



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.964/3
van 13 oktober 2020

over

een voorontwerp van
ordonnantie van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering ‘tot
wijziging van de wet van
14 augustus 1986 betreffende
de bescherming en het welzijn
der dieren’

CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.964/3
du 13 octobre 2020

sur

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

Op 31 augustus 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met werk en beroepsopleiding, digitalisering en de plaatselijke besturen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

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

*

Le 31 août 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique et des Pouvoirs locaux à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 6 octobre 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

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

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

*

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 VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest brengt uiteenlopende wijzigingen aan in de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’.

Artikel 2 van het voorontwerp vervangt de machtiging vervat in artikel 5, § 2, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 zodat de door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vast te stellen erkenningsvoorwaarden voor hondenkwekerijen, kattenkwekerijen, dierenasielen, dierenpensions, handelszaken voor dieren, markten en dierentuinen niet langer beperkt zijn tot bepaalde elementen (namelijk hun aanleg en uitrusting, de hygiëne, veiligheid en identificatie der dieren, evenals de diergeneeskundige controle en begeleiding).² Er wordt ook uitdrukkelijk bepaald dat die voorwaarden slaan op het toekennen, het behouden, het vernieuwen, het opschorten en het intrekken van de erkenning.

Artikel 3 van het voorontwerp preciseert in artikel 5, § 4, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 dat het de minister bevoegd voor dierenwelzijn is die de erkenning intrekt.

Artikel 4 van het voorontwerp past artikel 10, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 aan zodat de delegatie aan de Koning om voorwaarden op te leggen aan de verhandeling van dieren vervangen wordt door een delegatie aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Tevens wordt het tweede lid opgeheven, dat bepaalt op welke elementen deze voorwaarden betrekking moeten hebben, om het mogelijk te maken voorwaarden te bepalen die betrekking hebben op andere elementen.

Artikel 5, 1°, van het voorontwerp wijzigt artikel 13, § 1, punt 7, van de wet van 14 augustus 1986, dat betrekking heeft op het examen over de vereiste vakbekwaamheid van bestuurders en verzorgers tijdens vervoer als bedoeld in verordening (EG) nr. 1/2005.³

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

² Blijkens de memorie van toelichting is deze aanpassing ingegeven door een aantal adviezen van de Raad van State waarin werd vastgesteld dat de delegatie beperkt is tot die elementen (zo onder meer advies 65.907/3 van 29 mei 2019 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘houdende verbod op het houden, het kweken en het verhandelen van hybride katten en 'Fold' katten’).

³ Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 ‘inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van Verordening (EG) nr. 1255/97’.

Artikel 5, 2°, van het voorontwerp vervangt de delegatie aan de Koning in artikel 13, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 door een delegatie aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en verbindt die delegatie uitdrukkelijk aan hetgeen is geregeld in paragraaf 1.

Artikel 5, 3°, van het voorontwerp vult artikel 13 van de wet van 14 augustus 1986 aan met een nieuwe paragraaf 3 waarbij de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt gemachtigd om, voor het vervoer als bedoeld in verordening (EG) nr. 1/2005, het bedrag en de regels voor de betaling te bepalen van de retributie voor de aanvragen voor vergunning, alsook het certificaat van goedkeuring voor de vervoerders.

Artikel 6 van het voorontwerp vervangt artikel 36, eerste lid, 14°, van de wet van 14 augustus 1986 om, naast de uitbating van de inrichting zonder erkenning, ook het niet naleven van de voorwaarden bepaald in uitvoering van artikel 5, § 2, van de wet strafbaar te stellen.

Artikel 7 van het voorontwerp vult artikel 36, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 aan om te voorzien in een specifieke straf voor de overtreding van artikel 11bis van de wet (die nu valt onder de residuaire strafbepaling van artikel 41 van dezelfde wet), alsook om het gebruik van lijmvallen voor gewervelde dieren strafbaar te stellen.

BEVOEGDHEID

3. Het voorontwerp regelt aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inzake dierenwelzijn.⁴

Dat is ook het geval voor artikel 7 van het voorontwerp, in zoverre dat voorziet in een strafbaarstelling voor het gebruik van lijmvallen voor gewervelde dieren. Nog afgezien van de vraag of de federale overheid binnen haar bevoegdheid inzake het vaststellen van productnormen⁵ het *op de markt brengen* van dergelijke lijmvallen zou kunnen verbieden of aan voorwaarden onderwerpen,⁶ betreft de ontworpen bepaling een regeling van het *gebruik* van deze vallen, die als doelstelling heeft te vermijden dat een gewerveld dier waarvoor een val wordt uitgezet “zonder noodzaak een verminking, een letsel, of pijn ondergaat”⁷ en dat, zo er al noodzaak is dat dier te doden met die val, dat gebeurt “volgens de meest selectieve, de snelste en de voor het dier minst pijnlijke methode”.⁸ Een dergelijke regeling kan worden gerekend tot de voormelde gewestbevoegdheid.

⁴ Artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁵ Artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁶ Zie ook adv.RvS 55.717/3 van 14 april 2014 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het verbod op het op de markt brengen van producten die schadelijk zijn voor het dierenwelzijn’, waarin onder dat zelfde bevoegdheidsrechtelijke voorbehoud alvast werd vastgesteld dat de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’ geen rechtsgrond kon bieden voor een dergelijke regeling.

⁷ Zie artikel 1 van de wet van 14 augustus 1986.

⁸ Zie artikel 15, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986.

