



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.981/3
van 26 september 2017

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 61.981/3
du 26 septembre 2017

sur

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

Op 25 juli 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, van rechtswege verlengd tot 8 september 2017,^(*) en nogmaals verlengd tot 26 september 2017, 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 19 september 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, 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 26 september 2017.

*

Le 25 juillet 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, prorogé de plein droit jusqu'au 8 septembre 2017,^(**) et encore prorogé jusqu'au 26 septembre 2017, 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 19 septembre 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, 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 26 septembre 2017.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt ertoe in hoofdstuk II van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ een artikel 6^{ter} in te voegen dat bepaalt dat het verboden is om “in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op kermissen en vergelijkbare evenementen attracties uit te baten of te organiseren waarin pony’s en paarden worden gebruikt om het publiek te vermaken” (artikel 2 van het ontwerp).

Het ontwerp bepaalt tevens dat overtredingen op de ordonnantie worden gestraft “met de straf bepaald in artikel 31, § 1, van het Wetboek van inspectie” (artikel 3) en bevat een machtiging van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om de datum van inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie te bepalen (artikel 4).

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Toepassingsgebied van het ontworpen verbod

2. Bij het ontworpen artikel 6^{ter} wordt “op kermissen en vergelijkbare evenementen” de uitbating of organisatie verboden van “attracties (...) waarin pony’s en paarden worden gebruikt om het publiek te vermaken”. Daarmee wordt het toepassingsgebied ruimer ingevuld dan de attracties met betrekking tot “kermispony’s” waarvan gewag wordt gemaakt in de memorie van toelichting.

Niet alleen betreft het verbod naast pony’s ook paarden, maar ook en vooral worden de verboden handelingen ruim omschreven. De term “attracties” kan bijvoorbeeld ook slaan op ritjes die met pony’s of paarden worden gemaakt in een open ruimte of zelfs op situaties waarbij de dieren niet worden bereden, maar waarbij het publiek op een andere wijze wordt vermaakt door de inzet van deze dieren. Ook de term “vergelijkbare evenementen” leent zich tot een ruime interpretatie. Het toepassingsgebied is daarmee aanzienlijk ruimer dan het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 1 maart 2013 ‘betreffende het welzijn van paarden en pony’s op kermissen’, dat beperkt is tot paarden en pony’s die worden ingezet of bestemd zijn om te worden ingezet in een carrousel, zijnde een kermisattractie bestaande uit een mobiele piste waar pony’s en paarden bereden kunnen worden door het publiek.¹

Uiteraard kunnen de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat het dierenwelzijn ook in het gedrang kan komen bij andere evenementen dan de zo-even aangehaalde carrousels, maar dat neemt niet weg dat het toepassingsgebied van de ontworpen regeling voldoende nauwkeurig moet zijn omschreven, gelet op het legaliteitsbeginsel in strafzaken,² dat onder meer inhoudt dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is, zodat elk risico van willekeurig optreden vanwege de uitvoerende of de rechterlijke macht bij

¹ Zie artikel 2, 1° en 3°, van het koninklijk besluit van 1 maart 2013.

² Zie artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en de artikelen 12 en 14 van de Grondwet.

het vaststellen en het toepassen van de straffen wordt uitgesloten. In artikel 3 van het ontwerp worden immers strafsancities verbonden aan de niet-naleving van het verbod.

Bovendien heeft een ruim toepassingsgebied ook een invloed op de beoordeling van het verbod in het licht van het vrij verkeer in de Europese Unie en van de vrijheid van handel en nijverheid (zie daarover de opmerkingen 3 en 4).

De stellers van het ontwerp moeten dan ook meer precies omschrijven voor welke “evenementen” het uitbaten en organiseren van welke “attracties” wordt verboden. Tevens moet de memorie van toelichting daarop worden afgestemd. Indien het daarentegen de bedoeling is om enkel het uitbaten en organiseren van carrousels te verbieden, moet dat duidelijk worden vermeld.

B. Verenigbaarheid met het vrij verkeer in de Europese Unie

3. De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat bedrijven die op kermissen en vergelijkbare evenementen attracties uitbaten of organiseren waarin pony's of paarden worden gebruikt om het publiek te vermaken, zich niet meer kunnen vestigen binnen het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en er geen diensten meer kunnen aanbieden als bedoeld in het ontworpen artikel 6ter, hetgeen raakt aan het recht van vestiging, zoals vervat in artikel 49 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU) en aan het vrij verkeer van diensten, zoals vervat in artikel 56 van het VWEU.

In ondergeschikte mate moet de ontworpen regeling ook worden getoetst op haar overeenstemming met het vrij verkeer van goederen. Een verbodsmaatregel als deze vervat in het ontwerp kan het vrije handelsverkeer in de Europese Unie belemmeren doordat de invoer kan worden beïnvloed van pony's en paarden uit een andere lidstaat om in de betrokken attracties te worden gebruikt. Een dergelijke maatregel moet dan ook worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking bedoeld in artikel 34 van het VWEU, waarvoor een rechtvaardiging voorhanden moet zijn overeenkomstig artikel 36 van het VWEU, waarbij eventueel de bescherming van de gezondheid en van het leven van dieren³ als rechtvaardigingsgrond in aanmerking kan komen.

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“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: wetenschappelijke studies hebben aangetoond dat het voortdurend rondjes draaien in een lawaaierige omgeving het welzijn van de dieren schaadt. Ook tijdens rustpauzes bevinden de dieren zich vaak in penibele omstandigheden op een beperkte oppervlakte. Artikel 13 VWEU bepaalt dat de lidstaten bij het uitstippelen van beleid rekening dienen te houden met het dierenwelzijn.

(...)

De maatregel wordt verzacht doordat de inwerkingtreding van het verbod wordt uitgesteld tot 1/1/2019. Op die manier heeft de sector tijd om zich voor te bereiden – die overigens ook op ons kabinet werden ontvangen.

³ De bescherming van het dierenwelzijn wordt overigens ook gehuldigd als doelstelling in artikel 13 VWEU.

(...)

Artikel 36 VWEU verder bepaalt duidelijk dat beperkingen op de invoer van dieren gerechtvaardigd kunnen worden uit hoofde van bescherming van dieren, wat hier het geval is.

(...)

We wensen dus in het kader van de bescherming van het dierenwelzijn deze maatregel door te voeren.”

Er kan worden aangenomen dat het verbod op het uitbaten en organiseren van carrousels waarin paarden en pony's worden ingezet, 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 van het VWEU. In de memorie van toelichting en in het advies van de Brusselse Raad voor Dierenwelzijn worden overtuigende argumenten aangevoerd waarom het toelaten van carrousels onder bepaalde voorwaarden, die thans zijn vervat in het koninklijk besluit van 1 maart 2013, niet volstaat om de inherente beperkingen van het dierenwelzijn te voorkomen. Bovendien wordt in het advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest erop gewezen dat met de voorgenomen inwerkingstelling van het verbod op 1 januari 2019 de nodige tijd wordt gegund aan de betrokken uitbaters van carrousels om zich aan te passen aan het verbod. De Raad van State kan dan ook aannemen dat het ontworpen verbod op het uitbaten en organiseren van carrousels verenigbaar is met de aangehaalde verdragsbepalingen.

Dat is echter niet noodzakelijk het geval voor andere attracties en op andere evenementen dan kermissen. Zoals in opmerking 2 is uiteengezet, is thans niet duidelijk hoever het ontworpen verbod ter zake reikt. In elk geval moet de memorie van toelichting worden aangevuld met een verantwoording van de verenigbaarheid met het recht van vestiging en het vrij verkeer van diensten en goederen voor andere gevallen dan voor carrousels, althans indien de huidige, bredere formulering van het toepassingsgebied behouden blijft. Aangezien de Raad van State deze verenigbaarheid niet heeft kunnen toetsen, moet hij ter zake een voorbehoud formuleren.

