



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.666/3
van 22 juli 2020

avis 67.666/3
du 22 juillet 2020

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de lijst
van reptielen die gehouden
mogen worden en de
minimumnormen voor het
houden ervan'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'fixant la
liste des reptiles pouvant être
détenus et les normes
minimales de leur détention'

Op 22 juni 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met werk en beroepsopleiding, digitalisering en de plaatselijke besturen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de lijst van reptielen die gehouden mogen worden en de minimumnormen voor het houden ervan’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door 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 22 juli 2020.

*

Le 22 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique et des Pouvoirs locaux à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘fixant la liste des reptiles pouvant être détenus et les normes minimales de leur détention’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 30 juin 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par 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 22 juillet 2020.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Artikel 3bis, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ bepaalt dat het verboden is dieren te houden die niet behoren tot de soorten of categorieën vermeld op een door de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) vastgestelde lijst. Artikel 3bis, § 2, van deze wet voorziet in een aantal uitzonderingen op deze regel, onder meer voor particulieren die kunnen bewijzen dat de dieren reeds werden gehouden voor de inwerkingtreding van het besluit waarbij de lijst wordt vastgesteld (punt 3°, eerste lid, a)), en voor particulieren die door de minister bevoegd voor het dierenwelzijn (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) worden erkend (punt 3°, eerste lid, b)). Op grond van artikel 3bis, § 2, 3°, tweede lid, van dezelfde wet bepaalt de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) de procedure voor de toepassing van de twee voornoemde uitzonderingen, het tarief en de regels voor de betaling van de retributie voor het aanvragen van de voormelde erkenning en de eventuele bijzondere voorwaarden voor het houden en het identificeren van de bedoelde dieren. Overeenkomstig artikel 3bis, § 3, van dezelfde wet kan de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) het houden van soorten of categorieën die niet voorkomen op de lijst verbieden aan sommige van de in paragraaf 2 van dit artikel opgesomde natuurlijke personen of rechtspersonen, onverminderd de afwijkingen vermeld in diezelfde paragraaf 2. Artikel 46 van dezelfde wet machtigt de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) om de datum van inwerkingtreding van artikel 3bis te bepalen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 3bis van de wet van 14 augustus 1986 wat betreft het houden van reptielen.

De lijst van reptielen die gehouden mogen worden wordt vastgesteld. De minister bevoegd voor dierenwelzijn (hierna: de minister) wordt gemachtigd om die lijst te wijzigen, waarbij hij rekening moet houden met een aantal criteria en elementen (artikel 2 en de bijlage van het ontwerp). Artikel 3 regelt de procedure voor het leveren van het bewijs dat een particulier reeds houder was van een bepaald reptiel op het ogenblik van de inwerkingtreding van het te nemen besluit. Artikel 4 bepaalt de procedure voor de erkenning bedoeld in artikel 3bis, § 2, 3°, eerste lid, b), van de wet van 14 augustus 1986. Artikel 5 bepaalt de procedure voor het geval dat een persoon een soort wil laten toevoegen aan de lijst van reptielen die gehouden mogen worden. Artikel 6 verplicht de particulier die beschikt over een erkenning bedoeld in artikel 4 tot het bijhouden van een register van het aantal dieren dat gehouden wordt en van de eventuele wijzigingen in hun huisvesting of hun zorgen. Artikel 7 verklaart de minimumnormen voor het houden van reptielen, bepaald in artikel 15 en tabel 4 van bijlage IV bij het koninklijk besluit van 27 april 2007 ‘houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren’ van toepassing op “de reptielen die in dit besluit worden geïsoleerd”.

Overeenkomstig artikel 8 treedt het te nemen besluit in werking op de eerste dag van de zesde maand die volgt op de maand van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

RECHTSGROND

2.1. De artikelen 2 en 5 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 3bis, § 1, van de wet van 14 augustus 1986.

De rechtsgrond voor de artikelen 3, 4 en 6 van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 3bis, § 2, 3°, tweede lid, van dezelfde wet.

Artikel 7 van het ontworpen besluit zou rechtsgrond kunnen vinden in artikel 3bis, § 2, 3°, tweede lid, derde zin, van dezelfde wet, maar enkel wat betreft de in artikel 3bis, § 2, 3°, eerste lid, a) en b), van de wet bedoelde dieren. De gemachtigde verklaarde evenwel dat de van toepassing verklaarde minimumnormen enkel moeten gelden voor de reptielen die voorkomen op de lijst van reptielen die gehouden mogen worden. In dat geval moet de ontworpen bepaling worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering,¹ gelezen in samenhang met artikel 4, § 1, van dezelfde wet, alsook op artikel 4, § 4, van die wet.