Het ontworpen strafrechtelijk beteugelde verbod van het gebruik van lijmvallen voor gewervelde dieren kan niet strijdig worden geacht met het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel of met het ermee samenhangende beginsel van de federale loyaliteit.⁹⁻¹⁰ Ook indien de federale overheid bevoegd zou kunnen worden geacht om voorschriften vast te stellen waaraan dieren vallen moeten voldoen bij het op de markt brengen ervan, vormt het verbod van een specifiek type van vallen, ingegeven door de voormelde overwegingen inzake dierenwelzijn, geen algemene maatregel die de federale bevoegdheidsuitoefening onmogelijk of onevenredig moeilijk zou maken.

Dezelfde conclusie geldt voor de verenigbaarheid met de internrechtelijke economische en monetaire unie,¹¹⁻¹² meer bepaald met het beginsel van het vrij verkeer van goederen, gelet op wat daaromtrent in opmerking 8 wordt uiteengezet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

4. De wijziging van artikel 13 van de wet van 14 augustus 1986 bij artikel 5 van het voorontwerp zou kunnen worden benut om in de inleidende zin van paragraaf 1 het woord “Koning” te vervangen door het woord “Regering”.

5. In artikel 5, 1°, van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van “opleidingsinstituten”, maar de vraag rijst of dit wel een goede omschrijving is van de twee organisaties die volgens de gemachtigde de examens organiseren, namelijk de Dierengezondheidszorg Vlaanderen (DGZ) en CER Groupe, die ook andere taken hebben dan enkel het organiseren van examens voor bestuurders en verzorgers bij het vervoer van dieren.

Artikel 6

6. In de inleidende zin van artikel 6 van het voorontwerp moet de verwijzing naar het “eerste lid” van artikel 36 van de wet van 14 augustus 1986 worden weggelaten. In werkelijkheid hoort het “tweede lid” van artikel 36 immers bij punt 16° van dat artikel 36.

⁹ Artikel 143, § 1, van de Grondwet.

¹⁰ Vgl. GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.19.1-B.22; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.15.1-B.16.2.

¹¹ Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

¹² GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.17.

Artikel 7

7. Het ontworpen artikel 36, eerste lid, 21°, van de wet van 14 augustus 1986 (artikel 7 van het voorontwerp) voorziet in een strafbaarstelling voor overtredingen van artikel 11*bis* van dezelfde wet, namelijk van het verbod om reclame te maken, daarin begrepen het plaatsen van advertenties, met het oog op het verhandelen van diersoorten die niet voorkomen in de lijst aangelegd in toepassing van artikel 3*bis*, § 1, van dezelfde wet, alsook van honden en katten, tenzij het gaat om advertenties in vaktijdschriften of wanneer de reclame wordt gemaakt door personen die een erkende instelling bezitten als bedoeld in artikel 5 van dezelfde wet.

In advies 63.512/3 van 15 juni 2018¹³ heeft de Raad van State het volgende opgemerkt over de verenigbaarheid met de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van handel en nijverheid van een regeling inzake de publiciteit van diersoorten die voorkomen op de voormelde lijst:

“4.1. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat de vrijheid van meningsuiting waarborgt, is van toepassing op commerciële informatie en handelsreclame,¹⁴ ook al hebben de verdragspartijen een ruimere appreciatievrijheid inzake reclameboodschappen.¹⁵ Commerciële geschriften vallen ook binnen het toepassingsgebied van artikel 19 van de Grondwet.¹⁶

Vermits het ontwerp bepaalde vormen van handelsreclame met het oog op het verhandelen van dieren verbiedt, en ten aanzien van toegelaten reclamevormen voorziet in verplichte meldingen, houdt het een beperking in van de vrijheid van meningsuiting.

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat reclame weliswaar een manier is om de burgers op de hoogte te brengen van de beschikbare goederen en diensten, maar dat reclameboodschappen niettemin aan banden mogen worden gelegd om oneerlijke mededinging en misleidende reclame te verhinderen. In bepaalde omstandigheden mag zelfs de publicatie van objectieve en waarheidsgetrouwe advertenties aan beperkingen worden onderworpen om de rechten van anderen te waarborgen of gelet op bijzondere omstandigheden of de bijzondere aard van sommige ondernemingen of beroepen, op voorwaarde dat daarbij een billijk evenwicht wordt tot stand gebracht tussen de in het geding zijnde belangen.¹⁷

¹³ Adv.RvS 63.512/3 van 15 juni 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 september 2018 ‘houdende wijziging van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren’.

¹⁴ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: EHRM 20 november 1989, Markt Intern Verlag GmbH en Klaus Beermann v. Duitsland, § 26; EHRM 24 februari 1994, Casado Coca v. Spanje, §§ 35-37; EHRM 10 juli 2003, Murphy v. Ierland, § 61; EHRM, 11 december 2003, Krone Verlag GmbH & Co KG v. Oostenrijk, § 20; EHRM 18 oktober 2011, Sosinowska v. Polen, § 68.

¹⁵ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Vgl. EHRM 28 juni 2001, Vgt Verein gegen Tierfabriken v. Zwitserland, § 71.

¹⁶ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: GwH 30 september 1999, nr. 102/1999, B.24.3. Zie ook impliciet: GwH 22 december 2010, nr. 161/2010, B.7; GwH 14 januari 2016, nr. 1/2016, B.29.

¹⁷ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: EHRM 24 februari 1994, Casado Coca v. Spanje, § 51; EHRM 17 oktober 2002, Stambuk v. Duitsland, § 39; EHRM, 11 december 2003, Krone Verlag GmbH & Co KG v. Oostenrijk, § 31.

