



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.856/VR
van 13 oktober 2020

avis 67.856/VR
du 13 octobre 2020

over

sur

een voorstel van ordonnantie
‘tot wijziging van de wet van
14 augustus 1986 betreffende
de bescherming en het welzijn
der dieren en tot vastlegging
van voorwaarden voor het
verhandelen van foie gras’

une proposition d’ordonnance
‘modifiant la loi du
14 août 1986 relative à la
protection et au bien-être des
animaux, visant à fixer des
conditions de
commercialisation du foie
gras’

Op 22 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussel Hoofdstedelijk Parlement verzocht binnen een termijn van zestig dagen, verlengd tot vijfenzeventig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorstel van ordonnantie 'tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren en tot vastlegging van voorwaarden voor het verhandelen van foie gras'.

Het voorstel is door de verenigde kamers onderzocht op 1 oktober 2020. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS en Koen MUYLLE, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Rein THIELEMANS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 oktober 2020.

*

Le 22 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours prorogé à septante-cinq jours,^(**) sur une proposition d'ordonnance 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, visant à fixer des conditions de commercialisation du foie gras'.

La proposition a été examinée par les chambres réunies le 1^{er} octobre 2020. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Rein THIELEMANS et Anne VAGMAN, premiers auditeurs.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 octobre 2020.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van zestig dagen verlengd wordt tot vijfenzeventig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

^(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de soixante jours est prorogé à septante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Artikel 9^{ter} van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de ordonnantie van 27 juli 2017 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren wat betreft het verbod op dwangvoederen van dieren’, verbiedt het dwangvoederen van dieren.²

Het voor advies voorgelegde voorstel van ordonnantie strekt ertoe om ook het verhandelen van foie gras afkomstig van het dwangvoederen van dieren te verbieden (voorgesteld artikel 9^{quater} van de wet van 14 augustus 1986; artikel 3 van het voorstel). Onder het verhandelen van foie gras wordt verstaan “de import, het vervoer met het oog op de verkoop of de levering, het bezit met het oog op de verkoop, het aanbod, de verkoop, de distributie, de afzet, [en] de al dan niet gratis overdracht” (artikel 1 van het voorstel). De niet-naleving van het voorgestelde verhandelingverbod wordt strafbaar gesteld (voorgesteld artikel 36, 21°, van de wet van 14 augustus 1986; artikel 4 van het voorstel).

BEVOEGDHEID

3.1. Volgens de toelichting bij het voor advies voorgelegde voorstel regelt het een aangelegenheid die behoort tot de bevoegdheid van de gewesten inzake dierenwelzijn (artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) en niet de normering en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen, die luidens artikel 6, § 1, V, tweede lid, 2°, van dezelfde bijzondere wet behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

3.2. In de parlementaire voorbereiding van wat de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ is geworden, werd omtrent de bevoegdheid van de gewesten inzake dierenwelzijn het volgende uiteengezet:

“Het begrip ‘dierenwelzijn’ is zeer ruim en betreft de aangelegenheden geregeld door of krachtens de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren.

¹ Aangezien het om een voorstel van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Naar luid van artikel 4 van de ordonnantie van 27 juli 2017 valt het onder dwang voederen of toedienen van drinken aan een dier om medische redenen of in het kader van dierproeven volgens hoofdstuk VIII van de wet van 14 augustus 1986 niet onder het toepassingsgebied van deze ordonnantie.

De federale overheid blijft bevoegd voor de normering en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen. Deze normen zijn vervat in de diergezondheidswet van 24 maart 1987.

Het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (FAVV) blijft dus met andere woorden tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Het uitvoerende en controlerende beleid inzake dierenwelzijn ten aanzien van de voedselproducerende dieren bevindt zich momenteel evenwel nog bij het FAVV, en zal dus voortaan ook tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.”³

3.3. De bevoegdheid van de gewesten inzake dierenwelzijn omvat tevens de bevoegdheid om de handel ervan te regelen. De wet van 14 augustus 1986, waarnaar in de aangehaalde parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 wordt verwezen, bevat overigens een hoofdstuk dat specifiek betrekking heeft op de handel van dieren.⁴

Ofschoon in dat hoofdstuk enkel gewag wordt gemaakt van “dieren”, sluit dit niet uit dat de gewesten op grond van hun bevoegdheid inzake dierenwelzijn, en dus los van hun bevoegdheid wat de landbouw betreft,⁵ ook de handel van dierlijke producten regelen,⁶ voor zover die regeling als hoofdzakelijke doelstelling heeft het welzijn te verzekeren van de dieren waarvan die dierlijke producten afkomstig zijn.

3.4. In dit geval is de voorgestelde regeling inderdaad ingegeven door doelstellingen van dierenwelzijn, vermits wordt beoogd de producenten van foie gras “[aan te zetten] tot alternatieve productiemethoden” dan het dwangvoederen van dieren, waarvan, volgens de toelichting bij het voorstel, wetenschappelijk is aangetoond dat het lijden veroorzaakt bij de betrokken dieren.

Evenwel moet worden nagegaan of met het voorstel geen aangelegenheid wordt geregeld die betrekking heeft op de normering en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen (artikel 6, § 1, V, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) of op het vaststellen van productnormen (artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van diezelfde bijzondere wet), waarvoor de federale overheid bevoegd is.

3.5. Vermits met de voorgestelde regeling geenszins wordt beoogd de veiligheid van de voedselketen te verzekeren, wordt de federale bevoegdheid voor de normering en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten, zoals

³ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 153.

⁴ Hoofdstuk III (‘Handel in dieren’) van de wet van 14 augustus 1986.

⁵ Die laatste onverminderd de bevoegdheid van de federale overheid inzake de normering en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op de veiligheid van de voedselketen (artikel 6, § 1, V, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980): zie opmerking 3.5.

⁶ Zie adv.RvS 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’, opmerking 4, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1025/002, 4-5.

bepaald in artikel 6, § 1, V, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, niet betreden.⁷

3.6.1. Nog afgezien van de vraag of de federale overheid productnormen kan vaststellen die specifiek gericht zijn op de zorg voor het dierenwelzijn, moet worden vastgesteld dat de voorgestelde regeling om de hierna uiteengezette redenen sowieso niet kan worden beschouwd als een productnorm in de zin van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3.6.2. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof zijn productnormen waarvoor de federale overheid op grond van de voormelde bijzondere wetsbepaling bevoegd is, “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een produ[c]t, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten.”⁸ Nog volgens het Grondwettelijk Hof is “[h]et voorbehouden van de bevoegdheid inzake productnormen aan de federale overheid (...) immers precies verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren (*Parl.St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558/1, p. 20; *Parl.St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1063/7, p. 37) en om obstakels voor het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen (*Parl.St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558/5, p. 67)”.⁹

De voorgestelde regeling bepaalt niet een eis waaraan foie gras moet voldoen bij het op de markt brengen ervan vermits niet een bepaalde intrinsieke eigenschap van dat product wordt gevisieerd, maar eigenlijk de wijze waarop het wordt geproduceerd. Zoals in de toelichting bij het voorstel wordt uiteengezet, wordt de verhandeling van foie gras strafbaar gemaakt “wanneer die geproduceerd wordt door het dwangvoederen van dieren”. De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“Notons également qu’il ne s’agit pas d’une interdiction visant un produit en tant que tel ; c’est une méthode de production qui est concernée.”

Zelfs al valt het niet uit te sluiten dat de gevisieerde productiemethode een weerslag heeft op de kwaliteit of het uitzicht van de foie gras, moet worden vastgesteld dat niet die kwaliteit of enige andere kenmerk van de foie gras wordt geregeld. Er kan dan ook worden aangenomen dat de voorgestelde regeling geen specificaties bevat over de eigenschappen, de

⁷ Bovendien maakt, in tegenstelling tot wat voorheen het geval was, artikel 6, § 1, V, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals vervangen bij artikel 16 van de bijzondere wet van 6 januari 2014, niet langer gewag van de normering en de daarop toepasbare controle inzake dierenwelzijn.

⁸ GwH 2 februari 1995, nr. 4/95, B.5.3; GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.4; GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.1; GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.17.1 en nr. 38/2019, B.13.2.