2.2. Opdat artikel 3bis van de wet van 14 augustus 1986 rechtsgrond kan bieden aan het ontworpen besluit, moet het in werking worden gesteld, op zijn minst wat betreft reptielen. Een bepaling die daartoe strekt moet nog in het ontworpen besluit worden ingevoegd, bijvoorbeeld voor het huidige artikel 8. De rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 46 van dezelfde wet.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Wat betreft de verenigbaarheid van de ontworpen maatregelen met het vrij verkeer van goederen in de Europese Unie in het licht van de artikelen 34 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), moet rekening worden gehouden met arrest C-219/07 van 19 juni 2008 van het Hof van Justitie, waarin uitspraak werd gedaan over de twee prejudiciële vragen die de Raad van State bij arrest nr. 170.061 van 16 april 2007 had gesteld. In dat eerstgenoemde arrest achtte het Hof van Justitie het beginsel van een positieve lijst van dieren die gehouden mogen worden verenigbaar met het Europese recht, op voorwaarde dat (1) wordt nagegaan of de wijzigingen van die lijst berusten op criteria die objectief en niet discriminerend zijn, (2) wordt voorzien in een gemakkelijk toegankelijke procedure die de belanghebbenden in staat stelt, te verkrijgen dat nieuwe zoogdiersoorten op de nationale lijst van toegestane soorten worden geplaatst en (3) de bevoegde administratieve autoriteiten een verzoek tot plaatsing van een zoogdiersoort op die lijst slechts afwijzen wanneer het houden van specimen van die soort een reëel gevaar vormt voor de bescherming of de eerbiediging van het dierenwelzijn,² de gezondheid en het leven van personen en dieren, of het milieu. Dat onderzoek

¹ Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', gelezen in samenhang met artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'.

² De bescherming van het dierenwelzijn wordt overigens ook gehuldigd als doelstelling in artikel 13 van het VWEU.

moet berusten op de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens die beschikbaar zijn en de meest recente resultaten van het internationale onderzoek.³

De inhoudelijke criteria voor het beoordelen van toevoegingen aan de lijst van reptielen die gehouden mogen worden, lijken te voldoen aan de zo-even vermelde derde voorwaarde. Luidens artikel 2, § 1, eerste lid, 3° tot 5°, van het ontwerp houdt de minister bij het wijzigen van de lijst van reptielen ook rekening met “de gevoeligheid van de soort voor verwondingen, stress en gezondheidsproblemen en voor de afwezigheid van bijzondere voorzorgsmaatregelen en hygiëne”, met “de mate waarin de dieren van de betrokken soort van nature agressief of gevaarlijk zijn of een bijzonder gevaar voor de gezondheid van de mens inhouden” en met “het al dan niet bestaan van duidelijke aanwijzingen dat, wanneer specimens in gevangenschap in de natuur zouden ontsnappen, de soort zich hier zou kunnen handhaven en aldus een ecologische bedreiging zou vormen”. Artikel 2, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de minister de lijst uitsluitend wijzigt “indien het onderzoek aantoont dat het houden van specimens van de betrokken soort geen enkel reëel gevaar oplevert voor de bescherming van het dierenwelzijn, van de gezondheid en het leven van personen en dieren of het milieu of een ecologische bedreiging zoals vermeld in § 1, [eerste lid], 5°”. Ook artikel 5, § 3, van het ontwerp verwijst naar deze criteria bij de beoordeling van een aanvraag om een soort toe te voegen aan de lijst van reptielen die gehouden mogen worden.

Over de in voormelde bepalingen gehanteerde beoordelingscriteria, verstrekte de gemachtigde de volgende uitleg:

“L’ensemble des critères auxquels vous faites référence entre en relation avec le bien-être des animaux. En effet, le caractère agressif ou dangereux d’un animal, par exemple, est susceptible de générer des difficultés de manipulation de l’animal qui risquent de porter atteinte au bien-être de l’animal concerné. Il en va de même lorsque l’on se réfère au critère de la menace écologique puisqu’on entend éviter que certaines espèces qui se seraient échappées nuisent à notre écosystème et deviennent envahissantes, ce qui impliquerait des opérations de mise à mort précoce de ces animaux et une atteinte au bien-être de ceux-ci compte tenu de la saisie et donc de leur transport rendu obligatoire ce qui génère, à tout le moins, du stress pour ceux-ci.