4.2. Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de gewesten hun bevoegdheden uitoefenen met inachtneming van, onder meer, de vrijheid van handel en nijverheid. In zoverre de ontworpen regeling de reclame met het oog op het verhandelen van dieren regelt, kan ze worden beschouwd als een beperking van de vrijheid van handel en nijverheid.

Volgens het Grondwettelijk Hof kan deze vrijheid niet worden opgevat als een absolute vrijheid. Zij belet niet dat de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen wordt geregeld. De vrijheid van handel en nijverheid zou alleen worden geschonden indien die vrijheid zou worden beperkt zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking kennelijk onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.¹⁸

4.3. Gelet op het voorgaande zullen de stellers van het ontwerp moeten kunnen aantonen dat met de voormelde beperkingen van de vrijheid van meningsuiting en van de vrijheid van handel en nijverheid een wettig doel wordt nagestreefd, en dat die beperkingen evenredig zijn met het nagestreefde doel.

Het door de gemachtigde aangehaalde welzijn en de bescherming van dieren kan op zich genomen worden beschouwd als een wettig doel. De vraag rijst evenwel naar de pertinentie van de ontworpen maatregel in het licht van die doelstelling. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet 4 mei 1995 blijkt dat de beperking van reclame voor het verhandelen van honden en katten waarin artikel 11*bis*, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 voorziet, als doel heeft het verbod om honden en katten te verhandelen op de openbare weg, markten, beurzen, salons, tentoonstellingen en bij soortgelijke aangelegenheden, evenals bij de koper thuis,¹⁹ te ondersteunen en de overpopulatie door particuliere kweek af te remmen.²⁰ Die argumenten gaan niet zonder meer op voor andere dieren die voorkomen op de lijst opgemaakt overeenkomstig artikel 3 van de wet van 14 augustus 1986.

De ontworpen regeling mag ook niet verder gaan dan noodzakelijk is om die wettige doelstelling te bereiken. Bij de beoordeling van de evenredigheid van die maatregel moet rekening worden gehouden met de aard en de zwaarte van de sanctie die wordt opgelegd.²¹ Op dat punt doet de ontworpen regeling allicht geen probleem rijzen. Weliswaar is de overtreding van de ontworpen regeling strafbaar met de straf bepaald in artikel 41 van de wet van 14 augustus 1986, naar luid waarvan overtredingen op, onder meer, deze wet of haar uitvoeringsbesluiten worden gestraft met een geldboete van 52 euro tot 500 euro. Het gaat evenwel om een vrij lage geldboete. Er wordt niet in een gevangenisstraf voorzien, hetgeen ook moeilijk te verantwoorden zou zijn.²²

¹⁸ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Zie o.m. GwH 23 januari 2014, nr. 6/2014, B.34; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.17; GwH 3 maart 2016, nr. 31/2016, B.8; GwH 28 april 2016, nr. 56/2016, B.18.4; GwH 27 april 2017, nr. 46/2017, B.6.2; GwH 21 december 2017, nr. 150/2017, B.11.5.

¹⁹ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Zie artikel 12, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986.

²⁰ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Parl.St. Senaat 1993-94, nr. 972/1, 3-4.

²¹ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: EHRM (grote kamer) 8 juli 1999, *Ceylan v. Turkije*, § 37; EHRM 6 februari 2001, *Tammer v. Estland*, § 69.

²² Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens lijkt te kunnen worden opgemaakt dat in geval van beperkingen van de vrijheid van meningsuiting, gevangenisstraffen zeer moeilijk te verantwoorden zijn: zie EHRM 27 mei 2003, *Skalka v. Polen*, § 41-42; EHRM (grote kamer) 17 december 2004, *Cumpana en Mazare v. Roemenië*, § 115; EHRM 8 oktober 2013, *Ricci v. Italië*, § 59-60.

De strafmaat volgens het ontworpen artikel 36, eerste lid, 21°, van de wet van 14 augustus 1986 betreft een gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en een geldboete van 50 tot 100.000 euro, of slechts één van die straffen.²³ De gemachtigde verantwoordde die keuze als volgt:

“En ce qui concerne le 21°, ce comportement fait déjà l’objet d’une incrimination via l’article 41 de la loi de 1986. Compte tenu des problématiques rencontrées en cette matière (la publicité peut conduire à des acquisitions impulsives ou d’animaux inadaptés à la détention) et des infractions régulièrement constatées au dispositif mis en place, il nous paraît nécessaire d’intégrer cette incrimination dans l’article 36 de la loi de 1986. Le taux de la peine est identique à celui appliqué par l’article 41. Cette modification présente l’avantage de présenter l’incrimination en matière de publicité de manière plus claire pour le citoyen et permet de pointer l’importance de cette infraction : les acquisitions impulsives mènent à des abandons et de nombreux animaux se retrouvent chaque année dans des refuges. Certains refuges témoignent même de l’impossibilité de prendre en charge tous les animaux qui leur sont présentés.”

Zoals reeds is uiteengezet in advies 58.663/3 over een voorontwerp waarbij die strafmaat werd ingevoerd, wordt voor de strafrechtelijke geldboete voorzien in een “zeer ruime vork waarbij de hoogste strafmaat die de rechter kan opleggen, voor minder ernstige inbreuken nog steeds onevenredig hoog kan zijn”.²⁴ De Raad van State kan dan ook enkel opnieuw en met klem aandringen op een aangepaste vork voor de strafrechtelijke geldboete die in een redelijke verhouding staat tot de ernst van de hier geviseerde overtreding, rekening houdend met de beperking van de vrijheid van meningsuiting en van de vrijheid van handel en nijverheid die eruit voortvloeit.