C. Verenigbaarheid met de vrijheid van handel en nijverheid

4. 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.⁴ De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

“Een tussenmaatregel is niet mogelijk: het is een verbod of niet. het doel – nl. de bescherming van de dieren in kwestie – kan alleen maar bereikt worden door dergelijke

⁴ Zie GwH 23 januari 2014, nr. 6/2014, B.34; GwH 28 april 2016, nr. 56/2016, B.18.1-4.

attracties te verbieden. Daarom is een verbod noodzakelijk en achten wij dit proportioneel.”

Aan de hand van de reeds in opmerking 3 aangehaalde argumenten kan de Raad van State aannemen dat het nagestreefde doel wettig is en dat niet kan worden volstaan met het toelaten van carrousels onder bepaalde voorwaarden, zodat de maatregel niet kennelijk onevenredig is met het nagestreefde doel.

Ook hier moet de memorie van toelichting worden aangevuld met een verantwoording voor andere attracties en op andere evenementen dan kermissen, omdat niet duidelijk is hoever het ontworpen verbod ter zake reikt (zie opmerking 2), en moet de Raad van State ter zake ook een voorbehoud formuleren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Het verdient aanbeveling om het opschrift aan te vullen om op beknopte wijze het onderwerp van het ontworpen artikel 6ter weer te geven. Gelet op hetgeen in opmerking 2 is uiteengezet, kan de Raad hier vooralsnog geen concreet voorstel formuleren.

Indieningsbesluit

6. Het is niet gebruikelijk om in de aanhef van het indieningsbesluit te verwijzen naar de over het ontwerp uitgebrachte adviezen. Bovendien schrijve men in het dispositief “het ontwerp van ordonnantie” in plaats van “het ontwerp van besluit”.

Artikel 3

7.1. De strafbaarstelling van de overtreding van het verbod wordt geregeld in een autonome bepaling van de ontworpen ordonnantie en niet in een bepaling die wordt ingevoegd in de wet van 14 augustus 1986. Als strafmaat wordt verwezen naar artikel 31, § 1, van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestrafing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid van 25 maart 1999 (hierna: het Wetboek).

Overeenkomstig artikel 2, § 1, ervan regelt het Wetboek onder meer de inspectie, de preventie, de vaststelling en de bestrafing van de misdrijven bedoeld in onder meer de wet van 14 augustus 1986, maar niet van het misdrijf bedoeld in de ontworpen ordonnantie. Aangezien nergens in de wet van 14 augustus 1986 een overtreding van het ontworpen artikel 6ter als een misdrijf wordt bestempeld, kan het Wetboek niet van toepassing zijn op overtredingen van dat ontworpen artikel.

De toepasselijkheid van sommige bepalingen van het Wetboek wordt daarnaast ook geregeld in de wet van 14 augustus 1986 zelf, namelijk door bepalingen die werden ingevoerd bij de ordonnantie van 11 mei 2017 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986

betreffende de bescherming en het welzijn der dieren'. Aangezien de strafbepaling in artikel 3 van het ontwerp evenwel een autonome bepaling is en geen bepaling die wordt ingevoegd in de wet van 14 augustus 1986, zijn de bepalingen van hoofdstuk XI van deze wet (inzake inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van misdrijven) niet van toepassing op de ontworpen strafbepaling.

Ter wille van de juridische werkzaamheid van de bestraffing van overtredingen van het ontworpen artikel 6*ter* zou artikel 3 van het ontwerp in de wet van 14 augustus 1986 moeten worden opgenomen door middel van een wijzigingsbepaling (uiteraard met verwijzing naar "artikel 6*ter*" in plaats van naar "deze ordonnantie"). Dat zou tevens het voordeel hebben dat alle strafbepalingen betreffende de overtreding van bepalingen van de wet van 14 augustus 1986 gegroepeerd blijven in die wet. De gemachtigde sloot zich aan bij deze zienswijze en opperde dat de strafbaarstelling zou kunnen worden geregeld door een nieuw punt 19° toe te voegen aan artikel 36 van de wet van 14 augustus 1986.