Par ailleurs, ces critères ont été insérés dans plusieurs arrêtés compte tenu des conclusions de la Cour de justice de l’Union européenne dans l’affaire C-219/07 :

- l’Arrêté royal du 16 juillet 2009 fixant la liste des mammifères non détenus à des fins de production qui peuvent être détenus (voyez l’avis du Conseil d’Etat n° 46.376/3 du 28 avril 2009)

- l’Arrêté du gouvernement flamand du 22 mars 2019 fixant la liste des reptiles qui peuvent être détenus (voyez à cet égard l’avis du Conseil d’Etat n° 65.430/3 du 13 mars 2019)

- l’Arrêté du Gouvernement wallon du 24 juillet 2018 fixant la liste des mammifères qui peuvent être détenus (voyez à cet égard l’avis du Conseil d’Etat n° 62.137/4 du 9 octobre 2017).”

Met deze zienswijze kan worden ingestemd. Voor het overige kan worden vastgesteld dat de ontworpen regeling inhoudelijk in grote mate overeenstemt met analoge

³ HvJ 19 juni 2008, C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers vzw e.a.*, ECLI:EU:C:2008:353, punten 34 tot 40.

bepalingen van het koninklijk besluit van 16 juli 2009 ‘tot vaststelling van de lijst van niet voor productiedoeleinden gehouden zoogdieren die gehouden mogen worden’, dat in arrest nr. 219.467 van 24 mei 2012 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State⁴ in overeenstemming werd geacht met de voormelde voorwaarden vervat in arrest C-219/07 van het Hof van Justitie.

4. Het ontwerp bevat een aantal delegaties van verordenende bevoegdheid aan de minister, naast delegaties van individuele beslissingsbevoegdheid. Blijkens de definitie van de term “Minister” in artikel 1, 2°, van het ontwerp zou die verordenende bevoegdheid ook kunnen worden uitgeoefend door een gewestelijke staatssecretaris.

De gewestelijke staatssecretarissen maken evenwel geen deel uit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.⁵ Dat impliceert dat de mogelijkheid van delegatie van verordenende bevoegdheid aan regeringsleden⁶ voor hen niet geldt.⁷ Om daarover geen enkele dubbelzinnigheid te laten bestaan, zou de vermelding van de gewestelijke staatssecretaris moeten worden weggelaten uit de definitie in artikel 1, 2°, van het ontwerp en zou enkel bij de ontworpen delegaties van individuele beslissingsbevoegdheid bijkomend in een delegatie aan die staatssecretaris kunnen worden voorzien.

5. In de voordrachtformule en bij de ondertekening wordt de titulatuur van de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering belast met werk en beroepsopleiding, digitalisering en de plaatselijke besturen,⁸ niet juist weergegeven. In principe moet de officiële titel worden gebruikt, zodat de vermelding “en dierenwelzijn” moet worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op hetgeen is uiteengezet omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moeten voor het eerste lid van de aanhef twee leden worden toegevoegd, waarin respectievelijk moet worden verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en naar artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’. Voorts zou in het huidige eerste lid van de aanhef meer precies kunnen worden verwezen naar artikel 3bis, §§ 1 en 2, 3°, tweede lid, en artikel 4, §§ 1 en 4, van de wet van 14 augustus 1986 en moet een verwijzing naar artikel 46 van dezelfde wet worden toegevoegd.

⁴ RvS 24 mei 2012, nr. 219.467, vzw *Nationale Raad van Dierenliefhebbers*.

⁵ Artikel 41, § 2, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

⁶ Artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 36, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

⁷ RvS 10 maart 1997, nr. 65.049, *Van Poppel*; RvS 16 november 2006, nr. 164.853, *asbl Union des Entreprises de Bruxelles*.

⁸ Zie artikel 6 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 juli 2019 ‘tot vaststelling van de verdeling van de bevoegdheden tussen de ministers van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering’.

7. Er moet een lid worden ingevoegd in de aanhef dat verwijst naar het evaluatieverslag bedoeld in de ordonnantie van 4 oktober 2018 ‘tot invoering van de gelijkekansentest’.

Artikel 2

8. In artikel 2, § 1, inleidende zin, van het ontwerp moet worden verwezen naar “de bijlage” in plaats van naar “bijlage 1”.

9. In artikel 2, § 2, *in fine*, van het ontwerp moet worden verwezen naar paragraaf 1, *eerste lid*, 5°.

Artikel 3

10. Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp houdt in dat de minister andere bewijsstukken dan deze vermeld in het eerste lid kan eisen. De gemachtigde verklaarde dat die andere bewijsstukken bovenop de bij het eerste lid bepaalde bewijsstukken komen en dat het dus eigenlijk gaat om bijkomende bewijsstukken. Dit moet worden verduidelijkt in de ontworpen bepaling.