A fortiori is de gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar niet te verantwoorden. Recent heeft de algemene vergadering van de Raad van State nog verwezen naar rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens die inhoudt dat de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting alleen tot een vrijheidsberoving mag leiden “dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque d’autres droits fondamentaux ont été gravement atteints, comme dans l’hypothèse, par exemple, de la diffusion d’un discours de haine ou d’incitation à la violence”.²⁵ Die uitzonderlijke omstandigheden zijn in dit geval beslist niet aanwezig, zodat moet worden afgezien van de gevangenisstraf.

Deze opmerking geldt, op zijn minst wat betreft de strafrechtelijke geldboete, ook voor het ontworpen artikel 36, eerste lid, 22°, van de wet van 14 augustus 1986, waarop in de volgende opmerking verder wordt ingegaan.

²³ Zie de verwijzing naar artikel 31, § 1, van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid.

²⁴ Adv.RvS 58.663/3 van 20 januari 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 11 mei 2017 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2016-17, nr. A-481/1, 42-43 (opmerking 4).

²⁵ EHRM (GK) 17 december 2004, *Cumpana en Mazare t. Roemenië*, § 115; EHRM. 3 april 2014, *Amorim Giestas en Jesus Costa Bordalo t. Portugal*, § 36, aangehaald in adv.RvS 66.881/AV van 24 februari 2020 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van diverse wetsbepalingen teneinde de voorwaarden om tot een vrijwillige zwangerschapsafbreking over te gaan te versoepelen’, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0158/010, 21-22 (opmerking 11.5).

8. Het ontworpen artikel 36, eerste lid, 22°, van de wet van 14 augustus 1986 (artikel 7 van het voorontwerp) voorziet in een strafbaarstelling voor het gebruik van lijmvallen voor gewervelde dieren. Dit verbod moet worden getoetst aan het vrij verkeer van goederen, zoals vervat in de artikelen 34 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De ontworpen bepaling kan immers onrechtstreeks leiden tot een vermindering van de handel in lijmvallen, hetgeen kan worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU. Dezelfde vraag rijst voor de verenigbaarheid met de internrechtelijke economische en monetaire unie²⁶ en met de vrijheid van handel en nijverheid.

De gemachtigde verstrekke de volgende verantwoording ter zake:

“Conformément à l’avis du Conseil Bruxellois du bien-être animal, l’utilisation de pièges à colle comme méthode de piégeage s’avère être une méthode particulièrement cruelle occasionnant de grandes souffrances aux animaux pris au piège. Il appartient bien aux régions de prendre toutes les mesures opportunes liées au bien-être des animaux. Cette pratique étend répandue et ‘ancrée dans les mœurs’, il apparaît nécessaire d’interdire l’utilisation de ce type de piège afin de faire prendre conscience à la population des souffrances induites pour les animaux coincés dans ces pièges.

Cette mesure n’énervé en rien les principes découlant des articles 34 et 36 TFUE. Si cette incrimination peut potentiellement avoir un impact indirect sur l’importation de pièges à colle, l’interdiction est justifiée par des raisons de moralité publique, d’ordre public et de protection des animaux. En effet, la sensibilité des animaux, reconnue non seulement par l’article 13 TFUE mais également pas l’article 1^{er} de la loi du 14 août 1986, justifie pleinement l’interdiction précitée, le Conseil bruxellois du bien-être animal ayant exprimé, dans son avis du 3 octobre 2019, le caractère particulièrement cruel de cette méthode de piégeage. Les citoyens sont de plus en plus attentifs au sort réservé aux animaux et au traitement qu’il leur est réservé à tous les stades de leur vie.

Une interdiction similaire a d’ailleurs été édictée en Wallonie via l’article D.105, §1^{er}, 13° du Code wallon du bien-être animal lu en combinaison avec l’article D.39, 12° du même code.

Cette interdiction ne pose par ailleurs aucun problème au regard de l’article 6, § 1, VI, troisième alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 dans la mesure où :

- si cette interdiction peut potentiellement avoir un impact indirect sur la commercialisation des pièges à colle, il ne s’agit néanmoins pas d’interdire leur commercialisation ;
- la région wallonne a déjà édicté cette interdiction ;
- la liberté de commerce et d’industrie n’est pas une liberté absolue, ce que rappelle la Cour constitutionnelle de manière constante. En l’occurrence, l’incrimination visée est nécessaire et proportionnée par rapport au but poursuivi. Comme expliqué ci-dessus, l’utilisation des pièges à colle est susceptible d’entraîner des douleurs et des souffrances particulièrement importantes et est perçue comme une méthode de piégeage particulièrement cruelle par le Conseil bruxellois du bien-être animal. Pour préserver le bien-être de ces animaux, il n’y a pas de mesure moins attentatoire que l’interdiction pure et simple d’utilisation de ce procédé.”

²⁶ Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Een verbod inzake het gebruik van lijmvallen is een maatregel die is ingegeven door een legitiem doel van algemeen belang,²⁷ namelijk het waarborgen van het welzijn van dieren als wezens met gevoel, dat als dusdanig ook uitdrukkelijk is erkend in artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Aangezien de maatregel is toegespitst op dat type vallen waarvan kan worden aangenomen dat het verhoudingsgewijs meer en onnodig leed veroorzaakt bij dieren dan andere vallen (zowel vallen die enkel het dier vangen en niet doden noch verwonden als vallen die het dier onmiddellijk doden), kan hij als proportioneel worden beschouwd in verhouding tot dat nagestreefde doel.

