RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.713/1/V
van 14 augustus 2020

over

een wetsvoorstel ‘tot instelling van een verbod op het gebruik van kangoeroes voor commercialisering, commerciële productie en fabricage’ (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1025/001)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.713/1/V
du 14 août 2020

sur

une proposition de loi ‘interdisant l’exploitation des kangourous à des fins de commercialisation, de production commerciale et de fabrication’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1025/001)

‡LW-CAIUJFEEG-GHHBDUQ‡

Op 2 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 18 augustus 2020,(*) een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot instelling van een verbod op het gebruik van kangoeroes voor commercialisering, commerciële productie en fabricage' (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1025/001).

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 4 augustus 2020. De kamer was samengesteld uit Jan CLEMENT, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Pierre BARRA, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

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 14 augustus 2020.

*

Le 2 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 18 août 2020 (**), sur une proposition de loi 'interdisant l'exploitation des kangourous à des fins de commercialisation, de production commerciale et de fabrication' *(Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1025/001).

La proposition a été examinée par la première chambre des vacations le 4 août 2020. La chambre était composée de Jan CLEMENT, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Pierre BARRA, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur.

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 14 août 2020.

*

(*) 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.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

‡LW-CAIUJFEEG-GHHBDUQ‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN NADERE AFBAKENING VAN HET WETSVOORSTEL

2.1. Er bestaat een discrepantie tussen de toelichting en de tekst van het wetsvoorstel.

2.2. Blijkens de toelichting richten de indieners zich wezenlijk tegen slechts één activiteit, te weten "de import [in België] van kangoeroevlees en (…) producten afgeleid van kangoeroes".

De indieners verantwoorden het voorgestelde invoerverbod voor kangoeroevlees en afgeleide producten (hierna: kangoeroeproducten) door te stellen dat in Australië kangoeroes "op grote schaal bejaagd en afgeslacht" worden op een wijze die ontoelaatbaar dierenleed veroorzaakt.

Als bijkomende argumenten wordt er in de toelichting op gewezen dat kangoeroevlees in Australië wordt bewerkt met melkzuur, wat een gevaar oplevert voor de volksgezondheid, en wordt melding gemaakt van de negatieve milieu-impact van de jacht op kangoeroes in Australië. Zoals de gemachtigde bevestigde, zijn deze bijkomende argumenten slechts ondergeschikt en wordt het voorgestelde invoerverbod voor alles verantwoord door de preventie van dierenleed.

2.3. De tekst van het wetsvoorstel verbiedt een groot aantal activiteiten, meer bepaald – met de bewoordingen van artikel 3 – elk "gebruik" van kangoeroes "voor commercialisering, commerciële productie en fabricage".

Zoals artikel 3 nu gesteld is, zou het bijvoorbeeld ook verbieden om kangoeroes die in België als gezelschapsdier mogen worden gehouden in eigen land te kweken en te verhandelen[2]. De indieners van het wetsvoorstel gaan ervan uit dat het importverbod impliceert dat kangoeroeproducten ook niet meer via België doorgevoerd zullen worden.

Voor het verbieden van andere activiteiten dan het importeren van kangoeroeproducten in België wordt geen enkele verantwoording gegeven. Uit de verstrekte toelichting kan niet worden afgeleid dat de indieners enige andere activiteit viseren dan het laatstgenoemde importeren.

[1] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Krachtens het koninklijk besluit van 16 juli 2009 'tot vaststelling van de lijst van niet voor productiedoeleinden gehouden zoogdieren die gehouden mogen worden' is het houden van een "Macropus rufogriseus - Bennett's wallabie" als gezelschapsdier toegestaan.

‡LW-CAIUJFEEG-GHHBDUQ‡

2.4. Voor het verdere onderzoek van de adviesaanvraag wordt ervan uitgegaan dat de indieners de tekst van het wetsvoorstel, evenals het opschrift ervan, afstemmen op de verstrekte toelichting en met andere woorden in die tekst uitsluitend het invoeren van kangoeroeproducten in België en het doorvoeren van deze producten via België verbieden.

3. In zijn adviesaanvraag vraagt de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers de Raad van State om in het bijzonder aandacht te besteden aan de vraag of de federale overheid bevoegd is om het wetsvoorstel aan te nemen.

BEVOEGDHEID

4. Krachtens het door de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' ingevoegde artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' behoort het dierenwelzijn tot de gewestaangelegenheden. Bijgevolg komt het aan de gewesten toe om uit te maken of de preventie van dierenleed vereist dat de invoer van kangoeroeproducten en de doorvoer van deze producten via het betrokken gewest verboden wordt.

Ook indien het instellen door een gewest van een invoerverbod op kangoeroeproducten problemen kan opleveren, gelet op het vrij verkeer van goederen tussen de deelstaten onderling,[3] doet dit geen afbreuk aan de vaststelling dat de door de indieners van het voorstel beoogde maatregel in wezen een gewestbevoegdheid uitmaakt.

OVEREENSTEMMING MET EUROPEES RECHT

5. Nog afgezien van het zo-even geschetste bevoegdheidsbezwaar heeft de door de indieners van het voorstel beoogde maatregel een impact op de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Europese Unie op het gebied van goederen ten overstaan van Australië. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, e), van het Verdrag 'betreffende de werking van de Europese Unie' behoort de gemeenschappelijke handelspolitiek tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie. De lidstaten kunnen in een materie die tot deze exclusieve bevoegdheid behoort enkel nog optreden na machtiging door de Unie of ter uitvoering van de door de Unie vastgestelde handelingen.[4] Dat is niet anders indien een gelijkaardig initiatief zou uitgaan van een of meer van de gewesten.[5]

[3] Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[4] K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, p. 88, nr. 111.

[5] In zoverre een verbod op het invoeren van kangoeroeproducten onder het toepassingsgebied valt 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', zou de machtiging door de Europese Unie kunnen gebeuren naar aanleiding van een aanmelding in het kader van deze richtlijn.

‡LW-CAIUJFEEG-GHHBDUQ‡

CONCLUSIE

6. De conclusie is dat het wetsvoorstel geen doorgang kan vinden.

*

‡LW-CAIUJFEEG-GHHBDUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET DÉLIMITATION PLUS PRÉCISE DE LA PROPOSITION DE LOI

2.1. Les développements et le texte de la proposition de loi sont discordants.

2.2. Il ressort desdits développements que les auteurs ciblent essentiellement une seule activité, à savoir « les importations [en Belgique] de viande de kangourou et (...) de produits dérivés de ces animaux ».

Les auteurs justifient l'interdiction proposée à l'importation de viande de kangourou et de produits dérivés (ci-après : produits à base de kangourou) en avançant qu'en Australie les kangourous sont « chassés et massacrés à grande échelle » d'une façon qui cause une souffrance animale inacceptable.

À titre d'arguments supplémentaires, les développements relèvent qu'en Australie, la viande de kangourou est traitée à l'acide lactique, ce qui est dangereux pour la santé, et font état des répercussions négatives sur l'environnement qu'entraîne dans ce pays la chasse aux kangourous. Ainsi que le confirme le délégué, ces arguments supplémentaires sont uniquement secondaires et l'interdiction à l'importation proposée est avant tout justifiée par la prévention de la souffrance animale.

2.3. Le texte de la proposition de loi interdit un grand nombre d'activités, plus spécifiquement – si l'on cite l'article 3 – toute « utilisation » des kangourous « pour la commercialisation, la production commerciale et la fabrication ».

Dans sa rédaction actuelle, l'article 3 interdirait par exemple aussi d'élever et de commercialiser dans notre pays des kangourous que l'on peut détenir en Belgique comme animal de compagnie [2]. Les auteurs de la proposition de loi considèrent que l'interdiction à l'importation impliquerait que les produits à base de kangourou ne transiteraient en outre plus par la Belgique.

Aucune justification n'est donnée à l'interdiction des activités autres que celles de l'importation de produits à base de kangourou en Belgique. Les explications fournies ne permettent pas de déduire que les auteurs visent une activité quelconque autre que l'importation précitée.

[1] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[2] L'arrêté royal du 16 juillet 2009 'fixant la liste des mammifères non détenus à des fins de production qui peuvent être détenus', autorise la détention d'un « Macropus rufogriseus – Wallaby de bennet » comme animal de compagnie.

‡LW-CAIUJFEG-GHHBDUQ‡

2.4. Pour la poursuite de l'examen de la demande d'avis, on considérera que les auteurs alignent le texte de la proposition de loi, de même que son intitulé, sur les précisions fournies et qu'en d'autres termes, ils interdisent par ce texte exclusivement que des produits à base de kangourou soient importés en Belgique et qu'ils transitent par notre pays.

3. Dans sa demande d'avis, le président de la Chambre des représentants demande au Conseil d'État de prêter tout spécialement attention à la question de savoir si l'autorité fédérale est compétente pour adopter la proposition de loi.

COMPÉTENCE

4. En vertu de l'article 6, § 1er, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', introduit par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', le bien-être animal relève des matières régionales. Par conséquent il revient aux régions de déterminer si la prévention de la souffrance animale requiert que soient interdits l'importation et le transit de produits à base de kangourou par la région concernée.

Même si le fait qu'une région instaure une interdiction à l'importation de produits à base de kangourou, peut être source de problèmes – eu égard à la libre circulation des biens entre les entités fédérées [3] –, cela ne change rien au constat que la mesure envisagée par les auteurs de la proposition constitue fondamentalement une compétence régionale.

CONFORMITÉ AU DROIT EUROPÉEN

5. Indépendamment encore de l'objection de compétence évoquée ci-dessus, la mesure envisagée par les auteurs de la proposition a une incidence sur la politique commerciale commune de l'Union européenne dans le domaine des biens à l'égard de l'Australie. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, e), du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne', la politique commerciale commune relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. Dans une matière qui appartient à cette compétence exclusive, les États membres peuvent encore uniquement intervenir après l'habilitation par l'Union ou en exécution des actes adoptés par l'Union [4]. Il n'en irait pas autrement si une initiative semblable devait émaner d'une ou plusieurs régions [5].

[3] Article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

[4] K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Anvers, Intersentia, 2011, p. 88, n° 111.

[5] Dans la mesure où une interdiction à l'importation de produits à base de kangourou relève du champ d'application de 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', l'habilitation par l'Union européenne pourrait être consécutive à une notification effectuée dans le cadre de cette directive.

‡LW-CAIUFEEG-GHHBDUQ‡

CONCLUSION

6. En conclusion, la proposition de loi ne peut pas se concrétiser.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jan CLEMENT

‡LW-CAIUJFEG-GHHBDUQ‡