Artikel 4

11. De gemachtigde verklaarde dat het de bedoeling is dat artikel 4, § 4, van het ontwerp bestaat uit twee leden. De zin die begint met “De Minister” moet dan worden omgevormd tot een afzonderlijk lid.

Artikel 5

12. De procedure om een soort te laten toevoegen aan de lijst van reptielen die gehouden mogen worden, kan blijkens artikel 5, § 1, van het ontwerp enkel worden ingeleid door een persoon, terwijl in artikel 5, § 1, van het enigszins vergelijkbare besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2019 ‘tot vaststelling van de lijst van reptielen die gehouden mogen worden’ melding wordt gemaakt van “[i]edere particulier of vereniging”. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“En ce qui concerne l'article 5, §1 du projet, il n'est pas question de se limiter uniquement aux particuliers et d'exclure les associations. L'article vise ‘toute personne’ ce qui signifie qu'il pourrait s'agir d'une personne physique ou morale et donc inclure les associations. L'Arrêté royal du 16 juillet 2009 fixant la liste des mammifères non détenus à des fins de production qui peuvent être détenus s'exprime dans les mêmes termes.”

Duidelijkheidshalve schrijve men dan beter “Iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon”.

13. In artikel 5, § 2, 3°, van het ontwerp schrijve men beter “een gedetailleerde beschrijving van de soort in het wild” in plaats van “een gedetailleerde beschrijving van de wilde soort” (vergelijk met artikel 4, § 2, tweede lid, 3°, van het ontwerp).

14. In de Nederlandse tekst van artikel 5, § 3, van het ontwerp schrijve men “opgenomen” in plaats van “hernomen”.

Artikel 7

15. Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 2.1, derde alinea, wordt volgens de gemachtigde in artikel 7 van het ontwerp met de woorden “de reptielen die in dit besluit worden geïdentificeerd” enkel de reptielen bedoeld die voorkomen op de lijst in bijlage bij het ontwerp en niet de reptielen bedoeld in artikel 3bis, § 2, 3°, van de wet van 14 augustus 1986. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“La question relative à l'article 7 du texte en projet et aux conditions de détention minimales fixées par référence à l'arrêté royal du 27 avril 2007, le fondement juridique est bien l'article 4, §1^{er} et 4 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection au bien-être des animaux puisque les conditions de détention fixées viennent s'appliquer uniquement aux reptiles figurant sur la liste positive et non aux reptiles visés à l'article 3bis, §2, 3° à savoir les reptiles se trouvant en dehors de cette liste.

Actuellement, l'article 15 de l'Arrêté royal du 27 avril 2007 ne s'applique pas aux particuliers mais uniquement aux établissements agréés visés par l'arrêté royal du 27 avril 2007.

(...)

Je vous confirme que l'article 7 du texte en projet vise uniquement les reptiles se trouvant sur la liste positive. Nous pourrions effectivement reformuler l'article 7 pour éviter tout malentendu et indiquer par exemple ‘reptiles visés dans l'annexe du présent arrêté’.

Les questions relatives aux conditions de détention des reptiles ne se trouvant pas sur la liste positive sont beaucoup plus délicates s'agissant d'espèces plus dangereuses, difficile à manipuler, de plus grande taille ou plus vulnérables. Pour ces espèces, on ne peut pas se contenter d'un renvoi vers l'arrêté royal de 2007. Il est en effet nécessaire que la Commission des parcs zoologiques puisse évaluer, pour chaque demande, si l'hébergement proposé par le demandeur rencontre bien les impératifs liés au bien-être de l'espèce concernée. Pour ceux qui détenaient ces animaux avant l'entrée en vigueur de la liste, ils demeurent soumis à l'obligation générale de l'article 4 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux de sorte que l'hébergement adapté devrait déjà être fourni à l'animal. En cas de contrôle et si la détention devait être inappropriée, le Service d'inspection pourrait imposer les mesures à mettre en place pour correspondre au prescrit légal.”

De Raad van State meent toch enige twijfel te moeten uiten bij de verschillende behandeling die daardoor wordt ingevoerd tussen de twee betrokken soorten van reptielen (en de personen die ze houden). De uitleg van de gemachtigde komt er immers op neer dat voor soorten die niet op de lijst voorkomen en die dus in beginsel niet mogen worden gehouden, behalve indien

men zich kan beroepen op een van de uitzonderingen vermeld in artikel 3*bis*, § 2, 3^o,⁹ van de wet van 14 augustus 1986, de betrokken minimumnormen niet gelden en dat wordt volstaan met een beoordeling van geval tot geval. De stellers van het ontwerp moeten in dat geval kunnen verantwoorden waarom die minimumnormen niet ook op die soorten van toepassing kunnen worden verklaard, eventueel met de mogelijkheid om ervan af te wijken in het geval van particulieren, op grond van artikel 3*bis*, § 2, 3^o, tweede lid, derde zin, van de wet van 14 augustus 1986.

In elk geval moeten de woorden “de reptielen die in dit besluit worden geïdificeerd” worden vervangen door de woorden “de reptielen die voorkomen op de lijst in bijlage bij dit besluit”, eventueel aangevuld met “de reptielen die mogen worden gehouden overeenkomstig artikel 3*bis*, § 2, 3^o, van de wet”.

*

⁹ Voor het geval van de dierentuinen en de laboratoria (zie artikel 3*bis*, § 2, 1^o en 2^o, van de wet van 14 augustus 1986) kan men zich nog voorstellen dat er specifieke reglementering bestaat.

PORTÉE DU PROJET

1. L'article 3bis, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' dispose qu'il est interdit de détenir des animaux n'appartenant pas aux espèces ou aux catégories mentionnées sur une liste établie par le Roi (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale). L'article 3bis, § 2, de cette loi prévoit un certain nombre d'exceptions à cette règle, notamment pour les particuliers qui peuvent prouver que les animaux étaient déjà détenus avant l'entrée en vigueur de l'arrêté fixant la liste (3°, alinéa 1^{er}, a)) et pour les particuliers agréés par le ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale) (3°, alinéa 1^{er}, b)). En vertu de l'article 3bis, § 2, 3°, alinéa 2, de la même loi, le Roi (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale) fixe la procédure pour l'application des deux exceptions précitées, le tarif et les règles pour le paiement de la redevance pour la demande d'agrément précité, ainsi que les conditions particulières éventuelles pour la détention et l'identification des animaux visés. Conformément à l'article 3bis, § 3, de la même loi, le Roi (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale) peut interdire la détention d'espèces ou de catégories qui ne figurent pas dans la liste à certaines des personnes physiques ou morales visées au paragraphe 2 de cet article, sans préjudice des dérogations mentionnées dans ce même paragraphe 2. L'article 46 de la même loi habilite le Roi (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale) à fixer la date d'entrée en vigueur de l'article 3bis.

Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de l'article 3bis de la loi du 14 août 1986 en ce qui concerne la détention de reptiles.

Il fixe la liste des reptiles pouvant être détenus. Le ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions (ci-après : le ministre) est habilité à modifier cette liste, en tenant compte d'un certain nombre de critères et éléments (article 2 et annexe du projet). L'article 3 règle la procédure d'administration de la preuve qu'un particulier détenait déjà un reptile déterminé au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé. L'article 4 fixe la procédure d'agrément visée à l'article 3bis, § 2, 3°, alinéa 1^{er}, b), de la loi du 14 août 1986. L'article 5 définit la procédure dans le cas où une personne souhaite ajouter une espèce à la liste des reptiles qui peuvent être détenus. L'article 6 oblige le particulier qui dispose d'un agrément visé à l'article 4 à tenir un registre du nombre d'animaux détenus et des changements éventuels apportés à leur hébergement ou à leurs soins. L'article 7 rend les normes minimales de détention des reptiles, prévues à l'article 15 ainsi que dans le tableau 4 de l'annexe IV 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', applicables aux « reptiles visés par cet arrêté ».

Conformément à l'article 8, l'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui au cours duquel il aura été publié au Moniteur belge.

FONDEMENT JURIDIQUE

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

Les articles 3, 4 et 6 de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 3bis, § 2, 3°, alinéa 2, de la même loi.

L'article 7 de l'arrêté en projet pourrait trouver un fondement juridique dans l'article 3bis, § 2, 3°, alinéa 2, troisième phrase, de la même loi, mais uniquement en ce qui concerne les animaux visés à l'article 3bis, § 2, 3°, alinéa 1^{er}, a) et b), de la loi. Le délégué a toutefois déclaré que les normes minimales rendues applicables ne valent que pour les reptiles figurant sur la liste des reptiles pouvant être détenus. Dans ce cas, la disposition en projet doit s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale¹, combiné avec l'article 4, § 1^{er}, de la même loi, ainsi que sur son article 4, § 4.

2.2. Pour que l'article 3bis de la loi du 14 août 1986 puisse procurer un fondement juridique à l'arrêté en projet, il doit être mis en vigueur, du moins en ce qui concerne les reptiles. Une disposition en ce sens doit encore être insérée dans l'arrêté en projet, par exemple avant l'article 8 actuel. Le fondement juridique à cet effet est procuré par l'article 46 de la même loi.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. En ce qui concerne la compatibilité des mesures en projet avec la libre circulation des biens dans l'Union européenne au regard des articles 34 et 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE), il faut tenir compte de l'arrêt C-219/07 de la Cour de Justice du 19 juin 2008, qui a statué sur les deux questions préjudicielles posées par le Conseil d'État dans son arrêt n° 170.061 du 16 avril 2007. Dans l'arrêt cité en premier, la Cour de Justice a jugé compatible avec le droit européen le principe d'une liste positive d'animaux dont la détention est autorisée, à condition (1) qu'il soit vérifié si les modifications de cette liste reposent sur des critères objectifs et non discriminatoires, (2) qu'une procédure aisément accessible permettant aux intéressés d'obtenir l'inscription de nouvelles espèces de mammifères sur la liste nationale des espèces autorisées soit prévue et (3) que les autorités administratives compétentes ne rejettent une demande visant à obtenir l'inscription d'une espèce de mammifères sur ladite liste que si la détention de spécimens de cette espèce présente un risque réel pour la sauvegarde ou le respect du bien-être des animaux², la santé et la vie des personnes et des animaux, ou l'environnement. Cette évaluation doit être établie à partir des données scientifiques disponibles les plus fiables et des résultats les plus récents de la recherche internationale³.

Les critères de fond pour l'évaluation d'ajouts à la liste des reptiles pouvant être détenus semblent satisfaire à la troisième condition précitée. Selon l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3° à 5°, du projet, le ministre, lorsqu'il modifie la liste des reptiles, tient également compte de « la vulnérabilité de l'espèce aux blessures, stress et problèmes de santé en l'absence de mesures particulières de précautions et d'hygiène », de « la mesure dans laquelle les animaux de l'espèce

¹ Article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes Institutionnelles', combiné avec l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

² La protection du bien-être des animaux est par ailleurs également un objectif consacré par l'article 13 du TFUE.

³ C.J., 19 juin 2008, C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers vzw e.a.*, ECLI:EU:C:2008:353, points 34 à 40.

concernée sont, par nature, agressifs ou dangereux ou présentent un danger particulier pour la santé humaine », et de « l'existence ou non d'indications claires que lorsque des spécimens en captivité s'échappent dans la nature, l'espèce pourrait s'y maintenir et ainsi constituer une menace écologique ». L'article 2, § 2, du projet prévoit que le ministre modifie la liste uniquement « si l'enquête montre que la détention de spécimens de l'espèce concernée ne constitue aucun danger réel pour la protection du bien-être animal, de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de l'environnement ou une menace écologique telle que visée au paragraphe 1^{er}, [alinéa 1^{er}], 5° ». L'article 5, § 3, du projet renvoie lui aussi à ces critères lors de l'évaluation d'une demande visant à ajouter une espèce à la liste des reptiles pouvant être détenus.

Concernant les critères d'évaluation utilisés dans les dispositions précitées, le délégué a donné l'explication suivante :

« L'ensemble des critères auxquels vous faites référence entre en relation avec le bien-être des animaux. En effet, le caractère agressif ou dangereux d'un animal, par exemple, est susceptible de générer des difficultés de manipulation de l'animal qui risquent de porter atteinte au bien-être de l'animal concerné. Il en va de même lorsque l'on se réfère au critère de la menace écologique puisqu'on entend éviter que certaines espèces qui se seraient échappées nuisent à notre écosystème et deviennent envahissantes, ce qui impliquerait des opérations de mise à mort précoce de ces animaux et une atteinte au bien-être de ceux-ci compte tenu de la saisie et donc de leur transport rendu obligatoire ce qui génère, à tout le moins, du stress pour ceux-ci.

Par ailleurs, ces critères ont été insérés dans plusieurs arrêtés compte tenu des conclusions de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-219/07 :

- l'Arrêté royal du 16 juillet 2009 fixant la liste des mammifères non détenus à des fins de production qui peuvent être détenus (voyez l'avis du Conseil d'Etat n° 46.376/3 du 28 avril 2009)

- l'Arrêté du gouvernement flamand du 22 mars 2019 fixant la liste des reptiles qui peuvent être détenus (voyez à cet égard l'avis du Conseil d'Etat n° 65.430/3 du 13 mars 2019)

- l'Arrêté du Gouvernement wallon du 24 juillet 2018 fixant la liste des mammifères qui peuvent être détenus (voyez à cet égard l'avis du Conseil d'Etat n° 62.137/4 du 9 octobre 2017) ».

On peut se rallier à ce point de vue. Pour le surplus, on peut constater que, sur le fond, le régime en projet correspond dans une large mesure à des dispositions analogues de l'arrêté royal du 16 juillet 2009 'fixant la liste des mammifères non détenus à des fins de production qui peuvent être détenus', que l'arrêt n° 219.467 du 24 mai 2012 de la section du contentieux administratif du Conseil d'État ⁴ a jugé conforme aux conditions précitées contenues dans l'arrêt C-219/07 de la Cour de Justice.

4. Outre des délégations de pouvoir de décision individuelle, le projet comporte un certain nombre de délégations de pouvoir réglementaire au ministre. Selon la définition du terme

⁴ C.E., 24 mai 2012, n° 219.467, *vzw Nationale Raad van Dierenliefhebbers*.

« Ministre » à l'article 1^{er}, 2°, du projet, ce pouvoir réglementaire pourrait aussi être exercé par un secrétaire d'État régional.

Les secrétaires d'État régionaux ne font toutefois pas partie du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale⁵. Il s'ensuit que la possibilité de déléguer un pouvoir réglementaire aux membres du gouvernement⁶ ne leur est pas applicable⁷. Afin d'écartier toute ambiguïté sur ce point, il faudrait distraire la mention du secrétaire d'État régional de la définition inscrite à l'article 1^{er}, 2°, du projet et il faudrait prévoir à titre complémentaire une délégation à ce secrétaire d'État uniquement pour les délégations de pouvoir de décision individuelle en projet.

5. La formule de proposition et la signature ne reproduisent pas correctement le titre du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique et des Pouvoirs locaux⁸. En principe, il faut utiliser le titre officiel, de sorte qu'il y a lieu d'omettre la mention « et du Bien-être animal ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Compte tenu des observations formulées à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet, on ajoutera avant le premier alinéa du préambule, deux alinéas visant, respectivement, l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'. Ensuite, le premier alinéa actuel du préambule pourrait viser plus précisément l'article 3bis, §§ 1^{er} et 2, 3°, alinéa 2, et l'article 4, §§ 1^{er} et 4, de la loi du 14 août 1986, et il faut ajouter une référence à l'article 46 de la même loi.

7. Il convient d'insérer dans le préambule un alinéa faisant référence au rapport d'évaluation visé dans l'ordonnance du 4 octobre 2018 'tendant à l'introduction du test d'égalité des chances'.

Article 2

8. L'article 2, § 1^{er}, phrase introductive, du projet doit renvoyer à « l'annexe » au lieu de « l'annexe 1^{ère} ».

⁵ Article 41, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

⁶ Article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

⁷ C.E., 10 mars 1997, n° 65.049, *Van Poppel* ; C.E., 16 novembre 2006, n° 164.853, *asbl Union des Entreprises de Bruxelles*.

⁸ Voir l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 juillet 2019 'fixant la répartition des compétences entre les ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale'.

9. À la fin de l'article 2, § 2, du projet, il convient de viser le paragraphe 1^{er}, *alinéa 1^{er}, 5°*.

Article 3

10. L'article 3, alinéa 2, du projet prévoit que le ministre peut exiger des pièces justificatives autres que celle visées à l'alinéa 1^{er}. Le délégué a déclaré que ces autres pièces justificatives s'ajoutent à celles prévues à l'alinéa 1^{er} et qu'il s'agit donc de pièces justificatives supplémentaires. Il faut le préciser dans la disposition en projet.

Article 4

11. Le délégué a déclaré que l'intention est que l'article 4, § 4, du projet se compose de deux alinéas. Il y a donc lieu de refondre la phrase commençant par « Le Ministre » en un alinéa distinct.

Article 5

12. La procédure consistant à ajouter une espèce à la liste des reptiles qui peuvent être détenus ne peut, selon l'article 5, § 1^{er}, du projet, être introduite que par une personne, tandis que l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 mars 2019 'tot vaststelling van de lijst van reptielen die gehouden mogen worden', quelque peu comparable, fait état de « [i]edere particulier of vereniging ». À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« En ce qui concerne l'article 5, §1 du projet, il n'est pas question de se limiter uniquement aux particuliers et d'exclure les associations. L'article vise 'toute personne' ce qui signifie qu'il pourrait s'agir d'une personne physique ou morale et donc inclure les associations. L'Arrêté royal du 16 juillet 2009 fixant la liste des mammifères non détenus à des fins de production qui peuvent être détenus s'exprime dans les mêmes termes ».

Par souci de clarté, on écrira de préférence « Toute personne physique ou morale ».

13. À l'article 5, § 2, 3°, du projet, mieux vaudrait écrire « une description détaillée de l'espèce à l'état sauvage » au lieu de « une description détaillée de l'espèce sauvage » (comparez avec l'article 4, § 2, alinéa 2, 3°, du projet).

14. Dans le texte néerlandais de l'article 5, § 3, du projet, on écrira « opgenomen » au lieu de « hernomen ».

Article 7

15. Ainsi qu'il a déjà été exposé dans l'observation 2.1, troisième alinéa, les mots « aux reptiles visés par cet arrêté », à l'article 7 du projet, ne visent, selon le délégué, que les

reptiles figurant sur la liste annexée au projet et non les reptiles visés à l'article 3bis, § 2, 3°, de la loi du 14 août 1986. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La question relative à l'article 7 du texte en projet et aux conditions de détention minimales fixées par référence à l'arrêté royal du 27 avril 2007, le fondement juridique est bien l'article 4, §§1^{er} et 4 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection au bien-être des animaux puisque les conditions de détention fixées viennent s'appliquer uniquement aux reptiles figurant sur la liste positive et non aux reptiles visés à l'article 3bis, §2, 3° à savoir les reptiles se trouvant en dehors de cette liste.

Actuellement, l'article 15 de l'Arrêté royal du 27 avril 2007 ne s'applique pas aux particuliers mais uniquement aux établissements agréés visés par l'arrêté royal du 27 avril 2007.

(...)

Je vous confirme que l'article 7 du texte en projet vise uniquement les reptiles se trouvant sur la liste positive. Nous pourrions effectivement reformuler l'article 7 pour éviter tout malentendu et indiquer par exemple 'reptiles visés dans l'annexe du présent arrêté'.

Les questions relatives aux conditions de détention des reptiles ne se trouvant pas sur la liste positive sont beaucoup plus délicates s'agissant d'espèces plus dangereuses, difficile à manipuler, de plus grande taille ou plus vulnérables. Pour ces espèces, on ne peut pas se contenter d'un renvoi vers l'arrêté royal de 2007. Il est en effet nécessaire que la Commission des parcs zoologiques puisse évaluer, pour chaque demande, si l'hébergement proposé par le demandeur rencontre bien les impératifs liés au bien-être de l'espèce concernée. Pour ceux qui détenaient ces animaux avant l'entrée en vigueur de la liste, ils demeurent soumis à l'obligation générale de l'article 4 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux de sorte que l'hébergement adapté devrait déjà être fourni à l'animal. En cas de contrôle et si la détention devait être inappropriée, le Service d'inspection pourrait imposer les mesures à mettre en place pour correspondre au prescrit légal ».

Le Conseil d'État estime néanmoins devoir émettre quelques doutes quant à la différence de traitement qui est ainsi instaurée entre les deux espèces de reptiles concernées (et les personnes qui les détiennent). En effet, l'explication du délégué revient à dire que les normes minimales concernées ne sont pas applicables aux espèces qui ne figurent pas sur la liste et qui, partant, ne peuvent pas, en principe, être détenues, sauf si l'on peut invoquer une des exceptions mentionnées à l'article 3bis, § 2, 3°⁹, de la loi du 14 août 1986 et qu'une évaluation au cas par cas est suffisante. Dans ce cas, les auteurs du projet devront pouvoir justifier pourquoi ces normes minimales ne peuvent pas également être rendues applicables à ces espèces, éventuellement en prévoyant la possibilité d'y déroger dans le cas de particuliers, en vertu de l'article 3bis, § 2, 3°, alinéa 2, troisième phrase, de la loi du 14 août 1986.

⁹ Dans le cas des jardins zoologiques et des laboratoires (voir l'article 3bis, § 2, 1° et 2°, de la loi du 14 août 1986), on peut encore concevoir qu'il existe une réglementation spécifique.

En tout état de cause, les mots « aux reptiles visés par cet arrêté » doivent être remplacés par les mots « aux reptiles figurant sur la liste annexée au présent arrêté », éventuellement complétés par « aux reptiles qui peuvent être détenus conformément à l'article 3*bis*, § 2, 3°, de la loi ».

DE GRIFFIER
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER
LE PREMIER PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Roger STEVENS