



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.898/3
van 17 juli 2025

avis 77.898/3
du 17 juillet 2025

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van
het koninklijk besluit van
29 mei 2013 betreffende de
bescherming van proefdieren'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté royal du 29 mai 2013
relatif à la protection des
animaux d'expérience'

Op 27 juni 2025 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, van rechtswege verlengd tot 13 augustus 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 juli 2025.

*

Le 27 juin 2025, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 13 août 2025 **, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant l'arrêté royal du 29 mai 2013 relatif à la protection des animaux d'expérience’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 15 juillet 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Sander MEERT, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 juillet 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

VOORAFGAANDE OPMERKING

1. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot de wijziging van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van proefdieren’, ter omzetting van gedelegeerde richtlijn (EU) 2024/1262 van de Commissie van 13 maart 2024 ‘tot wijziging van Richtlijn 2010/63/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de voorschriften voor inrichtingen en voor de verzorging en de huisvesting van dieren, en wat betreft de methoden voor het doden van dieren’.

De artikelen 1 tot 3 van het ontwerp brengen wijzigingen aan in respectievelijk de titels I, IX en XII van bijlage 4 bij het koninklijk besluit van 29 mei 2013, die betrekking hebben op algemene voorschriften inzake de huisvesting en verzorging van proefdieren en soortspecifieke normen voor onder meer vogels en vissen. Artikel 4 strekt tot de invoeging van een nieuwe titel XIII in dezelfde bijlage, waarin soortspecifieke normen voor koppotigen worden bepaald.

Artikel 5 wijzigt bijlage 7 bij het koninklijk besluit van 29 mei 2013, die betrekking heeft op voorschriften inzake de methode voor het doden van dieren.

Het te nemen besluit treedt in werking op 4 december 2026 (artikel 6).¹

RECHTSGROND

3.1. In zoverre de artikelen 1 tot 4 van het ontwerp betrekking hebben op erkenningsvoorwaarden voor gebruikers, wordt de rechtsgrond ervoor geboden door artikel 21, § 1, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, dat bepaalt dat elke gebruiker is onderworpen aan een voorafgaandelijke erkenning en dat de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) machtigt om de voorwaarden van deze erkenning te bepalen.

¹ Overeenkomstig artikel 2, lid 1, eerste en tweede alinea, van gedelegeerde richtlijn (EU) 2024/1262 “stellen [de lidstaten] uiterlijk op 4 december 2025 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast om aan deze richtlijn te voldoen” en “passen [zij] die bepalingen toe vanaf 4 december 2026”.

In zoverre de artikelen 1 tot 4 van het ontwerp betrekking hebben op de erkenningsvoorwaarden voor fokkers en leveranciers, kan ervoor worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beschikt,² gelezen in samenhang met artikel 22 van de wet van 14 augustus 1986, naar luid waarvan fokkers en leveranciers onderworpen zijn aan een voorafgaandelijke erkenning door de minister bevoegd voor het dierenwelzijn (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering). Vermits de wet in een dergelijke vereiste voorziet, kan worden aangenomen dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de voorwaarden van de erkenning kan regelen.³

3.2. In zoverre de artikelen 2 tot 4 van het ontwerp betrekking hebben op voorschriften voor gebruikers, fokkers en leveranciers inzake huisvesting, omgeving, voedsel, water en verzorging van proefdieren, in de vorm van soortspecifieke normen, wordt de rechtsgrond ervoor geboden door artikel 23, § 1, van de wet van 14 augustus 1986, waarbij de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) wordt gemachtigd om bijzondere voorwaarden te bepalen met betrekking tot het houden van proefdieren van verschillende categorieën.

In zoverre artikel 1 van het ontwerp betrekking heeft op dergelijke voorschriften, maar dan in de vorm van algemene, veeleer dan soortspecifieke normen, kan geen beroep worden gedaan op die rechtsgrondbepaling. Aangezien de ontworpen wijzigingen beschouwd kunnen worden als een erkenningsvoorwaarde,⁴ kan, zoals is uiteengezet in opmerking 3.1, ervoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 21, § 1, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986, in zoverre het betrekking heeft op gebruikers, en kan beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 22 van diezelfde wet, in zoverre het betrekking heeft op de fokkers en de leveranciers.⁵

4. Artikel 5 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 20, § 3, van de wet van 14 augustus 1986, dat de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) machtigt om de dierproeven die hij bepaalt, toe te laten of te verbieden, de doeleinden te omschrijven waarvoor dierproeven uitsluitend mogen worden gebruikt, alsook de methoden voor het doden van de dieren.

² Artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘over de Brusselse Instellingen’, dat artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ van overeenkomstige toepassing verklaart op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

³ Adv.RvS 61.702/3 van 14 juli 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 september 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren’, opmerking 3.3.1.

⁴ De artikelen 12, § 3, en 13, § 9, van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 bepalen immers dat de erkenning uitsluitend wordt verleend als respectievelijk de gebruiker en zijn inrichtingen en de fokker of de leverancier en hun respectievelijke inrichtingen aan de voorschriften “van de wet en van dit besluit” voldoen. Artikel 15, § 2, van hetzelfde besluit bepaalt voorts dat de minister bevoegd voor het dierenwelzijn de erkenning intrekt van een gebruiker, fokker of leverancier die niet langer voldoet aan de voorschriften “van de wet of van dit besluit”.