De conclusie is dan ook dat de ontworpen bepaling verenigbaar is met het vrij verkeer van goederen. De beoordeling in het licht van de internrechtelijke economische en monetaire unie en de vrijheid van handel en nijverheid leidt niet tot een andere conclusie.

*

²⁷ Vgl. HvJ 10 september 2009, *Commissie v. België*, C-100/08, ECLI:EU:C:2009:537, punten 80-102.

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 L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, apporte différentes modifications à la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux'.

L'article 2 de l'avant-projet remplace l'habilitation contenue à l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 1986, de sorte que les conditions d'agrément pour les élevages de chiens, les élevages de chats, les refuges pour animaux, les pensions, les établissements commerciaux pour animaux, les marchés d'animaux et les parcs zoologiques, que doit fixer le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ne sont plus limitées à certains éléments (à savoir leur équipement et aménagement, l'hygiène, la sécurité et l'identification des animaux, ainsi que le contrôle et la guidance vétérinaires) ². Il est aussi expressément prévu que ces conditions portent sur l'octroi, le maintien, le renouvellement, la suspension et le retrait de l'agrément.

L'article 3 de l'avant-projet précise dans l'article 5, § 4, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 que c'est le ministre qui a le bien-être animal dans ses attributions qui retire l'agrément.

L'article 4 de l'avant-projet adapte l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 1986, de sorte que la délégation permettant au Roi d'imposer des conditions afférentes à la commercialisation des animaux est remplacée par une délégation au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. En outre, l'alinéa 2, qui détermine les éléments que ces conditions doivent concerner, est abrogé, afin qu'il soit permis de prévoir des conditions afférentes à d'autres éléments.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Selon l'exposé des motifs, cette adaptation a été dictée par un certain nombre d'avis du Conseil d'État qui avait constaté que la délégation est limitée à ces éléments (entre autres l'avis 65.907/3 du 29 mai 2019 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant interdiction de détention, d'élevage et de commercialisation des chats hybrides et des chats 'Fold').

L'article 5, 1^{er}, de l'avant-projet modifie l'article 13, § 1^{er}, point 7, de la loi du 14 août 1986, qui concerne l'examen sur l'aptitude professionnelle exigée des conducteurs et des convoyeurs durant le transport visé dans le règlement (CE) n° 1/2005³.

L'article 5, 2^o, de l'avant-projet remplace la délégation au Roi prévue à l'article 13, § 2, de la loi du 14 août 1986 par une délégation au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et lie expressément cette délégation à la matière réglée au paragraphe 1^{er}.

L'article 5, 3^o, de l'avant-projet complète l'article 13 de la loi du 14 août 1986 par un nouveau paragraphe 3 habilitant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, pour le transport au sens du règlement (CE) n° 1/2005, à fixer le tarif et les règles pour le paiement de la redevance pour les demandes d'autorisation et de certificat d'agrément des transporteurs.

L'article 6 de l'avant-projet remplace l'article 36, alinéa 1^{er}, 14^o, de la loi du 14 août 1986, afin d'incriminer également, outre l'exploitation de l'établissement sans agrément, le non-respect des conditions fixées en exécution de l'article 5, § 2, de la loi.

L'article 7 de l'avant-projet complète l'article 36, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 afin de prévoir une peine spécifique pour l'infraction à l'article 11bis de la loi (qui relève actuellement de la disposition pénale résiduelle de l'article 41 de la même loi), et d'ériger en infraction l'utilisation de pièges à colle destinés aux vertébrés.

COMPÉTENCE

3. L'avant-projet règle des matières qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de bien-être animal⁴.

Tel est également le cas de l'article 7 de l'avant-projet, dans la mesure où il prévoit l'incrimination de l'utilisation de pièges à colle destinés aux vertébrés. Indépendamment de la question de savoir si, dans les limites de sa compétence en matière d'établissement de normes de produits⁵, l'autorité fédérale pourrait interdire ou soumettre à certaines conditions⁶ la *mise sur le marché* de pareils pièges à colle, la disposition en projet règle l'*utilisation* de ces pièges, dans le but d'éviter qu'un animal vertébré, pour lequel un piège a été installé, « [subisse] sans nécessité des lésions, mutilations, douleurs ou souffrances »⁷, et que, s'il est nécessaire de

³ Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 'relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) n° 1255/97'.

⁴ Article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

⁵ Article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁶ Voir également l'avis C.E. 55.717/3 du 14 avril 2014 sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'interdiction de la mise sur le marché de produits nuisibles pour le bien-être animal' dans lequel, sous cette même réserve touchant aux compétences, il a déjà été constaté que la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs' ne pouvait procurer de fondement juridique à pareil règlement.

⁷ Voir l'article 1^{er} de la loi du 14 août 1986.

tuer cet animal avec ce piège, cette mise à mort intervienne « suivant la méthode la plus sélective, la plus rapide et la moins douloureuse pour l'animal »⁸. Une telle mesure peut être considérée comme relevant de la compétence régionale précitée.

L'interdiction en projet, dont le non-respect est pénalement sanctionné, d'utiliser des pièges à colle destinés aux vertébrés ne peut pas être réputée contraire au principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences ou au principe de la loyauté fédérale qui y est associé⁹⁻¹⁰. Même si l'autorité fédérale pouvait être réputée compétente pour édicter des prescriptions auxquelles les pièges pour animaux doivent satisfaire lors de leur mise sur le marché, l'interdiction d'un type spécifique de pièges, dictée par les considérations précitées touchant au bien-être animal, ne constitue pas une mesure générale qui rendrait impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence fédérale.