⁹ GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.2; GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.17.2 en nr. 38/2019, B.13.3.

beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten,¹⁰ en dus niet als het vaststellen van een productnorm kan worden beschouwd.

3.7. Besloten moet worden dat de ordonnantiegever, op grond van de bevoegdheid van de gewesten inzake dierenwelzijn, de aangelegenheid vervat in het voor advies voorgelegde voorstel mag regelen en dat geen aangelegenheid wordt geregeld die betrekking heeft op de normering en de daarop toepasbare controle inzake de dierengezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen (artikel 6, § 1, V, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) of op het vaststellen van productnormen (artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van diezelfde bijzondere wet).

4. Bij de uitoefening van die bevoegdheid inzake dierenwelzijn moet het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest evenwel het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en de vrijheid van handel en nijverheid in acht nemen, alsook het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid (artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Hoewel artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 past in het kader van de toewijzing van bevoegdheden aan de gewesten wat de economie betreft, geldt die bepaling als de uitdrukkelijke uiting van de wil van de bijzondere wetgever om een eenvormige basisregeling van de organisatie van de economie in een geïntegreerde markt te handhaven.¹¹

In dit geval valt de toetsing aan voormelde beginselen samen met de beoordeling of de voorgestelde regeling al dan niet bestaanbaar met het door het recht van de Europese Unie gewaarborgde vrije verkeer van goederen, zodat kan worden verwezen wat daaromtrent hierna wordt opgemerkt.

VORMVEREISTEN

5.1. Het voorgestelde verbod om foie gras afkomstig van het dwangvoederen van dieren te verhandelen, moet worden beschouwd als een technisch voorschrift in de zin 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’.¹² Foie gras kan worden beschouwd als

¹⁰ Te dien aanzien moet overigens worden opgemerkt dat in het voorstel op generlei wijze wordt bepaald hoe moet worden aangetoond dat foie gras die op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wordt verhandeld niet afkomstig is van dieren die werden gedwangvoederd. Het lijkt aangewezen in een dergelijke regeling te voorzien, of de Brusselse Hoofdstedelijke Regering te machtigen om dat te doen, waarbij de bevoegdheidverdelende regels in acht moeten worden genomen (hetgeen bijvoorbeeld het geval zou zijn wanneer zou worden bepaald dat uit een attest of certificaat moet blijken dat de foie gras in kwestie niet afkomstig is van het dwangvoederen van dieren).

¹¹ Zie o.m. GwH 14 november 1991, nr. 32/91, 5.B.1.7; GwH 25 november 1999, nr. 124/99, B.5.2; GwH 3 maart 2016, nr. 31/2016, B.6.2.

¹² Zie de definitie van “technisch voorschrift” in artikel 1, lid 1, f), van de richtlijn die ook omvat “de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 7, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden”.

een landbouwproduct waarop de richtlijn van toepassing is.¹³ Aangezien het voorstel niet valt onder de uitzonderingen vermeld in artikel 7 van de richtlijn, moet het overeenkomstig artikel 5, lid 1, ervan worden meegedeeld aan de Europese Commissie. Bovendien moet de aanneming ervan worden uitgesteld overeenkomstig artikel 6 van de richtlijn.

5.2. Artikel 283, lid 2, van de Associatie-overeenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun Lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, gedaan te Brussel op 21 maart 2014 en op 27 juni 2014,¹⁴ voorziet in een *notice and comment*-verplichting die erop neerkomt dat maatregelen van algemene strekking vooraf worden bekendgemaakt met een toelichting zodat belanghebbenden redelijke mogelijkheden en met name voldoende tijd wordt geboden om commentaar te leveren op de voorgestelde maatregelen.¹⁵ De voorgestelde regeling valt binnen het toepassingsgebied van de voornoemde bepaling zodat de erin bedoelde *notice and comment*-procedure moet worden georganiseerd. Er moet over worden gewaakt dat de consultatie effectief op een voldoende transparante en niet-discriminerende wijze gebeurt, zodat het bestaan ervan voldoende bekend is en alle belanghebbenden ook daadwerkelijk eraan kunnen deelnemen.¹⁶

5.3. De gemachtigde bevestigde dat beide vormvereisten nog niet zijn vervuld en voegde daar nog het volgende aan toe:

“Ce type de formalité n’a, à ma connaissance, jamais été accomplie par le Parlement. La commission parlementaire qui examinerait la proposition d’ordonnance pourrait, le cas échéant, décider de suspendre l’examen du texte afin de procéder à pareille notification.”

5.4. Het voor advies voorgelegde voorstel kan alleszins niet worden aangenomen vooraleer aan beide vormvereisten is voldaan.

¹³ Zie de definitie van “product” in artikel 1, lid 1, a), van de richtlijn, namelijk “alle producten die industrieel worden vervaardigd, en alle landbouwproducten, met inbegrip van visproducten”.

¹⁴ Waarmee de ordonnantiegever heeft ingestemd bij de ordonnantie van 3 december 2015 ‘houdende instemming met: de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun Lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, gedaan te Brussel op 21 maart 2014 en op 27 juni 2014’.

¹⁵ Artikel 35 van de Associatieovereenkomst verwijst weliswaar naar artikel XI van de GATT 1994 als een mogelijke rechtvaardigingsgrond van de voorgestelde maatregel (allicht artikel XI, lid 2, c) i), van de GATT 1994) maar de *notice and comment*-verplichting moet het precies mogelijk maken voor de belanghebbenden om hierover een standpunt in te nemen.

¹⁶ Vergelijk met betrekking tot de *notice and comment*-procedure die moet worden uitgewerkt ter omzetting van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 ‘betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn)’ en de opmerkingen daarover, onder meer in adv.RvS 60.142/3 van 20 oktober 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 23 december 2016 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de radio-omroeporganisaties’, opmerking 3, voetnoot 4, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 983/1 51-54 en adv.RvS 61.050/3 van 28 maart 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2017 ‘houdende bepaling van het aantal particuliere landelijke, regionale, netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties dat kan worden erkend en houdende de opstelling van het frequentieplan en de vaststelling van de frequentiepakketten die ter beschikking worden gesteld van de particuliere landelijke, regionale, netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties’, opmerking 5.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. Het voorstel verbiedt het verhandelen van foie gras afkomstig van het dwangvoederen van dieren. Luidens artikel 1 ervan, wordt “voor de toepassing van deze ordonnantie” onder “verhandeling” verstaan “de import, het vervoer met het oog op de verkoop of de levering, het bezit met het oog op de verkoop, het aanbod, de verkoop, de distributie, de afzet, [en] de al dan niet gratis overdracht”.

Artikel 3, punt 8, van de wet van 14 augustus 1986 voorziet evenwel reeds in een definitie van het begrip “verhandelen”, namelijk “in de handel brengen; te koop aanbieden; houden, verwerven, vervoeren, tentoonstellen met het oog op verkoop; ruilen; verkopen; ten kosteloze of bezwarende titel afstaan”.

Gevraagd of in het licht hiervan de definitie van het begrip “verhandeling” in artikel 1 van het voorstel moet worden behouden, verklaarde de gemachtigde:

“Nous sommes d'accord avec l'idée visant à utiliser dans la proposition le terme ‘commercialiser’ tel que déjà défini dans l'article 3, 8. de la loi du 14 août 1986. Par ailleurs, il est peut-être préférable (...) de ne plus faire mention de l'importation.

Selon cette logique, dans la proposition, la définition de ‘commercialisation’ serait donc supprimée et l'article 3 deviendrait : ‘Il est ajouté un article 9^{quater} rédigé comme suit : ‘Il est interdit de commercialiser du foie gras issu du gavage d’animaux.’”

Erop gewezen dat de voormelde definitie in artikel 3, punt 8, van de wet van 14 augustus 1986 niet de invoer van een product vermeldt, in tegenstelling tot artikel 1 van het voorstel, verklaarde de gemachtigde:

“Comme vous le faites remarquer, le mot ‘commercialiser’ est déjà défini dans la loi de 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, selon les termes suivants : ‘mettre sur le marché; offrir en vente; garder, acquérir, transporter, exposer en vue de la vente; échanger; vendre; céder à titre gratuit ou onéreux.’

Les mots ‘acquérir’ et ‘transporter’ retiennent notamment mon attention dans la définition. Dans l’optique de ma proposition d’ordonnance, ils rendent selon moi superflu l’ajout du mot ‘importation’.

Ainsi, s’il ne serait pas explicitement illégal d’importer en Région bruxelloise du foie gras issu du gavage, il serait cependant interdit d’en acquérir (par exemple sur commande par internet) et d’en transporter.

Pour résumer, l’idée serait d’interdire la commercialisation de foie gras issu du gavage, mais pas pour autant d’interdire explicitement son importation (puisque celle-ci serait difficilement possible selon la définition de ‘commercialiser’).”

7.1. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat het verbod om foie gras afkomstig van het dwangvoederen van dieren te verhandelen onrechtstreeks ook een invoerverbod van een dergelijk product impliceert.¹⁷ Een dergelijk verbod houdt een maatregel in van gelijke werking als

¹⁷ Enkel de invoer door een particulier van buiten het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest verworven foie gras afkomstig van het dwangvoederen van dieren, die bestemd is voor eigen verbruik en dus niet wordt verhandeld, lijkt nog mogelijk.

kwantitatieve beperkingen in de zin van artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).¹⁸

Naar luid van artikel 36 van het VWEU vormt die bepaling evenwel geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van, onder meer, de gezondheid en het leven van dieren. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie, noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

7.2. Om een rechtvaardiging gevraagd voor de voorgestelde regeling in het licht van het voorgaande, verklaarde de gemachtigde:

“Comme détaillé dans notre réponse à la deuxième question ainsi que dans les développements de la proposition d’ordonnance, la pratique du gavage pour la production de foie gras constitue une incongruité législative dans l’UE et en Belgique.

Premièrement, l’alimentation forcée des animaux est, de facto, une pratique interdite en vertu de la Directive européenne du 20 juillet 1998 et de la Loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, à l’exception des exploitations spécialisées, à titre dérogatoire.

La base légale européenne justifiant cette situation peut être trouvée dans les Recommandations adoptées en 1999 par le Comité Permanent de la Convention Européenne pour la protection des animaux dans les élevages, émanant du Conseil de l’Europe, qui constituent des dérogations temporaires à l’interdiction du gavage pour les pays qui étaient producteurs de foie gras [à] ce moment. Or, les États producteurs étaient censés fournir des rapports annuels, informant de la mise en œuvre de ces Recommandations, et il était également prévu d’en réexaminer le contenu dans les cinq années suivant leur entrée en vigueur. Mais un réexamen fut impossible en raison de la fin des activités du Comité Permanent, et aucun rapport ne fut jamais reçu. La continuité de la pratique du gavage dans ces conditions pose donc question.

Ces Recommandations prévoient également que ‘jusqu’à l’obtention de nouveaux résultats scientifiques sur les méthodes alternatives et leurs aspects de bien-être, la production de foie gras ne doit être pratiquée que là où elle existe actuellement, et ce uniquement suivant les normes prévues dans la législation nationale.’ Mis à part les cinq pays qui sont actuellement producteurs de foie gras (France, Belgique, Espagne, Hongrie, Bulgarie), le gavage est donc une pratique illégale dans l’ensemble des États de l’UE. En outre, un certain nombre d’États, dont la Région bruxelloise, ont adopté une législation qui interdit explicitement cette pratique. Dans un avis du 16 novembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Région flamande concernant l’introduction d’une interdiction d’élevage d’animaux à fourrure et d’élevage d’animaux pour la production de foie gras par gavage, le Conseil d’État a indiqué ceci (traduction personnelle) :

‘Comme indiqué dans l’exposé des motifs, diverses études scientifiques montrent que le gavage est incompatible avec le bien-être des animaux. Le Conseil flamand du bien-être des animaux recommande également de ne plus autoriser le gavage pour la production de foie gras.

L’opinion publique remet de plus en plus en question la production de foie gras par gavage, tant pour des raisons de bien-être animal que d’un point de vue

¹⁸ HvJ 10 september 2009, C-100/08, *Commissie t. België*, ECLI:EU:C:2009:537, punt 83.

éthique. Notre société n'accepte plus que le bien-être des animaux soit compromis pour la fabrication d'un produit de luxe.

Étant donné que le gavage entraîne intrinsèquement une atteinte au bien-être des animaux, il n'existe pas de mesure moins restrictive pour atteindre l'objectif visé.'

Compte tenu des éléments cités ci-avant, on peut estimer qu'il n'est pas souhaitable de commercialiser un produit qui soit le résultat d'une pratique dont la légalité et le caractère moral posent question sur l'ensemble du territoire de l'UE. C'est le cas à plus forte raison en Région bruxelloise, où le gavage est explicitement interdit. Compétente en matière de bien-être des animaux, la Région bruxelloise peut résoudre cette incohérence en fixant des conditions de commercialisation au foie gras, afin ne plus permettre sa vente lorsqu'il a été produit par gavage.

Comme vu ci-avant, certaines dispositions des Recommandations du Comité Permanent n'ont pas été respectées. Il n'existe pas de rapports fournis par les États producteurs de foie gras informant de l'état de leurs recherches scientifiques concernant les méthodes alternatives. Dans ce contexte, puisqu'elle vise à ne plus permettre la vente de foie gras lorsque celui-ci est le résultat du gavage, la proposition constitue une mesure proportionnelle et conforme à l'esprit de la législation régionale et européenne. Elle peut être considérée comme un incitant pour les (États et régions) producteurs à rechercher des alternatives.

Enfin, il existe des précédents à une restriction commerciale à la libre circulation des biens en lien avec le bien-être des animaux. C'est le cas de la Loi du 26 janvier 2007 relative à l'interdiction de la production commerciale et du commerce des fourrures de chiens et de chats et des produits dérivés, ainsi que de la Loi du 16 mars 2007 relative à l'interdiction de fabriquer et de commercialiser des produits dérivés de phoques (cette dernière a été abrogée suite à l'adoption du Règlement (CE) nr. 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil sur le commerce des produits dérivés du phoque, qui prévoit des mesures allant dans le même sens). Pour ce qui concerne les restrictions à la vente de produits dérivés du phoque dans l'UE, l'Organisation Mondiale du Commerce s'est prononcée suite à une procédure de règlement des différends (entamée par le Canada et la Norvège). Elle y reconnaît de façon claire le bien-fondé de la mesure. Dans son rapport (adopté le 18 juin 2014), elle indique que le bien-être animal constitue une question de moralité publique légitime, qui justifie des mesures restrictives. La proposition concernant le foie gras est comparable aux dispositions de ces textes de loi."

7.3.1. Zoals opgemerkt bij de bespreking van de bevoegdheid (opmerking 3.4), heeft de voorgestelde regeling als doelstelling het welzijn te verzekeren van de dieren waarvan foie gras afkomstig is.

De bescherming van het dierenwelzijn is een legitiem doel van algemeen belang, waarvan het belang met name tot uitdrukking is gekomen in de vaststelling door de lidstaten van Protocol nr. 33 'betreffende de bescherming en het welzijn van dieren' dat aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht, dat bepaalt dat de Unie en de lidstaten bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie ten volle rekening houden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren.¹⁹ Met dit Protocol komt thans artikel 13 van het VWEU

¹⁹ Zie o.m. HvJ 23 april 2015, , C-424/13, *Zuchtvieh-Export GmbH*, ECLI:EU:C:2015:259, punt 35; HvJ (grote kamer) 29 mei 2018, C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e.a.*, ECLI:EU:C:2018:335, punt 64.

overeen, een bepaling van algemene toepassing van het VWEU, die is opgenomen in het eerste deel van dat verdrag, waarin het gaat over de beginselen.

Het Hof van Justitie heeft overigens meermaals het belang vastgesteld dat de Europese Unie hecht aan de gezondheid en de bescherming van dieren.²⁰

7.3.2. Het evenredigheidsbeginsel, dat ten grondslag ligt aan de laatste zin van artikel 36 van het VWEU, vereist dat de bevoegdheid van de lidstaten om de invoer van dierlijke producten uit andere lidstaten waarin zij rechtmatig in de handel zijn gebracht, te verbieden, beperkt blijft tot hetgeen noodzakelijk is ter verwezenlijking van de rechtmatig nagestreefde beschermingsdoelstellingen.