7.2. In elk geval is het raadzaam om, eveneens ter wille van de rechtszekerheid, de vermelding van de wet van 14 augustus 1986 in artikel 2, § 1, 2°, van het Wetboek op te heffen, evenals de vermelding van artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in artikel 2, § 2, van het Wetboek. Op die manier zou de toepasselijkheid van het Wetboek voor misdrijven bepaald in de wet van 14 augustus 1986 niet langer op twee plaatsen worden geregeld en zou enkel de (meer gedetailleerde en precieze) regeling in de wet van 14 augustus 1986 worden behouden.

*

PORTÉE DU PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet d'insérer dans le chapitre II de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux', un article 6ter, qui dispose qu'il est interdit « d'exploiter ou d'organiser en Région de Bruxelles-Capitale des attractions utilisant des poneys et des chevaux lors de fêtes foraines et d'événements similaires pour le divertissement du public » (article 2 du projet).

Le projet mentionne en outre que les infractions à l'ordonnance sont punies « de la peine prévue à l'article 31, § 1^{er} du Code de l'inspection » (article 3) et habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à fixer la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance dont l'adoption est envisagée (article 4).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Champ d'application de l'interdiction en projet

2. L'article 6ter en projet interdit « lors de fêtes foraines et d'événements similaires » l'exploitation ou l'organisation d'« attractions utilisant des poneys et des chevaux (...) pour le divertissement du public ». Le champ d'application a ainsi un contenu plus large que les attractions relatives aux « poneys de fêtes foraines » dont fait état l'exposé des motifs.

Non seulement l'interdiction vise, outre les poneys, également les chevaux, mais aussi et surtout, les actes prohibés sont définis largement. Le terme « attractions » peut par exemple également viser des promenades à poney ou à cheval dans un espace ouvert ou même des situations dans lesquelles les animaux ne sont pas chevauchés, mais qui divertissent le public d'une autre manière en faisant intervenir ces animaux. Le terme « événements similaires » prête également à une interprétation large. Le champ d'application est ainsi bien plus étendu que celui de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2013 'relatif au bien-être des chevaux et des poneys pendant les kermesses', qui se limite aux chevaux et poneys présentés ou destinés à être présentés sur un hippodrome, à savoir une attraction foraine composée d'une piste mobile où poneys et chevaux peuvent être chevauchés par le public ¹.

Les auteurs du projet peuvent évidemment estimer que d'autres événements que les hippodromes précités sont également susceptibles de porter préjudice au bien-être animal, mais il n'en demeure pas moins, qu'eu égard au principe de légalité en matière pénale ², le champ d'application du dispositif en projet doit être défini avec suffisamment de précision, ce qui implique notamment que la loi pénale soit formulée en des termes qui permettent à chacun de déterminer, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable, de manière à exclure tout risque d'intervention arbitraire de la part du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire dans l'établissement et l'application des peines. L'article 3 du projet sanctionne en effet pénalement le non-respect de l'interdiction.

¹ Voir l'article 2, 1^o et 3^o, de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2013.

² Voir l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et les articles 12 et 14 de la Constitution.

Par ailleurs, un champ d'application large a également une incidence sur l'appréciation de l'interdiction au regard de la libre circulation dans l'Union européenne et de la liberté de commerce et d'industrie (voir à ce sujet les observations 3 et 4).

Les auteurs du projet doivent par conséquent définir plus précisément pour quels « événements », l'exploitation et l'organisation de quelles « attractions » sont interdites. L'exposé des motifs doit aussi être adapté en conséquence. Si, en revanche, l'intention est de n'interdire que l'exploitation et l'organisation d'hippodromes, il faut le mentionner clairement.