La même conclusion vaut à l'égard de la compatibilité avec l'union économique et monétaire de droit interne¹¹⁻¹², plus particulièrement avec le principe de la libre circulation des biens, et ce eu égard à ce qui est exposé sur ce point dans l'observation 8.

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

4. La modification de l'article 13 de la loi du 14 août 1986 par l'article 5 de l'avant-projet pourrait être mise à profit pour remplacer, dans la phrase introductive du paragraphe 1^{er}, le mot « Roi » par le mot « Gouvernement ».

5. L'article 5, 1^o, de l'avant-projet fait état d'« instituts de formation », mais la question se pose de savoir s'il s'agit bien là d'une bonne définition des deux organismes qui, selon le délégué, organisent les examens, à savoir la Dierengezondheidszorg Vlaanderen (DGZ) et CER Groupe, qui ont également d'autres missions que la seule organisation d'examens pour les conducteurs et les convoyeurs lors du transport d'animaux.

Article 6

6. Dans la phrase liminaire de l'article 6 de l'avant-projet, la référence à l'« alinéa 1^{er} » de l'article 36 de la loi du 14 août 1986 doit être omise. En réalité, l'« alinéa 2 » de l'article 36 est en effet à sa place au point 16^o de cet article 36.

⁸ Voir l'article 15, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986.

⁹ Article 143, § 1^{er}, de la Constitution.

¹⁰ Cf. C.C., 28 février 2019, n° 32/2019, B.19.1-B.22; C.C., 28 février 2019, n° 38/2019, B.15.1-B.16.2.

¹¹ Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

¹² C.C., 28 février 2019, n° 38/2019, B.17.

Article 7

7. L'article 36, alinéa 1^{er}, 21^o, en projet, de la loi du 14 août 1986 (article 7 de l'avant-projet) prévoit une incrimination pour les infractions à l'article 11bis de la même loi, à savoir l'interdiction de faire de la publicité, en ce compris le placement d'annonces, dans le but de commercialiser des espèces animales qui ne figurent pas sur la liste établie en application de l'article 3bis, § 1^{er}, de la même loi, ainsi que des chiens et des chats, sauf s'il s'agit d'annonces publiées dans des revues spécialisées ou lorsque la publicité est faite par des personnes possédant un établissement agréé visé à l'article 5 de la même loi.

Dans l'avis 63.512/3 du 15 juin 2018¹³, le Conseil d'État a formulé les observations suivantes à propos de la compatibilité avec la liberté d'expression et la liberté du commerce et de l'industrie d'un règlement relatif à la publicité d'espèces animales figurant sur la liste précitée :

« 4.1. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit la liberté d'expression, s'applique aux informations commerciales et à la publicité commerciale¹⁴, même si les parties contractantes ont une liberté d'appréciation plus étendue en matière de messages publicitaires¹⁵. Les informations commerciales relèvent également du champ d'application de l'article 19 de la Constitution¹⁶.

Dès lors que le projet interdit certaines formes de publicité commerciale ayant pour but de commercialiser des animaux et prévoit des mentions obligatoires à l'égard de formes commerciales autorisées, il limite la liberté d'expression.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que si la publicité constitue pour le citoyen un moyen de connaître les caractéristiques des services et des biens qui lui sont offerts, les messages publicitaires peuvent néanmoins faire l'objet de restrictions destinées à empêcher la concurrence déloyale et la publicité mensongère ou trompeuse. Dans certains contextes, même la publication de messages publicitaires objectifs et véridiques pourrait subir des limitations, tendant au respect des droits d'autrui ou fondées sur les particularités d'une activité commerciale ou d'une profession déterminées, à condition de réaliser à cet effet un juste équilibre entre les intérêts en cause¹⁷.

¹³ Avis C.E. 63.512/3 du 15 juin 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 septembre 2018 'portant modification de l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant sur les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant sur les conditions de commercialisation des animaux'.

¹⁴ Note 4 de l'avis cité : Cour eur. D.H. 20 novembre 1989, *Markt Intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c. Allemagne*, § 26. Cour eur. D.H., 24 février 1994, *Casado Coca c. Espagne*, §§ 35-37; Cour eur. D.H., 10 juillet 2003, *Murphy c. Irlande*, § 61; Cour eur. D.H., 11 décembre 2003, *Krone Verlag GmbH & Co KG c. Autriche*, § 20; Cour eur. D.H., 18 octobre 2011, *Sosinowska c. Pologne*, § 68.

¹⁵ Note 5 de l'avis cité : Comparer Cour eur. D.H., 28 juin 2001, *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*, § 71.

¹⁶ Note 6 de l'avis cité : C.C., 30 septembre 1999, n° 102/1999, B.24.3. Voir également implicitement : C.C., 22 décembre 2010, n° 161/2010, B.7 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 1/2016, B.29.

¹⁷ Note 7 de l'avis cité : Cour eur. D.H., 24 février 1994, *Casado Coca c. Espagne*, § 51; Cour eur. D.H., 17 octobre 2002, *Stambuk c. Allemagne*, § 39; Cour eur. D.H., 11 décembre 2003, *Krone Verlag GmbH & Co KG c. Autriche*, § 31.

4.2. L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que les régions exercent leurs compétences dans le respect, notamment, de la liberté de commerce et d'industrie. Dans la mesure où le régime en projet règle la publicité ayant pour but de commercialiser des animaux, il peut être considéré comme une restriction de la liberté de commerce et d'industrie.

Selon la Cour constitutionnelle, cette liberté ne peut pas être conçue comme une liberté absolue. Elle n'empêche pas de régler l'activité économique des personnes et des entreprises. La liberté de commerce et d'industrie ne serait violée que si elle était limitée sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si une limitation était manifestement disproportionnée au but poursuivi ¹⁸.

4.3. Compte tenu de ce qui précède, les auteurs du projet devront pouvoir démontrer que les restrictions précitées de la liberté d'expression et de la liberté de commerce et d'industrie poursuivent un but légitime, et qu'elles sont proportionnées à l'objectif poursuivi.

Le bien-être et la protection des animaux cités par le délégué peuvent, en soi, être considérés comme un but légitime. La question se pose toutefois de savoir quelle est la pertinence de la mesure en projet au regard de cet objectif. Il ressort des travaux parlementaires de la loi du 4 mai 1995 que la limitation de la publicité visant à commercialiser des chiens et des chats, prévue par l'article 11*bis*, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986, a pour but de renforcer l'interdiction de commercialiser des chiens et des chats sur la voie publique, sur les marchés, dans les foires, salons, expositions et en des circonstances similaires, de même qu'au domicile de l'acheteur¹⁹, et de freiner la surpopulation due aux élevages de particuliers²⁰. Ces arguments ne peuvent être invoqués tels quels pour d'autres animaux qui figurent sur la liste établie en application de l'article 3 de la loi du 14 août 1986.

Le régime en projet ne peut également pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif légitime. Pour apprécier la proportionnalité de cette mesure, la nature et le degré de la sanction qui est infligée ²¹ doivent être pris en considération. Sur ce point, le régime en projet ne pose sans doute pas de problème. Certes, l'infraction aux dispositions en projet est punie de la peine prévue à l'article 41 de la loi du 14 août 1986, selon lequel les infractions, notamment, à cette loi ou à ses arrêtés d'exécution sont punies d'une amende de 52 euros à 500 euros. Il s'agit toutefois d'une amende relativement peu élevée. Aucune peine d'emprisonnement n'est prévue, ce qu'il serait également difficile de justifier ²² ».

¹⁸ Note 8 de l'avis cité : Voir notamment C.C., 23 janvier 2014, n° 6/2014, B.34 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.17 ; C.C., 3 mars 2016, n° 31/2016, B.8 ; C.C., 28 avril 2016, n° 56/2016, B.18.4 ; C.C., 27 avril 2017, n° 46/2017, B.6.2 ; C.C., 21 décembre 2017, n° 150/2017, B.11.5.

¹⁹ Note 9 de l'avis cité : Voir l'article 12, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 1986.

²⁰ Note 10 de l'avis cité : Doc. parl., Sénat, 1993-94, n° 972-1, pp. 3-4.

²¹ Note 11 de l'avis cité : Cour eur. D.H. (grande chambre), 8 juillet 1999, *Ceylan c. Turquie*, § 37 ; Cour eur. D.H., 6 février 2001, *Tammer c. Estonie*, § 69.

²² Note 12 de l'avis cité : Il paraît résulter de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'en cas de restrictions de la liberté d'expression, des peines d'emprisonnement sont très difficiles à justifier : voir Cour eur. D.H., 27 mai 2003, *Skalka c. Pologne*, § 41-42 ; Cour eur. D.H. (grande chambre), 17 décembre 2004, *Cumpana et Mazare c. Roumanie*, § 115 ; Cour eur. D.H., 8 octobre 2013, *Ricci c. Italie*, § 59-60.

Le taux de la peine selon l'article 36, alinéa 1^{er}, 21°, en projet, de la loi du 14 août 1986 vise un emprisonnement de huit jours à deux ans et une amende de 50 à 100 000 euros, ou l'une de ces peines seulement ²³. Le délégué a justifié ce choix comme suit :

« En ce qui concerne le 21°, ce comportement fait déjà l'objet d'une incrimination via l'article 41 de la loi de 1986. Compte tenu des problématiques rencontrées en cette matière (la publicité peut conduire à des acquisitions impulsives ou d'animaux inadaptés à la détention) et des infractions régulièrement constatées au dispositif mis en place, il nous paraît nécessaire d'intégrer cette incrimination dans l'article 36 de la loi de 1986. Le taux de la peine est identique à celui appliqué par l'article 41. Cette modification présente l'avantage de présenter l'incrimination en matière de publicité de manière plus claire pour le citoyen et permet de pointer l'importance de cette infraction : les acquisitions impulsives mènent à des abandons et de nombreux animaux se retrouvent chaque année dans des refuges. Certains refuges témoignent même de l'impossibilité de prendre en charge tous les animaux qui leur sont présentés ».

Ainsi qu'il a déjà été exposé dans l'avis 58.663/3 sur un avant-projet instaurant ce taux de la peine, il a été prévu pour l'amende pénale une « très large fourchette prévoyant que le taux de la peine le plus élevé que le juge peut imposer, peut encore être disproportionné pour des infractions moins graves » ²⁴. Le Conseil d'État ne peut dès lors qu'insister une nouvelle fois et avec force sur la nécessité de prévoir une fourchette adaptée pour l'amende pénale qui est raisonnablement proportionnée à la gravité de l'infraction visée en l'occurrence, et ce compte tenu de la limitation de la liberté d'expression et de la liberté de commerce et d'industrie qui en découle.

A fortiori, la peine d'emprisonnement de huit jours à deux ans ne peut se justifier. Récemment, l'assemblée générale du Conseil d'État a encore fait référence à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme qui prévoit que l'exercice de la liberté d'expression ne peut entraîner de privation de liberté que « dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque d'autres droits fondamentaux ont été gravement atteints, comme dans l'hypothèse, par exemple, de la diffusion d'un discours de haine ou d'incitation à la violence » ²⁵. Ces circonstances exceptionnelles ne sont assurément pas réunies en l'espèce, de sorte qu'il faut renoncer à l'emprisonnement comme peine.

Cette observation vaut également, à tout le moins en ce qui concerne l'amende pénale, pour l'article 36, alinéa 1^{er}, 22°, en projet, de la loi du 14 août 1986, qui est abordé plus avant dans l'observation suivante.

²³ Voir la référence à l'article 31, § 1^{er}, du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale.

²⁴ Avis C.E 58.663/3 du 20 janvier 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 11 mai 2017 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-17, n° A-481/1, pp. 42-43 (observation 4).

²⁵ Cour eur. D.H. (GC), 17 décembre 2004, *Cumpana et Mazare c. Roumanie*, § 115; Cour eur. D.H., 3 avril 2014, *Amorim Giestas et Jesus Costa Bordalo c. Portugal*, § 36, cités dans l'avis 66.881/AG du 24 février 2020 sur une proposition de loi 'modifiant diverses dispositions législatives en vue d'assouplir les conditions pour recourir à l'interruption volontaire de grossesse', *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-0158/010, pp. 21-22 (observation 11.5).

8. L'article 36, alinéa 1^{er}, 22°, en projet, de la loi du 14 août 1986 (article 7 de l'avant-projet) prévoit une incrimination pour l'utilisation de pièges à colle destinés aux vertébrés. Cette interdiction doit être examinée au regard de la libre circulation des biens consacrée par les articles 34 et 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En effet, la disposition en projet peut entraîner indirectement une diminution du commerce des pièges à colle, ce qui peut être considéré comme une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 34 TFUE. La même question se pose en ce qui concerne la compatibilité avec l'union économique et monétaire en droit interne²⁶ et avec la liberté du commerce et de l'industrie.

Le délégué a fourni l'explication suivante sur ce point :

« Conformément à l'avis du Conseil Bruxellois du bien-être animal, l'utilisation de pièges à colle comme méthode de piégeage s'avère être une méthode particulièrement cruelle occasionnant de grandes souffrances aux animaux pris au piège. Il appartient bien aux régions de prendre toutes les mesures opportunes liées au bien-être des animaux. Cette pratique étant répandue et 'ancrée dans les mœurs', il apparaît nécessaire d'interdire l'utilisation de ce type de piège afin de faire prendre conscience à la population des souffrances induites pour les animaux coincés dans ces pièges.

Cette mesure n'énervé en rien les principes découlant des articles 34 et 36 TFUE. Si cette incrimination peut potentiellement avoir un impact indirect sur l'importation de pièges à colle, l'interdiction est justifiée par des raisons de moralité publique, d'ordre public et de protection des animaux. En effet, la sensibilité des animaux, reconnue non seulement par l'article 13 TFUE mais également par l'article 1^{er} de la loi du 14 août 1986, justifie pleinement l'interdiction précitée, le Conseil bruxellois du bien-être animal ayant exprimé, dans son avis du 3 octobre 2019, le caractère particulièrement cruel de cette méthode de piégeage. Les citoyens sont de plus en plus attentifs au sort réservé aux animaux et au traitement qu'il leur est réservé à tous les stades de leur vie.

Une interdiction similaire a d'ailleurs été édictée en Wallonie via l'article D.105, § 1^{er}, 13° du Code wallon du bien-être animal lu en combinaison avec l'article D.39, 12° du même code.

Cette interdiction ne pose par ailleurs aucun problème au regard de l'article 6, § 1^{er}, VI, troisième alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 dans la mesure où :

- si cette interdiction peut potentiellement avoir un impact indirect sur la commercialisation des pièges à colle, il ne s'agit néanmoins pas d'interdire leur commercialisation ;
- la région wallonne a déjà édicté cette interdiction ;
- la liberté de commerce et d'industrie n'est pas une liberté absolue, ce que rappelle la Cour constitutionnelle de manière constante. En l'occurrence, l'incrimination visée est nécessaire et proportionnée par rapport au but poursuivi. Comme expliqué ci-dessus, l'utilisation des pièges à colle est susceptible d'entraîner des douleurs et des souffrances particulièrement importantes et est perçue comme une méthode de piégeage particulièrement cruelle par le Conseil bruxellois du bien-être animal. Pour préserver le bien-être de ces animaux, il n'y a pas de mesure moins attentatoire que l'interdiction pure et simple d'utilisation de ce procédé ».

²⁶ Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'interdiction d'utiliser des pièges à colle constitue une mesure qui a été dictée par un but légitime d'intérêt général ²⁷, à savoir garantir le bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, que l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît également de manière explicite comme tel. Dès lors que la mesure est axée sur ce type de piège dont il peut être admis qu'il occasionne proportionnellement une douleur plus grande et inutile chez les animaux que d'autres pièges (tant les pièges qui ne font que capturer l'animal et ne le mettent pas à mort ni ne le blessent, que les pièges qui entraînent la mort immédiate de l'animal), elle peut être considérée comme proportionnée à cet objectif poursuivi.

Force est dès lors de conclure que la disposition en projet est compatible avec la libre circulation des biens. L'appréciation au regard de l'union économique et monétaire de droit interne et de la liberté du commerce et de l'industrie ne conduit pas à une autre conclusion.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

²⁷ Comparer avec C.J.U.E., 10 septembre 2009, *Commission c. Belgique*, C-100/08, ECLI:EU:C:2009:537, points 80-102.