7.3.3. In zoverre met de voorgestelde maatregel beoogd wordt producenten van foie gras ertoe aan te zetten andere productiemethoden te hanteren dan het dwangvoederen van dieren, waarvan, volgens de toelichting bij het voorstel, wetenschappelijk is aangetoond dat het lijden veroorzaakt bij de betrokken dieren, kan worden aangenomen dat die maatregel pertinent is voor het bereiken van het nagestreefde doel.

Voorts moet worden vastgesteld dat het verbod foie gras te verhandelen geen algemene draagwijdte heeft, maar beperkt is tot een bepaalde categorie van dat product, namelijk tot foie gras afkomstig van het dwangvoederen van dieren. Dat verbod ligt in het verlengde van het verbod om, op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, dieren te dwangvoederen.²¹ De indienster van het voorstel mag er redelijkerwijs van uitgaan dat het laatst vermelde verbod slechts een beperkte weerslag heeft op het dierenwelzijn²² als ook niet het verhandelen van dierlijke producten afkomstig van het dwangvoederen van dieren wordt verboden.

Er kan ook worden aangenomen dat er geen minder beperkende maatregel voorhanden is. Weliswaar zou de producent via een label verplicht kunnen worden de consument te informeren dat de foie gras in kwestie afkomstig is van dwangvoederen. Nog los van de vraag of de gewesten bevoegd zijn om in een dergelijk label te voorzien, zou de weerslag op de verhandelde volumes niet dezelfde zijn als de voorgestelde regeling, zodat het opzet om producenten van foie gras ertoe aan te zetten andere productiemethodes te gebruiken allicht niet zou kunnen worden bereikt.

Tenslotte wordt geen verschil in behandeling ingevoerd naargelang de nationaliteit of de staat van herkomst. Weliswaar zal de voorgestelde regeling ertoe leiden dat producenten van foie gras dat afkomstig is van dieren die niet worden gedwangvoederd, worden bevoordeeld, maar die producenten kunnen zowel afkomstig zijn van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest als van daarbuiten.

²⁰ HvJ 10 september 2009, C-100/08, *Commissie t. België*, ECLI:EU:C:2009:537, punt 91; zie ook de in vorige voetnoot aangehaalde rechtspraak.

²¹ Artikel 9ter van de wet van 14 augustus 1986, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de ordonnantie van 27 juli 2017.

²² Bij de totstandkoming van de ordonnantie van 27 juli 2017 werd erkend dat in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest geen dieren worden gekweekt en gedwangvoederd voor de productie van foie gras: zie adv.RvS 61.160/3 van 18 april 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 27 juli 2017, opmerking 4.2, *Parl.St. Br.Parl.* 2016-17, nr. A-528/1, 8.

7.3.4. Door producenten ertoe aan te zetten andere productiemethoden te hanteren dan het dwangvoederen van dieren, sluit het voorstel ook aan bij twee aanbevelingen die zijn aangenomen op grond van artikel 9 van de Europese Overeenkomst ‘inzake de bescherming van dieren in veehouderijen’, opgemaakt te Straatsburg op 10 maart 1976 (hierna: de Overeenkomst), goedgekeurd bij wet van 11 juli 1979.²³⁻²⁴

In de aanbeveling ‘*concerning domestic geese (Anser Anser F. Domesticus, Anser Cygnoides F. Domesticus) and their crossbreeds*’, aangenomen door het Vast Comité op 22 juni 1999,²⁵ wordt in overweging 8 gewezen op de problemen inzake dierenwelzijn die rijzen bij bepaalde praktijken bij de productie van foie gras: “*Aware of the welfare problems connected to certain practices in the production of foie gras which do not meet the requirements of the Convention, and anxious to encourage research on welfare aspects and alternative methods with a view to ensuring a further examination of this question; mindful of the need, in the meantime, to solve the welfare problems by modifying these production practices.*”

In artikel 17, lid 1, laatste zin, van dezelfde aanbeveling wordt het volgende bepaald: “*Methods of feeding and feed additives which cause distress, injury or disease to the geese or may result in development of physical or physiological conditions detrimental to their health and welfare shall not be permitted.*” In de aanbeveling ‘*concerning domestic ducks (Anas Plathyrhynchos)*’, eveneens aangenomen door het Vast Comité op 22 juni 1999,²⁶ komt een analoge bepaling voor.

7.3.5. Het gegeven dat andere lidstaten van de Europese Unie het dwangvoederen van dieren toestaan, hetgeen artikel 4 van richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 ‘inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren’ niet verbiedt,²⁷ of het verhandelen van dierlijke producten afkomstig van het dwangvoederen van dieren niet verbieden, doet aan het voorgaande geen afbreuk. De mogelijkheid waarin artikel 36 van het VWEU voorziet om invoerbeperkingen uit te vaardigen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van, onder meer, de gezondheid en het leven van dieren, zou immers zinledig zijn als het niet mogelijk zou zijn voor een lidstaat om op basis van bepaalde inzichten inzake dierenwelzijn het

²³ Wet van 11 juli 1979 ‘houdende goedkeuring van de Europese Overeenkomst inzake de bescherming van dieren in veehouderijen, opgemaakt te Straatsburg op 10 maart 1976’.

²⁴ Het Protocol ‘tot wijziging van de Europese overeenkomst inzake de bescherming van de dieren in veehouderijen’, gedaan te Straatsburg op 6 februari 1992 werd door België wel ondertekend maar nog niet geratificeerd.

²⁵ Zie https://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/farming/Rec%20geese.asp#TopOfPage

²⁶ Zie https://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/farming/Rec%20ducks.asp#TopOfPage

²⁷ Zie adv.RvS 61.160/3 van 18 april 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 27 juli 2017, opmerking 4.1, *Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, nr. A-528/1, 6-7. In hetzelfde advies heeft de Raad van State evenwel opgemerkt dat artikel 10, lid 2, van voormelde richtlijn het mogelijk maakt om “met inachtneming van de bepalingen van het Verdrag” nieuwe maatregelen in te voeren welke strenger zijn dan die welke in de richtlijn zijn vastgesteld. Zie ook adv.RvS 64.020/3 van 16 november 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 maart 2019 ‘houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft het instellen van een verbod op het houden van pelsdieren en op het houden van dieren voor de productie van foie gras door middel van dwangvoeding’, opmerking 7.1, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1804/1, 42-43.

verhandelen van producten te verbieden die in een andere lidstaat, met andere inzichten inzake dierenwelzijn, wel mogen worden verhandeld.²⁸

7.3.6. Gelet op wat voorafgaat meent de Raad van State dat de voorgestelde regeling bestaanbaar kan worden geacht met de voormelde verdragsbepalingen.

In elk geval moet de voorgestelde regeling overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 worden meegedeeld aan de Europese Commissie (opmerking 5.1), die dan eveneens zal kunnen nagaan of ze in overeenstemming is met de voormelde verdragsbepalingen.

8. In zoverre de voorgestelde regeling ook de invoer uit derde landen verhindert van foie gras afkomstig van het dwangvoederen van dieren, heeft het echter een impact op de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Europese Unie. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, e), van het VWEU 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.²⁹

In zoverre de voorgestelde regeling onder het toepassingsgebied valt van richtlijn (EU) 2015/1535 (opmerking 5.1), zou de machtiging door de Europese Unie kunnen gebeuren naar aanleiding van een aanmelding in het kader van deze richtlijn. Zolang dergelijke machtiging evenwel niet is verkregen, dient de invoer van foie gras afkomstig van het dwangvoederen van dieren uit derde landen van het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling te worden uitgesloten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

9. Artikel 1 van het voorstel bevat, naast een definitie van het begrip “verhandeling” (zie opmerking 6) eveneens een definitie van de begrippen “dieren” en “dwangvoederen”.

De gemachtigde was het er echter mee eens dat de definitie van het begrip “dieren” niet noodzakelijk is en mag worden weggelaten. Nog volgens de gemachtigde is de definitie van het begrip “dwangvoederen” daarentegen wel pertinent, maar zou ze beter worden geïntegreerd in de wet van 14 augustus 1986.

²⁸ Zie HvJ 19 juni 2008, C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW*, ECLI:EU:C:2008:353, punt 31; HvJ 10 september 2009, C-100/08, *Commissie t. België*, ECLI:EU:C:2009:537, punt 95 (het feit dat in de ene lidstaat minder strikte bepalingen gelden dan in de andere, betekent op zich niet dat de in laatstbedoelde lidstaat geldende bepalingen onevenredig zijn en derhalve onverenigbaar met het Unierecht. De enkele omstandigheid dat de ene lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan de andere, kan namelijk niet van invloed zijn op de beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de ter zake getroffen regelingen).

²⁹ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2017, p. 82, nr. 108.

Bijgevolg moet artikel 1 van het voorstel worden weggelaten en moet na artikel 2, dat artikel 1 wordt,³⁰ een nieuw artikel worden ingevoegd dat ertoe strekt in artikel 3 van de wet van 14 augustus 1986 een nieuw punt toe te voegen met daarin de definitie van het begrip “dwangvoederen”.

Artikel 3

10. De inleidende zin van artikel 3 van het voorstel moet als volgt luiden:

“In de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, laatst gewijzigd bij de ordonnantie van 6 december 2018, wordt een artikel 9^{quater} ingevoegd dat luidt:”³¹

Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor artikel 4 van het voorstel.

*

³⁰ Vermits in dat artikel wordt bepaald dat de aan te nemen ordonnantie een gewestaangelegenheid regelt, diende het sowieso als eerste komen.

³¹ Of, gelet op opmerking 9: “In diezelfde wet, laatst gewijzigd bij de ordonnantie van 6 december 2018, wordt een artikel 9^{quater} ingevoegd dat luidt:”. Overigens dient in de Franse tekst van de bij dat artikel voorgestelde bepaling “issu” te worden geschreven in plaats van “issus”.

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. L'article 9^{ter} de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux', inséré par l'article 2 de l'ordonnance du 27 juillet 2017 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux en ce qui concerne l'interdiction de gavage des animaux', interdit de gaver les animaux ².

La proposition d'ordonnance soumise pour avis a pour objet d'interdire également la commercialisation de foie gras issu du gavage d'animaux (article 9^{quater}, proposé, de la loi du 14 août 1986 ; article 3 de la proposition). On entend par la commercialisation de foie gras « l'importation, le transport en vue de la vente ou de la livraison, la détention en vue de la vente, l'offre, la vente, la distribution, le débit [et] la cession à titre gratuit ou onéreux » (article 1^{er} de la proposition). Le non-respect de l'interdiction de commercialisation proposée est érigé en infraction pénale (article 36, 21°, proposé, de la loi du 14 août 1986 ; article 4 de la proposition).

COMPÉTENCE

3.1. Selon les développements de la proposition soumise pour avis, celle-ci règle une matière relevant de la compétence des régions en matière de bien-être des animaux (article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') et non les normes et leur contrôle relatifs à la santé des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire, qui selon l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, 2°, de la même loi spéciale, relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

3.2. Au cours des travaux préparatoires relatifs à ce qui est devenu la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', il a été précisé ce qui suit concernant la compétence des régions en matière de bien-être des animaux :

« La notion de 'bien-être des animaux' est très large et concerne les matières réglées par ou en vertu de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux.

L'autorité fédérale restera compétente pour les normes et leur contrôle relatifs à la santé des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la

¹ S'agissant d'une proposition d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Aux termes de l'article 4 de l'ordonnance du 27 juillet 2017, le nourrissage ou l'abreuvement de force d'un animal pour raisons médicales ou dans le cadre de tests de laboratoire selon le chapitre VIII de la loi du 14 août 1986 ne relève pas du champ d'application de cette ordonnance.

sécurité de la chaîne alimentaire. Ces normes sont contenues dans la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

L'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) continuera dès lors à relever de la compétence fédérale. La politique d'exécution et de contrôle en matière de bien-être des animaux en ce qui concerne les animaux producteurs de denrées alimentaires se trouve actuellement au sein de l'AFSCA, et relèvera dorénavant de la compétence des régions »³.

3.3. La compétence des régions en matière de bien-être des animaux comprend également celle d'en régler le commerce. La loi du 14 août 1986, à laquelle font référence les travaux préparatoires précités de la loi spéciale du 6 janvier 2014, contient au demeurant un chapitre qui concerne précisément le commerce d'animaux⁴.

Bien que ce chapitre fasse uniquement mention d'« animaux », il n'exclut pas que les régions, sur le fondement de leur compétence en matière de bien-être animal, et donc indépendamment de leur compétence en ce qui concerne l'agriculture⁵, règlent également le commerce de produits d'origine animale⁶, pour autant que ces règles visent principalement à assurer le bien-être des animaux dont sont issus ces produits d'origine animale.

3.4. En l'occurrence, le dispositif proposé est effectivement dicté par des objectifs de bien-être animal, étant donné qu'il vise à inciter les producteurs de foie gras « à employer des méthodes de production alternatives » au gavage des animaux, dont il a été scientifiquement démontré, selon les développements de la proposition, qu'il cause des souffrances aux animaux concernés.

On vérifiera toutefois si la proposition ne règle pas une matière concernant les normes et leur contrôle relatifs à la santé des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire (article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980) ou l'établissement des normes de produits (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de cette même loi spéciale), qui sont du ressort de l'autorité fédérale.

3.5. Étant donné que le dispositif proposé ne vise nullement à assurer la sécurité de la chaîne alimentaire, il n'empiète pas sur la compétence fédérale concernant les normes et leur contrôle relatifs à la santé des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale, telle qu'elle est prévue à l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980⁷.

³ *Doc. Parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 153.

⁴ Chapitre III ('Commerce d'animaux') de la loi du 14 août 1986.

⁵ Et ce sans préjudice des compétences de l'autorité fédérale concernant les normes et leur contrôle relatifs à la santé des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire (article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980) : voir l'observation 3.5.

⁶ Voir l'avis C.E. 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', observation 4, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1025/002, pp. 4-5.

⁷ En outre, contrairement à ce qui était le cas auparavant, l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, remplacé par l'article 16 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, ne fait plus mention des normes et leur contrôle relatifs au bien-être des animaux.

3.6.1. Indépendamment de la question de savoir si l'autorité fédérale est habilitée à fixer des normes de produits visant spécifiquement la protection du bien-être animal, force est de constater que, pour les raisons exposées ci-après, le régime proposé ne peut de toute façon pas être considéré comme une norme de produits au sens de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

3.6.2. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les normes de produits, pour lesquelles l'autorité fédérale est compétente sur le fondement de la disposition législative spéciale précitée, sont « des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres, en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits »⁸. La Cour constitutionnelle estime encore qu'« [e]n effet, c'est précisément la nécessité de préserver l'union économique et monétaire belge (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 20 ; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, p. 37) et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/5, p. 67) qui justifie que la compétence relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale »⁹.

Le régime proposé ne prévoit pas d'exigence à laquelle le foie gras doit satisfaire lors de sa mise sur le marché, étant donné qu'il ne vise pas une propriété intrinsèque spécifique de ce produit, mais, en fait, la manière dont il est produit. Ainsi qu'il est exposé dans les développements de la proposition, la commercialisation de foie gras est érigée en infraction pénale « lorsque celui-ci a été produit par la pratique du gavage ». Le délégué a encore ajouté ce qui suit :

« Notons également qu'il ne s'agit pas d'une interdiction visant un produit en tant que tel ; c'est une méthode de production qui est concernée ».

Même si l'on ne peut exclure que la méthode de production visée ait une incidence sur la qualité ou l'aspect du foie gras, force est de constater que ce n'est pas cette qualité ou toute autre caractéristique du foie gras qui est réglée. Il peut dès lors être admis que le régime proposé ne contient pas de spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits¹⁰, et ne peut donc être regardé comme fixant une norme de produit.

3.7. Il faut en conclure que sur le fondement de la compétence des régions en matière de bien-être des animaux, le législateur bruxellois peut régler la matière contenue dans la

⁸ C.C., 2 février 1995, n° 4/95, B.5.3 ; C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.5.4 ; C.C., 22 décembre 2010, n° 149/2010, B.4.1 ; C.C., 28 février 2019, n° 32/2019, B.17.1 et n° 38/2019, B.13.2.