B. Compatibilité avec la libre circulation dans l'Union européenne

3. Le dispositif en projet a pour conséquence que les entreprises qui exploitent ou organisent des attractions utilisant des poneys et des chevaux, pour le divertissement du public, dans le cadre de fêtes foraines et d'événements similaires, ne peuvent plus s'établir sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et ne peuvent plus offrir les services visés à l'article 6ter en projet, ce qui touche au droit d'établissement, consacré par l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE) et à la libre circulation des services, consacrée par l'article 56 du TFUE.

Subsidiairement, il convient encore d'apprécier le dispositif en projet au regard de sa conformité avec la libre circulation des biens. Une interdiction telle que celle prévue par le projet est susceptible d'entraver la liberté des échanges dans l'Union européenne du fait qu'elle peut influencer l'importation de poneys et de chevaux originaires d'un autre État membre en vue de leur utilisation dans les attractions concernées. Une telle mesure doit dès lors être considérée comme une mesure d'effet équivalent visée à l'article 34 du TFUE, qui doit pouvoir être justifiée conformément à l'article 36 du TFUE, la protection de la santé et de la vie des animaux ³ pouvant éventuellement être considérée comme un motif de justification.

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

« 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: wetenschappelijke studies hebben aangetoond dat het voortdurend rondjes draaien in een lawaaierige omgeving het welzijn van de dieren schaadt. Ook tijdens rustpauzes bevinden de dieren zich vaak in penibele omstandigheden op een beperkte oppervlakte. Artikel 13 VWEU bepaalt dat de lidstaten bij het uitstippelen van beleid rekening dienen te houden met het dierenwelzijn.

(...)

De maatregel wordt verzacht doordat de inwerkingtreding van het verbod wordt uitgesteld tot 1/1/2019. Op die manier heeft de sector tijd om zich voor te bereiden – die overigens ook op ons kabinet werden ontvangen.

(...)

³ La protection du bien-être des animaux est par ailleurs également un objectif consacré par l'article 13 du TFUE.

Artikel 36 VWEU verder bepaalt duidelijk dat beperkingen op de invoer van dieren gerechtvaardigd kunnen worden uit hoofde van bescherming van dieren, wat hier het geval is.

(...)

We wensen dus in het kader van de bescherming van het dierenwelzijn deze maatregel door te voeren ».

Il peut être admis que l'interdiction d'exploiter et d'organiser des hippodromes dans lesquels des chevaux et des poneys sont présentés est dictée 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. L'exposé des motifs et l'avis du Conseil bruxellois du bien-être animal font valoir des arguments convaincants justifiant pourquoi l'autorisation d'hippodromes sous certaines conditions, actuellement prévues dans l'arrêté royal du 1^{er} mars 2013, ne suffit pas à prévenir les limitations inhérentes au bien-être animal. En outre, l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale souligne que l'entrée en vigueur de l'interdiction, envisagée au 1^{er} janvier 2019, permet aux exploitants d'hippodromes concernés de disposer du temps nécessaire pour s'adapter à celle-ci. Le Conseil d'État peut dès lors admettre que l'interdiction en projet d'exploiter et d'organiser des hippodromes se concilie avec les dispositions précitées du traité.

Tel n'est cependant pas nécessairement le cas pour d'autres attractions et pour d'autres événements que des fêtes foraines. Comme il a été exposé dans l'observation 2, on ne peut à l'heure actuelle pas déterminer précisément en l'espèce l'étendue de l'interdiction en projet. En tout cas, l'exposé des motifs doit être complété, en ce qui concerne d'autres cas que les hippodromes, par une justification de la compatibilité avec le droit d'établissement et avec la libre circulation des services et des biens, à tout le moins si l'actuelle formulation, plus large, du champ d'application est maintenue. Le Conseil d'État n'ayant pas pu apprécier cette compatibilité, il doit formuler une réserve à cet égard.

C. Compatibilité avec la liberté de commerce et d'industrie

4. Le dispositif 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 poursuivi⁴. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Een tussenmaatregel is niet mogelijk: het is een verbod of niet. het doel – nl. de bescherming van de dieren in kwestie – kan alleen maar bereikt worden door dergelijke attracties te verbieden. Daarom is een verbod noodzakelijk en achten wij dit proportioneel ».

⁴ Voir C.C., 23 janvier 2014, n° 6/2014, B.34; C.C., 28 avril 2016, n° 56/2016, B. 18.1-4.

Eu égard aux arguments déjà évoqués dans l'observation 3, le Conseil d'État peut admettre que le but poursuivi est légitime et qu'il n'est pas suffisant d'autoriser les hippodromes sous certaines conditions, de sorte que la mesure n'est pas manifestement disproportionnée au but poursuivi.

Ici aussi, il convient de compléter l'exposé des motifs par une justification concernant d'autres attractions ou événements que les fêtes foraines, dès lors que l'étendue de l'interdiction en projet n'est pas suffisamment précisée en l'espèce (voir l'observation 2), et le Conseil d'État doit également formuler une réserve à cet égard.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. Il est recommandé de compléter l'intitulé afin d'indiquer succinctement l'objet de l'article 6^{ter} en projet. Compte tenu de l'observation formulée au point 2, le Conseil d'État ne peut pas formuler, pour l'heure, de proposition concrète.

Arrêté de présentation

6. Il n'est pas d'usage dans le préambule d'un arrêté de présentation de viser les avis donnés sur le projet. On écrira en outre dans le dispositif « le projet d'ordonnance » au lieu de « le projet d'arrêté ».

Article 3

7.1. L'incrimination de l'infraction à l'interdiction est réglée dans une disposition autonome de l'ordonnance en projet et non dans une disposition qui est insérée dans la loi du 14 août 1986. Pour la sanction, il est fait référence à l'article 31, § 1^{er}, du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale du 25 mars 1999 (ci-après : le Code).

Conformément à son article 2, § 1^{er}, le Code régit entre autres l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions visées, notamment, dans la loi du 14 août 1986, mais pas de l'infraction visée dans l'ordonnance en projet. Dès lors qu'aucune disposition de la loi du 14 août 1986 ne qualifie d'infraction une violation de l'article 6^{ter} en projet, le Code ne peut pas s'appliquer aux infractions à cet article en projet.

L'applicabilité de certaines dispositions du Code est par ailleurs également réglée dans la loi du 14 août 1986 elle-même, à savoir par des dispositions qui ont été insérées par l'ordonnance du 11 mai 2017 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux'. La disposition pénale inscrite à l'article 3 du projet étant toutefois une disposition autonome et pas une disposition qui est insérée dans la loi du 14 août 1986, les

dispositions du chapitre XI de cette loi (en matière d'inspection, de prévention, de constatation et de répression des infractions) ne s'appliquent pas à la disposition pénale en projet.

Dans un souci d'effectivité juridique de la sanction des infractions à l'article 6^{ter} en projet, l'article 3 du projet devrait être inscrit dans la loi du 14 août 1986 au moyen d'une disposition modificative (en visant évidemment « l'article 6^{ter} » au lieu de « la présente ordonnance »). Cette façon de procéder présente également l'avantage que toutes les dispositions pénales relatives aux infractions aux dispositions de la loi du 14 août 1986 restent groupées dans celle-ci. Le délégué s'est rallié à ce point de vue et a ajouté que l'incrimination pourrait être réglée dans un nouveau point 19° à ajouter à l'article 36 de la loi du 14 août 1986.

7.2. Il est en tout cas conseillé, également dans un souci de sécurité juridique, d'abroger la mention de la loi du 14 août 1986 dans l'article 2, § 1^{er}, 2°, du Code, ainsi que la mention de l'article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980, dans l'article 2, § 2, du Code. Ainsi, l'applicabilité du Code aux infractions visés dans la loi du 14 août 1986 ne serait plus réglée à deux endroits et seul le régime (plus détaillé et plus précis) serait maintenu dans la loi du 14 août 1986.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT