



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.898/1/V
van 24 augustus 2018

avis 63.898/1/V
du 24 août 2018

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende wijziging
van het koninklijk besluit van
27 april 2007 houdende
erkenningvoorwaarden voor
inrichtingen voor dieren en de
voorwaarden inzake de
verhandeling van dieren'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
modification de l'arrêté royal
du 27 avril 2007 portant sur les
conditions d'agrément des
établissements pour animaux et
portant sur les conditions de
commercialisation des
animaux'

Op 12 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Dierenwelzijn, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 28 augustus 2018,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘houdende wijziging van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 14 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Stephan DE TAEYE en Koen MUYLLE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 augustus 2018.

*

^(*) 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 verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Le 12 juillet 2018, 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 de plein droit jusqu'au 28 août 2018, ^(**) sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant modification de l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant sur les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant sur les conditions de commercialisation des animaux'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 14 août 2018. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Stephan DE TAEYE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 août 2018.

*

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *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.

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 27 april 2007 ‘houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake verhandeling van dieren’. Die wijzigingen hebben betrekking op de erkenningsvoorwaarden in verband met de uitrusting (artikel 1 van het ontwerp), de verzorging van dieren en het beheer van de inrichting (artikel 3), alsook het houden van honden en katten (artikel 2), op de bijzondere erkenningsvoorwaarden voor handelskwekerijen (artikel 4) en dierenasielen (artikel 5) en op de voorwaarden voor het verhandelen van dieren (artikelen 6 tot 8).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2021 (artikel 9).

RECHTSGROND

3. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen naar de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, zonder enige nadere aanduiding van de bepalingen ervan die specifiek rechtsgrond bieden.

De Raad van State moet erop wijzen dat het identificeren van de precieze rechtsgrondbepalingen in de eerste plaats toekomt aan de stellers van het ontwerp. Die inspanning kan niet gemakshalve worden doorgeschoven naar de Raad van State. De stellers van het ontwerp worden verzocht om hiermee in de toekomst rekening te houden.

4. De artikelen 1, 2 (*partim*) en 3 tot 5 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 5, § 2, van de wet van 14 augustus 1986.

De rechtsgrond voor de artikelen 6 tot 8 van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 10 van de wet van 14 augustus 1986, onder voorbehoud van opmerking 12. Die wetsbepaling biedt ook rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp, in zoverre het een wijziging aanbrengt in artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 27 april 2007.

VORMVEREISTEN

5. Overeenkomstig artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ evalueert elke minister en staatssecretaris elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akte uit het oogpunt van handistreaming. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap, geeft de minister of de staatssecretaris dat aan in een nota aan de regering en stelt hij indien nodig correctiemaatregelen voor, waardoor de volwaardige en effectieve deelname van de genoemde personen aan de maatschappij mogelijk wordt.

Het voorliggende dossier bevat echter geen dergelijke evaluatie. De stellers van het ontwerp moeten erop toezien dat ook dit verplichte voorafgaande vormvereiste wordt vervuld.

6. Uit het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier blijkt niet dat het ontwerp is aangemeld bij de Europese Commissie op grond van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’. Verscheidene ontworpen bepalingen betreffen nochtans technische voorschriften in de zin van die richtlijn, zoals de bepalingen inzake de vereisten inzake de verblijven voor honden en katten (artikel 2 van het ontwerp) en de bepalingen inzake de verhandeling van honden en katten (artikelen 7 en 8).

Bij die aanmelding overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de voormelde richtlijn moet ook rekening worden gehouden met de *standstill*-periode bedoeld in artikel 6.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

8. Op 15 juni 2018 heeft de Raad van State advies 63.512/3 gegeven over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering met hetzelfde opschrift als het thans om advies voorgelegde ontwerp en waarbij artikel 27/1 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 wordt vervangen en een nieuw artikel 27/2 wordt ingevoegd.

De stellers van het ontwerp zullen erop moeten toezien dat de wijziging die artikel 6 van het huidige ontwerp aanbrengt in artikel 27/1 van het voormelde koninklijk besluit, spoort met de nieuwe versie van dat laatste artikel volgens het ontwerpbesluit 63.512/3 – dat naar alle waarschijnlijkheid eerder in werking zal treden.

Het is ook mogelijk om de twee ontworpen wijzigingsbesluiten tot één wijzigingsbesluit om te vormen,¹ maar dan moeten de stellers uitmaken of de datum van inwerkingtreding voor het thans ontworpen besluit (1 januari 2021) ook kan gelden voor het andere ontworpen besluit, dan wel of de ontworpen artikelen 27/1 en 27/2 eerder in werking kunnen treden. In elk geval moet in dat geval in de aanhef worden verwezen naar de twee adviezen.

9. De stellers van het ontwerp moeten de ontworpen wijzigingsbepalingen wetgevingstechnisch correct formuleren.

In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp moet worden verwezen naar “artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake verhandeling van dieren, gewijzigd bij (...)”, terwijl in de volgende wijzigingsbepalingen moet worden verwezen naar “hetzelfde besluit”, eveneens met vermelding van de relevante wetsgeschiedenis. Artikel 2 van het ontwerp moet beginnen met de inleidende zin “In artikel 7 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij (...), worden de volgende wijzigingen aangebracht:”, gevolgd door een opsomming met drie onderdelen (voor de wijzigingen van de paragrafen 1, eerste lid, 2, eerste lid, en 7). De artikelen 2 en 3 van het ontwerp moeten worden omgewisseld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

10. De Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 7, § 1, vijfde zin, (artikel 2 van het ontwerp) moet aansluiten op de reeds gehanteerde terminologie in de eraan voorafgaande zin. Bijgevolg vervange men de zinsnede “Een pup of kitten” door de zinsnede “Een honden- of kattenjong”.

Artikel 5

11. Aangezien het huidige artikel 21 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 reeds zeven paragrafen bevat, moet de nieuw ontworpen paragraaf die na paragraaf 2 wordt ingevoegd, genummerd worden als paragraaf 2/1 en niet als paragraaf 3.

¹ In de adviesaanvraag lijkt dit te worden gesuggereerd.

Artikel 7

12. Het ontworpen artikel 28, vijfde streepje (lees: 5°), (artikel 7 van het ontwerp) houdt in dat pups of kittens niet in afwezigheid van het moederdier mogen worden verhandeld. Op de vraag hoe die bepaling begrepen moet worden, antwoordde de gemachtigde:

“[D]e ontworpen bepaling moet zo worden gelezen dat de pups en kittens ook zonder moederdier kunnen verkocht worden. De aanwezigheid van het moederdier dient enkel de socialisatie van het dier tot aan het moment van de verkoop of verhandeling.”

Ter wille van de overeenstemming ervan met artikel 10 van de wet van 14 augustus 1986, waarin gewag wordt gemaakt van de voorwaarden met betrekking tot “de aanbidding en de tentoonstelling voor de verhandeling” en niet van voorwaarden met betrekking tot het verhandelen als dusdanig, schrijve men in de ontworpen bepaling “aan te bieden of ten toon te stellen” in plaats van “te verhandelen”.

Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 10 schrijve men in de Nederlandse tekst bovendien “honden- of kattenjongen” in plaats van “Pups of kittens”.

Bijlage

13. Aan de Raad van State werd enkel een Nederlandstalige versie van de bijlage bij het ontworpen besluit bezorgd. Dit moet worden verholpen. Ook moet op het einde van de bijlage worden vermeld “Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van (...)”, gevolgd door de ondertekening.

Ten slotte mag ook worden aangenomen dat de vijf bladzijden met de titel “Motivatie” geen onderdeel uitmaken van deze bijlage en enkel als toelichting zijn bedoeld.

SLOTOPMERKING

14. De uitvoeringsbepaling ontbreekt.

*

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 27 avril 2007 'portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux'. Ces modifications concernent les conditions d'agrément relatives à l'équipement (article 1^{er} du projet), les soins aux animaux et la gestion de l'établissement (article 3), ainsi que la détention de chiens et de chats (article 2), les conditions d'agrément particulières pour les élevages commerçants (article 4) et les refuges pour animaux (article 5), ainsi que les conditions de commercialisation des animaux (articles 6 à 8).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021 (article 9).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le préambule de l'arrêté en projet fait référence à la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux', sans indiquer plus précisément lesquelles de ses dispositions procurent spécifiquement un fondement juridique.

Le Conseil d'État se doit d'observer que c'est en premier lieu aux auteurs du projet qu'il revient d'identifier avec précision les dispositions procurant le fondement juridique. Cette tâche ne peut pas, par souci de facilité, être laissée au Conseil d'État. Les auteurs du projet sont priés d'en tenir compte à l'avenir.

4. Les articles 1^{er}, 2 (*partim*) et 3 à 5 de l'arrêté en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 5, § 2, de la loi du 14 août 1986.

Les articles 6 à 8 de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 10 de la loi du 14 août 1986, sous réserve de l'observation 12. Cette disposition législative procure également un fondement juridique à l'article 2 du projet, dans la mesure où il apporte une modification à l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 27 avril 2007.

FORMALITÉS

5. Conformément à l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', chaque ministre et secrétaire d'État évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de *handistreaming*. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le ministre ou le secrétaire d'État l'expose dans une note au Gouvernement et il propose, si nécessaire, des mesures de correction, permettant leur pleine et effective participation à la société.

Or, le dossier à l'examen ne comporte pas une telle évaluation. Les auteurs du projet veilleront à ce que cette formalité préalable obligatoire soit également accomplie.

6. Il ne ressort pas du dossier transmis au Conseil d'État, section de législation, que le projet a été communiqué à la Commission européenne, conformément à la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'. Plusieurs dispositions en projet concernent cependant des prescriptions techniques au sens de cette directive, telles les dispositions relatives aux exigences en matière de logements pour chiens et chats (article 2 du projet) et celles relatives à la commercialisation des chiens et des chats (articles 7 et 8).

Lors de cette communication prévue par l'article 5, paragraphe 1, de la directive précitée, il faut également tenir compte de la période de *standstill* visée à l'article 6.

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

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

8. Le 15 juin 2018, le Conseil d'État a donné l'avis 63.512/3 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant le même intitulé que le projet présentement soumis pour avis, qui remplace l'article 27/1 de l'arrêté royal du 27 avril 2007 et insère un nouvel article 27/2.

Les auteurs du projet doivent veiller à ce que la modification que l'article 6 du projet à l'examen apporte à l'article 27/1 de l'arrêté royal précité s'accorde avec la nouvelle version de ce dernier article prévue par l'arrêté en projet 63.512/3, – qui selon toute probabilité entrera en vigueur avant le projet à l'examen.

Il est également possible de refondre les deux arrêtés modificatifs en projet en un seul arrêté modificatif ¹, mais les auteurs doivent alors décider si la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet actuellement examiné (1^{er} janvier 2021) peut également s'appliquer à l'autre arrêté en projet, ou si les articles 27/1 et 27/2 en projet peuvent entrer en vigueur plus tôt. En toute hypothèse, il faut que le préambule fasse référence dans ce cas aux deux avis.

9. Les auteurs du projet doivent formuler les dispositions modificatives en projet en respectant les règles de la technique législative.

La phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet visera « l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux, modifié par (...) », tandis que les dispositions modificatives suivantes viseront « le même arrêté », en mentionnant également la genèse pertinente. Au début de l'article 2 du projet, on inscrira la phrase liminaire « À l'article 7 du même arrêté, modifié par (...), les modifications suivantes sont apportées: », suivie par une énumération comportant trois divisions (pour les modifications des paragraphes 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2, alinéa 1^{er}, et 7). On permutera les articles 2 et 3 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

10. Le texte néerlandais de l'article 7, § 1^{er}, cinquième phrase, en projet (article 2 du projet) doit être aligné sur la terminologie qui est déjà utilisée dans la phrase précédente. On remplacera dès lors le membre de phrase « Een pup of kitten » par le membre de phrase « Een honden- of kattenjong ».

Article 5

11. Dès lors que l'article 21 actuel de l'arrêté royal du 27 avril 2007 comporte déjà sept paragraphes, le nouveau paragraphe en projet, qui est inséré à la suite du paragraphe 2, sera numéroté paragraphe 2/1 et non pas paragraphe 3.

¹ La demande d'avis semble le suggérer.

Article 7

12. L'article 28, cinquième tiret (lire: 5°), en projet (article 7 du projet), prévoit que les chiots ou les chats ne peuvent pas être commercialisés dans (lire : en) l'absence de l'animal mère. À la question de savoir comment cette disposition doit être comprise, le délégué a répondu ce qui suit :

« [D]e ontworpen bepaling moet zo worden gelezen dat de pups en kittens ook zonder moederdier kunnen verkocht worden. De aanwezigheid van het moederdier dient enkel de socialisatie van het dier tot aan het moment van de verkoop of verhandeling ».

Par souci de conformité avec l'article 10 de la loi du 14 août 1986, qui fait état des conditions relatives à « la présentation et [à] l'exposition en vue de la commercialisation » et non de conditions relatives à la commercialisation en tant que telle, on écrira dans la disposition en projet « présenter ou exposer » au lieu de « vendre ».

Comme il a déjà été observé au point 10, on écrira en outre dans le texte néerlandais du texte « honden- of kattenjongen » au lieu de « Pups of kittens ».

Annexe

13. Seule une version néerlandaise de l'annexe de l'arrêté en projet a été transmise au Conseil d'État. Il y a lieu d'y remédier. À la fin de l'annexe, il faut également inscrire la mention « Vu pour être annexé à l'arrêté du (...) », suivie de la signature.

Enfin, on peut également considérer que les cinq pages comportant le titre « Motivatie » ne font pas partie de ces annexes et qu'elles servent uniquement de commentaire.

OBSERVATION FINALE

14. L'exécutoire fait défaut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE