiken van meer dan 1 kg, terwijl de lever van een niet-gemest dier ongeveer 100 gram weegt.

De hierboven vermelde omstandigheden kunnen ernstig leed toebrengen aan de dieren. Zij leven in stressvolle en onnatuurlijke omstandigheden. Er stellen zich dus serieuze problemen op het vlak van het dierenwelzijn.

⁶ In zoverre dieren zouden worden ingevoerd om te worden gedwangvoederd in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

⁷ In zoverre diensten zouden worden verricht in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest met betrekking tot het dwangvoederen van dieren.

Het is dus gerechtvaardigd om de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren aan te vullen met een verbod op het dwangvoederen van dieren. Vandaag de dag zijn er geen dergelijke installaties op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en dus ook in de toekomst zal het dwangvoederen niet mogen ingeplant worden op ons grondgebied.

(...)

Dit artikel voert het principe in dat het dwangvoederen van dieren verbiedt. Onder dwangvoederen wordt verstaan, het onder dwang voederen van dieren door middel van mechanische hulpmiddelen, waarbij de dieren niet kunnen ontsnappen aan het voederen, met het doel de dieren op een onnatuurlijke en abnormaal korte termijn maximaal te doen toenemen in gewicht. Het voedsel wordt rechtstreeks in de maag of de voormaag gepompt of geduwd.”

In de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering staat ten slotte nog het volgende te lezen:

“De laatste jaren wordt er geregeld campagne gevoerd tegen het dwangvoederen van dieren met het oog op de productie van foie gras. Uit een IPSOS-enquête, uitgevoerd door Gaia in 2016, blijkt dat bijna 84 % van de Belgen voorstander is van een verbod op dwangvoederen. Er is met andere woorden een groot maatschappelijk draagvlak voor een wettelijk verbod.

Op het vlak van dierenwelzijn stellen zich inderdaad tal van problemen met het dwangvoederen van dieren. Uit een wetenschappelijk onderzoek van professor Donald M. Broom, in opdracht van GAIA, blijkt dat de dwangvoedermethodes zeer schadelijk zijn voor het welzijn van de dieren die gebruikt worden voor de productie van foie gras.

Wat betreft het welzijn van de dieren kan samengevat worden gesteld dat:

‘Als reactie op het dwangvoederen vertonen eenden uiteenlopend gedrag. De eerste drie dagen zijn ze bijzonder onrustig, gevolgd door langere periodes van rust, met de vleugels flapperen en het hoofd schudden, ze zitten minder lang met het hoofd in rustpositie, ze verzorgen zichzelf en hun veren steeds minder en worden minder mobiel. Door het grote volume voedsel dat hen wordt opgedrongen, moeten de eenden steeds meer hijgen om de extra warmte als gevolg van de vertering kwijt te raken. Door die hittestress worden ze gevoeliger voor de warmte van de omgeving, wat hun onbehagen nog versterkt.’

Verschillende Europese landen hebben ondertussen al een verbod van dwangvoederen ingevoerd. Enkel in Frankrijk, Spanje, Bulgarije, Hongarije en België wordt nog foie gras geproduceerd.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden momenteel geen dieren gekweekt en gedwangvoederd voor de productie van foie gras. Om toekomstige kwekerijen definitief onmogelijk te maken in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, wordt een voorstel van ordonnantie ingediend.

De symbolische en sensibiliserende functie van de wetswijziging is waardevol om het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op de kaart te zetten als diervriendelijk gewest.”

De Raad van State meent, zonder zich daarover op sluitende wijze te kunnen uitspreken, dat de ontworpen regeling gebillijkt kan worden in het licht van de voormelde verdragsbepalingen.⁸ Naast het gegeven dat geen verschillende behandeling wordt ingevoerd naargelang van de nationaliteit of de staat van herkomst, kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling is ingegeven door een dwingende reden van algemeen belang, namelijk het waarborgen van het welzijn van dieren als wezens met gevoel, dat als dusdanig ook uitdrukkelijk is erkend in artikel 13 VWEU.

Daarenboven lijkt de ontworpen regeling geschikt en noodzakelijk om die doelstelling te bereiken. Het bereiken van een vette lever (ook al heeft die niet helemaal dezelfde smaak en uitzicht als foie gras) is ook met andere technieken mogelijk die minder dierenleed veroorzaken dan het dwangvoederen. Een verbod op dwangvoederen sluit met andere woorden niet uit dat een vette lever wordt bekomen en treft enkel een specifieke wijze om die vette lever te bekomen omwille van de negatieve weerslag ervan op het dierenwelzijn. De ontworpen regeling lijkt dan ook voldoende evenredig in het licht van de voormelde doelstelling.

4.3. In elk geval moet de ontworpen regeling overeenkomstig artikel 10, lid 2, van richtlijn 98/58/EG ter kennis worden gebracht van de Europese Commissie, die dan eveneens zal kunnen nagaan of ze in overeenstemming is met de voormelde verdragsbepalingen.

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

“Door voorliggend voorontwerp van ordonnantie wordt het dwangvoederen verboden op het grondgebied van het BHG. Het wordt dus verboden om dieren op welke manier dan ook onder dwang te voederen 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. 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 aangenomen worden dat het nagestreefde doel wettig is en dat de maatregel niet onevenredig is met dit doel. Zoals reeds hiervoor is uiteengezet (opmerking 4.2), lijken minder verregaande maatregelen om dezelfde doelstelling te bereiken, niet voor te liggen. De afweging die de stellers

⁸ Vgl. met de toetsing door het Grondwettelijk Hof van een verbod op het houden van dieren voor uitsluitend of voornamelijk de productie van pelzen, waarbij het Hof concludeerde dat geen schending voorlag van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, gelezen in samenhang met de artikelen 34, 35 en 49 VWEU (GwH 20 oktober 2016, nr. 134/2016, B.20-B.25).

⁹ Zie bijv. GwH 23 januari 2014, nr. 6/2014, B.34.

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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. Er zou aan het opschrift kunnen toegevoegd worden “wat betreft het verbod van dwangvoederen van dieren” om het onderscheid te maken met andere ontwerpen van ordonnantie met hetzelfde opschrift als huidig ontwerp.

Artikel 2

7. Het is raadzaam om een uitzondering toe te staan op het verbod van dwangvoederen om medische redenen of voor dierproeven uitgevoerd volgens hoofdstuk VIII van de dierenwelzijnswet. Die uitzondering komt weliswaar al voor in artikel 36, 10°, van die wet, zoals die bepaling zal luiden na de wijziging ervan bij artikel 3 van de aan te nemen ordonnantie, maar indien ze niet wordt opgenomen in het ontworpen artikel 9^{ter} van dezelfde wet, is de residuaire strafbepaling van artikel 41 van dezelfde wet van toepassing, hetgeen wellicht niet de bedoeling is van de stellers van het ontwerp.

8. Het ontworpen artikel 9^{ter} van de dierenwelzijnswet kan slechts met die nummering doorgang vinden indien ook het ontworpen artikel 9^{bis}, vervat in een reeds in de bevoegde commissie van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement aangenomen ontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, tijdig tot stand komt.¹⁰

Slotopmerking

9. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling om het koninklijk besluit van 25 april 1994 ‘houdende uitvoering van artikel 36, 10° van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, dat de voorwaarden bevat waaronder veehouderijen waar eenden en ganzen onder dwang worden gevoederd, als gespecialiseerde bedrijven kunnen worden beschouwd als bedoeld bij artikel 36, 10°, van de dierenwelzijnswet, op te heffen bij een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

¹⁰ *Parl.St. Bru.H.Parl.* 2016-17, nrs. A-481/1 en A-481/2.

De Raad van State stipt – louter ter informatie – aan dat die opheffing ook haar beslag kan krijgen in de aan te nemen ordonnantie. Indien geen andere uitvoeringsmaatregelen vereist zijn voor de uitwerking van de ontworpen regeling, kan dat misschien verkieslijk zijn.¹¹

*

¹¹ Dat geldt ook voor een eventueel ministerieel besluit dat zou zijn genomen ter uitvoering van artikel 5 van dat koninklijk besluit.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. Le projet vise à insérer dans la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' (ci-après : la loi sur le bien-être des animaux) un article 9^{ter} qui interdit le gavage d'animaux (article 2 du projet).

Par ailleurs, l'article 36, 10°, de la même loi est adapté, afin d'abroger l'une des exceptions à l'incrimination du nourrissage ou de l'abreuvement de force d'un animal, à savoir dans des élevages spécialisés déterminés par le Roi et aux conditions qu'il fixe (article 3 du projet). De ce fait, le nourrissage et l'abreuvement de force d'un animal sont, dans ces cas, également passibles d'une amende de 52 euros à 2 000 euros.

FORMALITÉS

2. Selon l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 'portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale', ce Conseil donne un avis sur les avant-projets d'ordonnance relevant de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, qui ont une incidence sur sa vie économique et sociale.

Selon le délégué, cet avis n'a pas été demandé car il s'agit d'une matière relative au bien-être des animaux qui n'aurait aucune incidence économique ou sociale, étant donné qu'aucune entreprise appliquant la pratique du gavage d'animaux n'est établie sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le Conseil d'État ne peut se rallier à ce point de vue. Dans la mesure où le régime en projet rend impossible l'établissement de nouvelles entreprises qui exercent ces activités ou le nouvel exercice de telles activités par des entreprises déjà établies, le projet a bel et bien une incidence sur la vie économique et sociale et l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale doit être recueilli.

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

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. L'article 6 de la Convention européenne 'sur la protection des animaux dans les élevages', faite à Strasbourg le 10 mars 1976 (ci-après : la Convention) et approuvée par la loi du 11 juillet 1979¹⁻², s'énonce comme suit :

¹ Loi du 11 juillet 1979 'portant approbation de la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages, faite à Strasbourg le 10 mars 1976'.

² Si le Protocole 'modifiant la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages', fait à Strasbourg le 6 février 1992, a effectivement été signé par la Belgique, celle-ci ne l'a pas encore ratifié. Le délégué a

« Aucun animal ne doit être alimenté de telle sorte qu'il en résulte des souffrances ou des dommages inutiles et son alimentation ne doit pas contenir de substances qui puissent lui causer des souffrances ou des dommages inutiles ».

Selon le délégué, cette disposition est interprétée en ce sens que les souffrances des animaux lors de l'alimentation doivent être évitées autant que possible, mais elle ne va pas jusqu'à interdire le gavage. L'instauration d'une interdiction de gavage doit dès lors être considérée comme une mesure plus stricte que ce qui découle de la Convention, selon l'interprétation donnée par le délégué. Même si la Convention ne comporte pas de disposition expresse en ce qui concerne la primauté de mesures de droit interne plus strictes, il peut néanmoins être admis, eu égard notamment à l'objectif général et au contexte de la Convention, que l'interdiction de gavage en projet est compatible avec celle-ci.

Cette conclusion est renforcée par deux recommandations adoptées sur la base de l'article 9 de la Convention ³.

Le considérant 8 de la recommandation 'concernant les oies domestiques (*Anser Anser F. Domesticus*, *Anser Cygnoides F. Domesticus*) et leurs croisements', adoptée par le Comité Permanent le 22 juin 1999 ⁴, souligne les problèmes de bien-être des animaux liés à certaines pratiques dans la production de foie gras : « Conscient des problèmes de bien-être liés à certaines pratiques dans la production de foie gras, qui ne répondent pas aux exigences de la Convention, et soucieux d'encourager les recherches sur les aspects de bien-être et les méthodes alternatives en vue d'assurer un examen approfondi de cette question; en attendant, préoccupé par la nécessité de résoudre les problèmes de bien-être en modifiant ces pratiques de production; ».

L'article 17, paragraphe 1, dernière phrase, de la même recommandation dispose ce qui suit : « Les méthodes d'alimentation et les additifs alimentaires qui sont source de lésions, d'angoisse ou de maladie pour les oies ou qui peuvent aboutir au développement de conditions physiques portant atteinte à la santé ou au bien-être ne doivent pas être autorisés ». La recommandation 'concernant les canards domestiques (*Anas Plathyrhynchos*)', également adoptée par le Comité permanent le 22 juin 1999 ⁵, comporte une disposition analogue.

déclaré à cet égard : « Noch de federale overheid noch één van de deelstaten hebben dit protocol goedgekeurd ». L'article 6 de la Convention européenne précitée est remplacé par l'article 4 du Protocole, mais uniquement pour y insérer un deuxième alinéa libellé comme suit : « Aucune autre substance, à l'exception des substances administrées à des fins thérapeutiques ou prophylactiques, ne doit être administrée à un animal à moins qu'il n'ait été démontré par des études scientifiques du bien-être des animaux ou sur la base d'une expérience établie que l'effet de la substance n'est pas contraire à sa santé ou à son bien-être ».

³ Voir également, à cet égard, le passage suivant dans le Rapport explicatif de la Convention : « Le Comité s'est efforcé d'élaborer des principes suffisamment précis pour empêcher une interprétation tout à fait libre, mais assez généraux pour répondre à différents besoins. L'idée fondamentale est que toute souffrance ou dommage inutile doit être évité et que les conditions d'existence faites aux animaux doivent correspondre aux besoins physiologiques et éthologiques propres à chaque espèce. Ces dispositions ont été conçues comme des principes directeurs pour l'élaboration ultérieure de mesures détaillées sous forme de recommandations du Comité Permanent visées au titre II de la Convention ».

(<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c9716>)

⁴ http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/farming/Rec%20geese.asp

⁵ http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/farming/Rec%20ducks.asp

4.1. La directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 ‘concernant la protection des animaux dans les élevages’, qui s’inspire de la Convention précitée, a également été adoptée. Conformément à son article 1^{er}, paragraphe 1, cette directive établit des normes minimales relatives à la protection des animaux dans les élevages. L’article 3 de la directive énonce que les États membres prennent les dispositions pour que les propriétaires ou détenteurs prennent toutes les mesures appropriées en vue de garantir le bien-être de leurs animaux et afin d’assurer que lesdits animaux ne subissent aucune douleur, souffrance ou dommage inutile. L’article 4 de la directive prévoit que les États membres veillent à ce que les conditions dans lesquelles les animaux (autres que les poissons, les reptiles et les amphibiens) sont élevés ou détenus, compte tenu de leur espèce et de leur degré de développement, d’adaptation et de domestication, ainsi que de leurs besoins physiologiques et éthologiques conformément à l’expérience acquise et aux connaissances scientifiques, soient conformes aux dispositions prévues dans son annexe.

Les points 14 et 15 de l’annexe de la directive 98/58/CE s’énoncent comme suit :

« 14. Les animaux reçoivent une alimentation saine, adaptée à leur âge et à leur espèce, et qui leur est fournie en quantité suffisante pour les maintenir en bonne santé et pour satisfaire leurs besoins nutritionnels. Aucun animal n’est alimenté ou abreuvé de telle sorte qu’il en résulte des souffrances ou des dommages inutiles et sa nourriture ou sa ration de liquide ne doit contenir aucune substance susceptible de lui causer des souffrances ou des dommages inutiles.

15. Tous les animaux doivent avoir accès à la nourriture à des intervalles correspondant à leurs besoins physiologiques ».

Selon le délégué, le point 14 doit être interprété en ce sens que les souffrances des animaux lors de l’alimentation doivent être évitées autant que possible, mais la directive ne va pas jusqu’à interdire le gavage, de la même manière que l’article 6 précité de la Convention. Le délégué a précisé que la Commission n’a pas encore pris de décisions conformément à l’article 5 de la directive 98/58/CE (concernant une application uniforme de la Convention et des recommandations adoptées au titre de celle-ci).

L’article 10, paragraphe 2, de la directive 98/58/CE énonce que les États membres, en ce qui concerne la protection des animaux dans les élevages, peuvent, également après le 31 décembre 1999 (la date ultime de transposition de la directive), « dans le respect des règles générales du traité, maintenir ou appliquer sur leur territoire des dispositions plus strictes que celles prévues par la présente directive. Ils informent la Commission de toute mesure en ce sens ». Il peut être admis que par l’« application » de telles mesures plus strictes, on entend également l’instauration de nouvelles mesures, comme le régime en projet, du moins dans la mesure où ces dispositions plus strictes sont conformes aux « règles générales du traité ».

4.2. En ce qui concerne cette dernière condition, c’est surtout la question de la conformité du régime en projet avec la liberté d’établissement, telle qu’elle est inscrite à l’article 49 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (ci-après : TFUE), qui se pose. En effet, les entreprises d’un autre État membre, qui pratiquent le gavage en tant qu’activité économique, ne pourront plus s’établir dans la Région de Bruxelles-Capitale (voir également l’observation 2).

À titre subsidiaire, il faut également examiner la conformité du régime en projet au regard de la libre circulation des marchandises ⁶, telle qu'elle est inscrite aux articles 34 et 36 du TFUE, et de la libre circulation des services ⁷, visée à l'article 56 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 verboden om dieren onder dwang te voederen op het grondgebied van het BHG en dus een dergelijke kwekerij op te starten. Men kan zich theoretisch nog wel vestigen als kweker van bijvoorbeeld ganzen, maar niet meer om de dieren onder dwang te voederen en zo voedingsmiddelen te produceren.

(...)

Het is vanzelfsprekend zo dat bedrijven die voedingsmiddelen produceren door het onder dwang voederen van dieren zich niet meer zullen kunnen vestigen op het grondgebied van het Gewest en hier ook dergelijke diensten niet meer zullen kunnen verstrekken. Dat is dan ook de uitdrukkelijke doelstelling van het ontwerp van ordonnantie. De maatregel in kwestie wordt genomen vanuit het standpunt van het algemeen belang en de bescherming van het dierenwelzijn, waarbij een tussenmaatregel niet mogelijk is. Het is een verbod of niet. De maatregel wordt verder in detail gerechtvaardigd en uitgelegd in de memorie van toelichting ».

À cet égard, l'exposé des motifs indique encore ce qui suit :

« Le gavage d'animaux en vue de produire par exemple le célèbre foie de canard ou foie gras, est une thématique qui fait l'objet d'une incompréhension de plus en plus importante au fil des années auprès de l'opinion publique.

Le foie gras est produit par des canards ou des oies qu'il faut gaver de maïs gras plusieurs fois par jour. De ce fait, les animaux attrapent la stéatose hépatique, ne permettant plus au corps d'éliminer les graisses excédentaires, ce qui a pour conséquence de dilater leur foie considérablement. Le foie des animaux engraisés peut atteindre un poids supérieur à 1 kg, alors que le foie d'un animal non-engraissé pèse environ 100 grammes.

Les conditions de vie susmentionnées peuvent provoquer une souffrance énorme aux animaux. Ils vivent dans des conditions stressantes et qui ne sont pas naturelles. Cette situation est très préoccupante au niveau du bien-être animal.

Il est dès lors justifié de compléter la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux par une interdiction de gaver les animaux. À ce jour, ce type d'installations n'existe pas sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Dès lors, le gavage d'animaux est une activité qui ne pourra pas s'implanter sur notre territoire à l'avenir.

(...)

Cet article institue le principe d'interdiction de gaver les animaux. Par gavage d'animaux, il faut entendre le fait de nourrir les animaux sous la force au moyen d'outils mécaniques, de telle sorte que les animaux n'ont d'autre choix que d'être nourris, avec l'objectif poursuivi de faire prendre du poids à l'animal dans un délai qui n'est ni naturel,

⁶ Dans la mesure où des animaux seraient importés pour être gavés en Région de Bruxelles-Capitale.

⁷ Dans la mesure où des services seraient effectués en Région de Bruxelles-Capitale concernant le gavage d'animaux.

ni normal. La nourriture est pompée ou poussée directement dans l'estomac ou la panse de l'animal ».

Enfin, dans la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, on peut encore lire ce qui suit :

« Ces dernières années, des campagnes ont régulièrement été menées contre le gavage des animaux en vue de la production de foie gras. Il ressort d'une enquête IPSOS, menée par Gaia en 2016, que pratiquement 84 % des Belges sont en faveur d'une interdiction de gavage. En d'autres termes, il existe une grande adhésion sociétale concernant une interdiction légale.

Sur le plan du bien-être animal, de nombreux problèmes se posent effectivement quant au gavage des animaux. Selon une étude scientifique du professeur Donald M. Broom, commandée par Gaia, il apparaît que les méthodes de gavage portent grandement atteinte au bien-être des animaux utilisés pour la production de foie gras.

En ce qui concerne le bien-être des animaux, il peut être résumé que :

‘En réaction au gavage, les canards adoptent un comportement différent. Les trois premiers jours, ils sont particulièrement agités, suivi de plus longues périodes de calme, en battant des ailes et en secouant la tête. Ils placent moins longtemps leur tête en position de repos, ils toilettent leur plumage et eux-mêmes moins fréquemment et se meuvent également moins. À cause de la quantité considérable de nourriture qui leur est imposée d'ingurgiter, les canards doivent respirer plus rapidement afin de se débarrasser de la chaleur supplémentaire due à la digestion. Ce stress thermique les rend plus sensibles à la chaleur de leur environnement, ce qui accroît encore plus leur malaise’.

Dans l'intervalle, plusieurs pays européens ont déjà adopté une interdiction de gavage des animaux. Ce n'est qu'en France, en Espagne, en Bulgarie, en Hongrie et en Belgique que le foie gras est encore produit.

Actuellement, aucun animal n'est élevé et gavé en vue de produire du foie gras en Région de Bruxelles-Capitale. Une proposition d'ordonnance est déposée afin d'interdire définitivement à l'avenir ce type d'élevage au sein de la Région de Bruxelles-Capitale.