⁹ C.C., 22 décembre 2010, n° 149/2010, B.4.2 ; C.C., 28 février 2019, n° 32/2019, B.17.2 et n° 38/2019, B.13.3.

¹⁰ À cet égard, on notera au demeurant que la proposition ne précise nullement comment démontrer que du foie gras commercialisé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas issu d'animaux qui ont été gavés. Il paraît indiqué de prévoir un tel dispositif, ou d'habiliter le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à le faire, dans le respect des règles répartitrices de compétence (ce qui serait le cas, par exemple, s'il était prévu qu'il doit ressortir d'une attestation ou d'un certificat que le foie gras en question n'est pas issu du gavage d'animaux).

proposition soumise pour avis et qu'elle ne règle pas une matière concernant les normes et leur contrôle relatifs à la santé des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire (article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980) ou l'établissement de normes de produits (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de cette même loi spéciale).

4. Dans l'exercice de cette compétence en matière de bien-être des animaux, la Région de Bruxelles-Capitale doit toutefois respecter la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que le cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980).

Bien que l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'inscrive dans l'attribution de compétences aux régions en ce qui concerne l'économie, cette disposition traduit expressément la volonté du législateur spécial de maintenir une réglementation de base uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré ¹¹.

Dans ce cas, le contrôle au regard des principes précités coïncide avec l'appréciation de la compatibilité, ou non, du régime proposé avec la libre circulation des biens garantie par le droit de l'Union européenne, de sorte que l'on se reportera aux observations formulées ci-après à ce propos.

FORMALITÉS

5.1. L'interdiction de commercialiser du foie gras issu du gavage d'animaux, proposée, doit être considérée comme une règle technique au sens 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' ¹². Le foie gras peut être considéré comme un produit agricole auquel la directive s'applique ¹³. La proposition ne relevant pas des exceptions mentionnées à l'article 7 de la directive, il y aura lieu, conformément à son article 5, paragraphe 1, de la communiquer à la Commission européenne. En outre, son adoption doit être reportée conformément à l'article 6 de la directive.

5.2. L'article 283, paragraphe 2, de l'Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres d'une part, et

¹¹ Voir notamment C.C., 14 novembre 1991, n° 32/91, 5.B.1.7 ; C.C., 25 novembre 1999, n° 124/99, B.5.2 ; C.C., 3 mars 2016, n° 31/2016, B.6.2.

¹² Voir la définition de « règle technique » inscrite à l'article 1^{er}, paragraphe 1, f) de la directive qui comprend également « sous réserve de celles visées à l'article 7, les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ou interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services ».

¹³ Voir la définition de « produit » inscrite à l'article 1^{er}, paragraphe 1, a), de la directive, à savoir « tout produit de fabrication industrielle et tout produit agricole, y compris les produits de la pêche ».

l'Ukraine, d'autre part, fait à Bruxelles le 21 mars 2014 et le 27 juin 2014¹⁴, prévoit une obligation de notification et d'information, qui requiert de publier à l'avance des mesures d'application générale, y compris une explication, de sorte que les personnes intéressées disposent de possibilités raisonnables de présenter leurs observations sur les propositions de mesures, en veillant en particulier à leur accorder un délai suffisant pour ce faire¹⁵. Le régime proposé entre dans le champ d'application de la disposition précitée, de sorte qu'il y a lieu d'organiser la procédure de notification et d'information qui y est visée. Il faut en outre veiller à ce que la consultation soit effectivement mise en œuvre d'une manière raisonnablement transparente et non discriminatoire, de sorte que son existence soit suffisamment connue et que toutes les parties intéressées puissent réellement y participer¹⁶.

5.3. Le délégué a confirmé que les deux formalités n'ont pas encore été accomplies et a en outre ajouté ce qui suit :

« Ce type de formalité n'a, à ma connaissance, jamais été accomplie par le Parlement. La commission parlementaire qui examinerait la proposition d'ordonnance pourrait, le cas échéant, décider de suspendre l'examen du texte afin de procéder à pareille notification ».

5.4. La proposition soumise pour avis ne peut en tout cas pas être adoptée avant qu'il ait été satisfait aux deux formalités.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

6. La proposition interdit la commercialisation du foie gras issu du gavage d'animaux. Son article 1^{er} prévoit que « pour l'application de la présente ordonnance », par « commercialisation » il faut entendre « l'importation, le transport en vue de la vente ou de la livraison, la détention en vue de la vente, l'offre, la vente, la distribution, le débit [et] la cession à titre gratuit ou onéreux ».

¹⁴ Auquel le législateur bruxellois a porté assentiment par l'ordonnance du 3 décembre 2015 'portant assentiment à l'Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, fait à Bruxelles le 21 mars 2014 et le 27 juin 2014'.

¹⁵ L'article 35 de l'Accord d'association renvoie certes à l'article XI du GATT de 1994 comme possible motif de justification de la mesure proposée (probablement l'article XI, paragraphe 2, c), i), du GATT de 1994), mais l'obligation de notification et d'information doit précisément permettre aux intéressés de prendre position sur ce point.

¹⁶ Comparer avec la procédure de notification et d'information qui doit être élaborée pour transposer l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 'relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive autorisation)' et les observations à ce sujet, notamment dans l'avis C.E. n° 60.142/3 du 20 octobre 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 23 décembre 2016 'houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de radio-omroeporganisaties', observation 3, note 4, *Doc. parl., Parl. fl.*, 2016-17, n° 983/1, pp. 51-54 et avis C.E. 61.050/3 du 28 mars 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 21 avril 2017 'houdende bepaling van het aantal particuliere landelijke, regionale, netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties dat kan worden erkend en houdende de opstelling van het frequentieplan en de vaststelling van de frequentiepakketten die ter beschikking worden gesteld van de particuliere landelijke, regionale, netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties', observation 5.

L'article 3, point 8, de la loi du 14 août 1986 prévoit toutefois déjà une définition de la notion de « commercialiser », à savoir « mettre sur le marché; offrir en vente; garder, acquérir, transporter, exposer en vue de la vente; échanger; vendre; céder à titre gratuit ou onéreux ».

À la question de savoir si, à la lumière de ce qui précède, la définition de la notion de « commercialisation », inscrite à l'article 1^{er} de la proposition doit être maintenue, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Nous sommes d'accord avec l'idée visant à utiliser dans la proposition le terme 'commercialiser' tel que déjà défini dans l'article 3, 8. de la loi du 14 août 1986. Par ailleurs, il est peut-être préférable (...) de ne plus faire mention de l'importation.

Selon cette logique, dans la proposition, la définition de 'commercialisation' serait donc supprimée et l'article 3 deviendrait : 'Il est ajouté un article 9^{quater} rédigé comme suit : 'Il est interdit de commercialiser du foie gras issu du gavage d'animaux.' ».

Son attention ayant été attirée sur le fait que la définition précitée inscrite à l'article 3, point 8, de la loi du 14 août 1986 ne mentionne pas l'importation d'un produit, au contraire de l'article 1^{er} de la proposition, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Comme vous le faites remarquer, le mot 'commercialiser' est déjà défini dans la loi de 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, selon les termes suivants : 'mettre sur le marché ; offrir en vente; garder, acquérir, transporter, exposer en vue de la vente; échanger ; vendre; céder à titre gratuit ou onéreux.'

Les mots 'acquérir' et 'transporter' retiennent notamment mon attention dans la définition. Dans l'optique de ma proposition d'ordonnance, ils rendent selon moi superflu l'ajout du mot 'importation'.

Ainsi, s'il ne serait pas explicitement illégal d'importer en Région bruxelloise du foie gras issu du gavage, il serait cependant interdit d'en acquérir (par exemple sur commande par internet) et d'en transporter.

Pour résumer, l'idée serait d'interdire la commercialisation de foie gras issu du gavage, mais pas pour autant d'interdire explicitement son importation (puisque celle-ci serait difficilement possible selon la définition de 'commercialiser') ».

7.1. Il découle de ce qui précède que l'interdiction de commercialiser du foie gras issu du gavage d'animaux implique également, indirectement, une interdiction d'importation d'un tel produit¹⁷. Pareille interdiction emporte une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, au sens de l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE)¹⁸.

Selon l'article 36 du TFUE, cette disposition ne fait toutefois pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons, notamment, de protection de la santé et de la vie des animaux. Toutefois, ces interdictions ou

¹⁷ Seul paraît encore possible l'importation par un particulier de foie gras issu du gavage d'animaux acquis en dehors du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, qui est destiné à sa consommation personnelle et n'est donc pas commercialisé.

¹⁸ CJUE, 10 septembre 2009, C-100/08, *Commission c. Belgique*, ECLI:EU:C:2009:537, point 83.

restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

7.2. Invité à justifier le régime proposé au regard de ce qui précède, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Comme détaillé dans notre réponse à la deuxième question ainsi que dans les développements de la proposition d'ordonnance, la pratique du gavage pour la production de foie gras constitue une incongruité législative dans l'UE et en Belgique.

Premièrement, l'alimentation forcée des animaux est, de facto, une pratique interdite en vertu de la Directive européenne du 20 juillet 1998 et de la Loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, à l'exception des exploitations spécialisées, à titre dérogatoire.

La base légale européenne justifiant cette situation peut être trouvée dans les Recommandations adoptées en 1999 par le Comité Permanent de la Convention Européenne pour la protection des animaux dans les élevages, émanant du Conseil de l'Europe, qui constituent des dérogations temporaires à l'interdiction du gavage pour les pays qui étaient producteurs de foie gras [à] ce moment. Or, les États producteurs étaient censés fournir des rapports annuels, informant de la mise en œuvre de ces Recommandations, et il était également prévu d'en réexaminer le contenu dans les cinq années suivant leur entrée en vigueur. Mais un réexamen fut impossible en raison de la fin des activités du Comité Permanent, et aucun rapport ne fut jamais reçu. La continuité de la pratique du gavage dans ces conditions pose donc question.

Ces Recommandations prévoient également que 'jusqu'à l'obtention de nouveaux résultats scientifiques sur les méthodes alternatives et leurs aspects de bien-être, la production de foie gras ne doit être pratiquée que là où elle existe actuellement, et ce uniquement suivant les normes prévues dans la législation nationale.' Mis à part les cinq pays qui sont actuellement producteurs de foie gras (France, Belgique, Espagne, Hongrie, Bulgarie), le gavage est donc une pratique illégale dans l'ensemble des États de l'UE. En outre, un certain nombre d'États, dont la Région bruxelloise, ont adopté une législation qui interdit explicitement cette pratique. Dans un avis du 16 novembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Région flamande concernant l'introduction d'une interdiction d'élevage d'animaux à fourrure et d'élevage d'animaux pour la production de foie gras par gavage, le Conseil d'État a indiqué ceci (traduction personnelle) :

'Comme indiqué dans l'exposé des motifs, diverses études scientifiques montrent que le gavage est incompatible avec le bien-être des animaux. Le Conseil flamand du bien-être des animaux recommande également de ne plus autoriser le gavage pour la production de foie gras.

L'opinion publique remet de plus en plus en question la production de foie gras par gavage, tant pour des raisons de bien-être animal que d'un point de vue éthique. Notre société n'accepte plus que le bien-être des animaux soit compromis pour la fabrication d'un produit de luxe.

Étant donné que le gavage entraîne intrinsèquement une atteinte au bien-être des animaux, il n'existe pas de mesure moins restrictive pour atteindre l'objectif visé.'

Compte tenu des éléments cités ci-avant, on peut estimer qu'il n'est pas souhaitable de commercialiser un produit qui soit le résultat d'une pratique dont la légalité et le caractère moral posent question sur l'ensemble du territoire de l'UE. C'est le cas à plus forte raison en Région bruxelloise, où le gavage est explicitement interdit.

Compétente en matière de bien-être des animaux, la Région bruxelloise peut résoudre cette incohérence en fixant des conditions de commercialisation au foie gras, afin ne plus permettre sa vente lorsqu'il a été produit par gavage.

Comme vu ci-avant, certaines dispositions des Recommandations du Comité Permanent n'ont pas été respectées. Il n'existe pas de rapports fournis par les États producteurs de foie gras informant de l'état de leurs recherches scientifiques concernant les méthodes alternatives. Dans ce contexte, puisqu'elle vise à ne plus permettre la vente de foie gras lorsque celui-ci est le résultat du gavage, la proposition constitue une mesure proportionnelle et conforme à l'esprit de la législation régionale et européenne. Elle peut être considérée comme un incitant pour les (États et régions) producteurs à rechercher des alternatives.

Enfin, il existe des précédents à une restriction commerciale à la libre circulation des biens en lien avec le bien-être des animaux. C'est le cas de la Loi du 26 janvier 2007 relative à l'interdiction de la production commerciale et du commerce des fourrures de chiens et de chats et des produits dérivés, ainsi que de la Loi du 16 mars 2007 relative à l'interdiction de fabriquer et de commercialiser des produits dérivés de phoques (cette dernière a été abrogée suite à l'adoption du Règlement (CE) nr. 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil sur le commerce des produits dérivés du phoque, qui prévoit des mesures allant dans le même sens). Pour ce qui concerne les restrictions à la vente de produits dérivés du phoque dans l'UE, l'Organisation Mondiale du Commerce s'est prononcée suite à une procédure de règlement des différends (entamée par le Canada et la Norvège). Elle y reconnaît de façon claire le bien-fondé de la mesure. Dans son rapport (adopté le 18 juin 2014), elle indique que le bien-être animal constitue une question de moralité publique légitime, qui justifie des mesures restrictives. La proposition concernant le foie gras est comparable aux dispositions de ces textes de loi ».

7.3.1. Ainsi qu'il a été observé lors de l'examen de la compétence (observation 3.4), le régime proposé a pour objectif de garantir le bien-être des animaux dont est issu le foie gras.

La protection du bien-être des animaux est un objectif légitime d'intérêt général dont l'importance s'est traduite, notamment, par l'adoption par les États membres du protocole n° 33 'sur la protection et le bien-être des animaux', annexé au Traité instituant la Communauté européenne, en vertu duquel l'Union et les États membres doivent tenir pleinement compte des exigences du bien-être des animaux lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de celle-ci¹⁹. Actuellement, c'est l'article 13 du TFUE, une disposition d'application générale du TFUE figurant dans la première partie de ce traité qui traite des principes, qui correspond à ce protocole.

La Cour de Justice a, par ailleurs, constaté à plusieurs reprises l'intérêt que l'Union européenne porte à la santé et à la protection des animaux²⁰.

7.3.2. Le principe de proportionnalité, qui est à la base de la dernière phrase de l'article 36 du TFUE, requiert que la compétence des États membres pour interdire l'importation de produits d'origine animale en provenance d'autres États membres dans lesquels ils ont été

¹⁹ Voir e.a. CJUE, 23 avril 2015, C-424/13, *Zuchtvieh-Export GmbH*, ECLI:EU:C:2015:259, point 35 ; CJUE (grande chambre), 29 mai 2008, C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e.a.*, ECLI:EU:C:2018:335, point 64.

²⁰ CJUE, 10 septembre 2009, C-100/08, *Commission c. Belgique*, ECLI:EU:C:2009:537, point 91 ; voir aussi la jurisprudence citée dans la note de bas de page précédente.

légitimement commercialisés reste limitée à ce qui s'avère nécessaire à la réalisation de l'objectif de protection légitimement poursuivi.

7.3.3. Dans la mesure où la réglementation proposée vise à inciter les producteurs de foie gras à utiliser d'autres méthodes de production que le gavage d'animaux, dont il est scientifiquement établi, selon les développements de la proposition, qu'elle cause des souffrances aux animaux concernés, on peut admettre que cette mesure est pertinente pour atteindre l'objectif poursuivi.

En outre, il faut constater que l'interdiction de commercialiser le foie gras n'a pas de portée générale, mais est limitée à une catégorie précise de ce produit, à savoir le foie gras issu du gavage d'animaux. Cette interdiction s'inscrit dans le prolongement de l'interdiction de gaver des animaux sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale²¹. L'auteur de la proposition peut raisonnablement considérer que cette dernière interdiction n'a qu'un effet limité sur le bien-être des animaux²² si la commercialisation de produits d'origine animale issus du gavage d'animaux n'est pas non plus interdite.

Il peut aussi être admis qu'il n'existe pas de mesure moins restrictive. Certes, le producteur pourrait être contraint, par un label, d'informer le consommateur que le foie gras en question est issu du gavage. Outre la question de savoir si les régions sont compétentes pour prévoir un tel label, l'impact sur les volumes commercialisés ne serait pas le même que pour le régime proposé, si bien que l'objectif d'inciter les producteurs de foie gras à utiliser d'autres méthodes de production ne serait probablement pas atteint.

Enfin, aucune différence de traitement n'est créée en fonction de la nationalité ou de l'État d'origine. S'il est vrai que le régime proposé aura pour conséquence que les producteurs de foie gras issu d'animaux qui ne sont pas gavés seront avantagés, ces producteurs pourront être originaires tant de la Région de Bruxelles-Capitale qu'en dehors de celle-ci.

7.3.4. En incitant les producteurs à utiliser d'autres méthodes de production que le gavage d'animaux, la proposition s'inscrit également dans deux recommandations adoptées en vertu de l'article 9 de la Convention européenne 'sur la protection des animaux dans les élevages', faite à Strasbourg le 10 mars 1976 (ci-après : la Convention), approuvée par la loi du 11 juillet 1979²³⁻²⁴.

Dans la recommandation '*concernant les oies domestiques (Anser Anser F. Domesticus, Anser Cygnoides F. Domesticus) et leurs croisements*', adoptée par le Comité

²¹ Article 9ter de la loi du 14 août 1986, inséré par l'article 2 de l'ordonnance du 27 juillet 2017.

²² Lors de l'élaboration de l'ordonnance du 27 juillet 2017, il a été reconnu qu'aucun animal n'était élevé et gavé en vue de produire du foie gras en Région de Bruxelles-Capitale : voir l'avis 61.160/3 du 18 avril 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 27 juillet 2017, observation 4.2, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-17, n° A-528/1, p. 8.

²³ Loi du 11 juillet 1979 'portant approbation de la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages, faite à Strasbourg le 10 mars 1976'.

²⁴ Si le Protocole 'd'amendement à la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages', fait à Strasbourg le 6 février 1992, a effectivement été signé par la Belgique, celle-ci ne l'a pas encore ratifié.

Permanent le 22 juin 1999²⁵, le considérant 8 souligne les problèmes de bien-être des animaux liés à certaines pratiques dans la production de foie gras : « Conscient des problèmes de bien-être liés à certaines pratiques dans la production de foie gras, qui ne répondent pas aux exigences de la Convention, et soucieux d'encourager les recherches sur les aspects de bien-être et les méthodes alternatives en vue d'assurer un examen approfondi de cette question; en attendant, préoccupé par la nécessité de résoudre les problèmes de bien-être en modifiant ces pratiques de production ».

L'article 17, paragraphe 1, dernière phrase, de la même recommandation dispose ce qui suit : « Les méthodes d'alimentation et les additifs alimentaires qui sont source de lésions, d'angoisse ou de maladie pour les oies ou qui peuvent aboutir au développement de conditions physiques portant atteinte à la santé ou au bien-être ne doivent pas être autorisés ». La recommandation 'concernant les canards domestiques (*Anas Plathyrhynchos*)', également adoptée par le Comité Permanent le 22 juin 1999²⁶, comporte une disposition analogue.

7.3.5. La circonstance que d'autres États membres de l'Union européenne autorisent le gavage des animaux, ce que l'article 4 de la directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 'concernant la protection des animaux dans les élevages' n'interdit pas²⁷, ou n'interdisent pas la commercialisation de produits d'origine animale issus du gavage d'animaux, ne change rien à cette constatation. La possibilité prévue par l'article 36 du TFUE d'instaurer des restrictions à l'importation, justifiées par des raisons de protection, notamment, de la santé et de la vie des animaux, serait vide de sens s'il n'était pas possible pour un État membre d'interdire, sur la base de certaines convictions en matière de bien-être des animaux, la commercialisation de produits qui peuvent par contre être commercialisés dans un autre État membre ayant d'autres convictions en cette matière²⁸.

7.3.6. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État estime que le régime proposé peut être réputé conciliable avec les dispositions du traité précitées.

En tout état de cause, le régime proposé doit, conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535, être porté à la connaissance de la Commission

²⁵ Voir https://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/farming/Rec%20geese.asp#TopOfPage

²⁶ Voir https://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/farming/Rec%20ducks.asp#TopOfPage

²⁷ Voir l'avis C.E. 61.160/3 du 18 avril 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 27 juillet 2017, observation 4.1, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-17, n° A-528/1, pp. 6-7. Dans le même avis, le Conseil d'État a cependant observé que l'article 10, paragraphe 2, de la directive précitée permet « dans le respect des règles générales du traité », d'introduire des nouvelles mesures plus strictes que celles prévues par la directive. Voir aussi l'avis C.E. 64.020/3 du 16 novembre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 22 mars 2019 'houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft het instellen van een verbod op het houden van pelsdieren en op het houden van dieren voor de productie van foie gras door middel van dwangvoeding', observation 7.1, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-19, n° 1804/1, pp. 42-43.

²⁸ Voir CJUE, 19 juin 2008, C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW*, ECLI:EU:C:2008:353, point 31 ; CJUE, 10 septembre 2009, C-100/08, *Commission c. Belgique*, ECLI:EU:C:2009:537, point 95 (le fait qu'un État membre impose des règles moins strictes que celles applicables dans un autre État membre ne signifie pas en soi que ces dernières sont disproportionnées et, partant, incompatibles avec le droit de l'Union. En effet, la seule circonstance qu'un État membre a choisi un système de protection différent de celui adopté par un autre État membre ne saurait avoir d'incidence sur l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité des dispositions prises en la matière).

européenne (observation 5.1), qui pourra alors également examiner s'il est conforme aux dispositions du traité précitées.

8. Dans la mesure où le régime proposé interdit aussi l'importation en provenance de pays tiers de foie gras issu du gavage d'animaux, il a cependant une incidence sur la politique commerciale commune de l'Union européenne. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, e), du TFUE, 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 ²⁹.

Dans la mesure où le régime proposé relève du champ d'application de la directive (UE) 2015/1535 (observation 5.1), l'habilitation par l'Union européenne pourrait être consécutive à une notification effectuée dans le cadre de cette directive. Tant qu'une telle habilitation n'a pas été obtenue, l'importation de foie gras issu du gavage d'animaux en provenance de pays tiers doit être exclue du champ d'application du régime proposé.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

9. Outre une définition de la notion de « commercialisation » (voir observation 6), l'article 1^{er} de la proposition contient également une définition des notions d'« animaux » et de « gavage ».

De l'accord du délégué, la définition de la notion d'« animaux » n'est toutefois pas nécessaire et peut être omise. Toujours selon le délégué, la définition de la notion de « gavage » est en revanche pertinente, mais il vaudrait mieux l'intégrer dans la loi du 14 août 1986.

Par conséquent, on omettra l'article 1^{er} de la proposition et on insérera, après l'article 2, qui devient l'article 1^{er} ³⁰, un article nouveau visant à ajouter à l'article 3 de la loi du 14 août 1986 un nouveau point contenant la définition de la notion de « gavage ».

Article 3

10. La phrase liminaire de l'article 3 de la proposition s'énoncera comme suit :

« Il est inséré dans la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, modifiée en dernier lieu par l'ordonnance du 6 décembre 2018, un article 9^{quater} rédigé comme suit : » ³¹.

²⁹ K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Anvers, Intersentia, 2017, p. 82, n° 108.

³⁰ Étant donné que cet article dispose que l'ordonnance à adopter règle une matière régionale, il doit de toute façon figurer en premier.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 4 de la proposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET

³¹ Ou, compte tenu de l'observation 9 : « Dans la même loi, modifiée en dernier lieu par l'ordonnance du 6 décembre 2018, il est inséré un article 9^{quater} rédigé comme suit : ». Par ailleurs, on écrira dans le texte français de la disposition proposée figurant sous cet article : « issu » au lieu de « issus ».