La fonction symbolique et sensibilisatrice de ce changement de législation est valorisante pour la Région de Bruxelles-Capitale afin de l'identifier comme étant une Région respectueuse du bien-être animal ».

Sans pouvoir se prononcer de manière concluante à ce sujet, le Conseil d'État estime que le régime en projet peut se justifier au regard des dispositions du traité précitées⁸. Outre le fait qu'aucune différence de traitement n'est instaurée en fonction de la nationalité ou de l'État d'origine, il peut être admis que le régime en projet est dicté par un motif impérieux d'intérêt général, à savoir garantir le bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, que l'article 13 du TFUE reconnaît également de manière explicite comme tel.

En outre, le régime en projet paraît approprié et nécessaire pour atteindre cet

⁸ Comparer avec le contrôle de la Cour constitutionnelle de l'interdiction de détenir des animaux à des fins exclusives ou principales de production de fourrure, la Cour ayant conclu qu'il n'y avait pas de violation du principe constitutionnel d'égalité, combiné avec les articles 34, 35 et 49 du TFUE (C.C., 20 octobre 2016, n° 134/2016, B.20-B.25).

objectif. Il est également possible d'obtenir un foie plus gras (même si celui-ci n'a pas tout à fait le même goût et le même aspect que le foie gras) avec d'autres techniques qui causent moins de souffrances aux animaux que le gavage. En d'autres termes, une interdiction de gavage n'exclut pas l'obtention d'un foie plus gras et ne vise qu'une manière spécifique d'obtenir ce foie plus gras en raison de son incidence négative sur le bien-être des animaux. Le régime en projet semble dès lors suffisamment proportionné au regard de l'objectif précité.

4.3. En tout état de cause, le régime en projet doit, conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la directive 98/58/CE, être porté à la connaissance de la Commission européenne, qui pourra alors également examiner s'il est conforme aux dispositions du traité précitées.

5. Le régime en projet 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 poursuivi⁹. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Door voorliggend voorontwerp van ordonnantie wordt het dwangvoederen verboden op het grondgebied van het BHG. Het wordt dus verboden om dieren op welke manier dan ook onder dwang te voederen 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. 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, on peut admettre que le but poursuivi est légitime et que la mesure n'est pas disproportionnée à ce but. Ainsi qu'il a déjà été observé ci-dessus (observation 4.2), il ne semble pas y avoir de mesures moins radicales pour atteindre le même objectif. 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.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. On pourrait ajouter à l'intitulé les mots « en ce qui concerne l'interdiction de gavage des animaux » afin d'opérer une distinction avec d'autres projets d'ordonnance portant le même intitulé que le projet actuel.

⁹ Voir par exemple C.C., 23 janvier 2014, n° 6/2014, B.34.

Article 2

7. Il est conseillé de prévoir une exception à l'interdiction de gavage pour des raisons médicales ou pour des expériences réalisées suivant le chapitre VIII de la loi sur le bien-être des animaux. Certes, cette exception figure déjà à l'article 36, 10°, de cette loi, telle que cette disposition s'énoncera après sa modification par l'article 3 de l'ordonnance à adopter, mais si elle n'est pas insérée dans l'article 9^{ter} en projet de la même loi, c'est la disposition pénale résiduelle de l'article 41 de la même loi qui s'appliquera, ce qui n'est sans doute pas l'intention des auteurs du projet.

8. L'article 9^{ter} en projet de la loi sur le bien-être des animaux peut uniquement se concrétiser avec cette numérotation si l'article 9^{bis} en projet, inscrit dans un projet d'ordonnance 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux', qui a déjà été adopté au sein de la commission compétente du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, est également élaboré en temps utile ¹⁰.

Observation finale

9. Selon le délégué, l'intention est d'abroger, par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'arrêté royal du 25 avril 1994 'portant exécution de l'article 36, 10°, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux', qui contient les conditions dans lesquelles les exploitations où des oies ou des canards sont alimentés de force (gavage) peuvent être considérées comme des élevages spécialisés visés à l'article 36, 10°, de la loi sur le bien-être des animaux.

Le Conseil d'État souligne – à titre purement informatif – que cette abrogation peut également être réalisé dans l'ordonnance à adopter. Si d'autres mesures d'exécution ne sont pas requises pour l'élaboration du régime en projet, cette option est peut-être préférable ¹¹.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

¹⁰ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., n^{os} A-481/1 et A-481/2.

¹¹ Il en va de même en ce qui concerne un arrêté ministériel éventuel qui aurait été pris en exécution de l'article 5 de cet arrêté royal.