⁵ Adv.RvS 61.702/3, opmerking 3.4.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In de plaats van in het eerste lid van de aanhef te verwijzen naar richtlijn 2010/63/EU,⁶ zoals gewijzigd bij gedelegeerde richtlijn 2024/1292/EU (lees: (EU) 2024/1262), moet in een nieuw artikel 1 van het ontwerp worden vermeld dat het te nemen besluit voorziet in de omzetting van gedelegeerde richtlijn (EU) 2024/1262 (met de correcte en volledige vermelding van het opschrift van die richtlijn).⁷

6. De aanhef moet worden aangepast aan wat in de opmerkingen 3.1 tot 4 is uiteengezet aangaande de rechtsgrond voor het ontwerp. Na het huidige tweede lid van de aanhef moet een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, en in het huidige derde lid moet worden verwezen naar de artikelen 20, § 3, 21, § 1, eerste lid, 22 en 23, § 1, van de wet van 14 augustus 1986, veeleer dan naar hoofdstuk VIII ervan.

Artikel 2

7. Artikel 2, 1°, van het ontwerp voegt een tweede lid in in titel IX van bijlage 4 bij het koninklijk besluit van 29 mei 2013. Aangezien die titel na een eerste lid verscheidene tabellen (22 tot 27) omvat waarin afzonderlijke leden voorkomen, terwijl het ontworpen tweede lid voor die tabellen moet worden opgenomen, is het duidelijker om in de inleidende zin van artikel 2, 1°, van het ontwerp te schrijven: “tussen het eerste lid en tabel 22 wordt een nieuw lid toegevoegd, dat luidt als volgt:”.

8. In artikel 2, 2°, van het ontwerp moet de inleidende zin duidelijkheidshalve worden aangevuld met de woorden “na de bestaande tabel 27”.

Artikel 3

9. De Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp herschrijven als volgt: “Titel XII van bijlage 4 bij het koninklijk besluit van 29 mei 2013 wordt vervangen door wat volgt:”.

⁶ Richtlijn 2010/63/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 ‘betreffende de bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt’.

⁷ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 94, (te raadplegen op www.raadvst-consetat.be).

Artikel 5

10. De Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 5, 2°, i), van het ontwerp moet worden aangevuld met de woorden “de volgende tabel”.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 29 mai 2013 'relatif à la protection des animaux d'expérience' afin de transposer la directive déléguée (UE) 2024/1262 de la Commission du 13 mars 2024 'modifiant la directive 2010/63/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences relatives aux établissements et les exigences relatives aux soins et à l'hébergement des animaux, ainsi que les méthodes de mise à mort des animaux'.

Les articles 1^{er} à 3 du projet modifient respectivement les titres I, IX et XII de l'annexe 4 de l'arrêté royal du 29 mai 2013, qui concernent les prescriptions générales en matière d'hébergement et de soins des animaux d'expérience ainsi que les dispositions spécifiques aux oiseaux et les dispositions particulières aux poissons, entre autres. L'article 4 vise à insérer dans la même annexe un nouveau titre XIII, qui fixe les dispositions particulières aux céphalopodes.

L'article 5 modifie l'annexe 7 de l'arrêté royal du 29 mai 2013, qui porte sur les prescriptions relatives aux méthodes de mise à mort des animaux.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 4 décembre 2026 (article 6) ¹.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Dans la mesure où les articles 1^{er} à 4 du projet concernent les conditions d'agrément des utilisateurs, leur fondement juridique est procuré par l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux', qui dispose que chaque utilisateur est soumis à l'octroi d'un agrément préalable et qui habilite le Roi (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale) à déterminer les conditions de cet agrément.

¹ Conformément à l'article 2, paragraphe 1, premier et deuxième alinéas, de la directive déléguée (UE) 2024/1262, « [l]es États membres adoptent et publient, au plus tard le 4 décembre 2025, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive » et « [i]ls appliquent ces dispositions à partir du 4 décembre 2026 ».

Dans la mesure où les articles 1^{er} à 4 du projet concernent les conditions d'agrément des éleveurs et des fournisseurs, on peut se fonder sur le pouvoir général d'exécution dont dispose le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale², combiné avec l'article 22 de la loi du 14 août 1986, selon lequel les éleveurs et les fournisseurs sont soumis à l'octroi d'un agrément préalable par le ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale). Dès lors que la loi prévoit une telle exigence, il peut être admis que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut régler les conditions de l'agrément³.

3.2. Dans la mesure où les articles 2 à 4 du projet concernent les prescriptions applicables aux utilisateurs, aux éleveurs et aux fournisseurs en matière d'hébergement, d'environnement, d'aliments, d'eau et de soins des animaux d'expérience, sous la forme de dispositions spécifiques ou particulières, leur fondement juridique est procuré par l'article 23, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986, qui habilite le Roi (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale) à fixer des conditions spéciales relatives à la détention d'animaux d'expérience de diverses catégories.

Dans la mesure où l'article 1^{er} du projet concerne de telles prescriptions, mais dans ce cas sous la forme de dispositions générales plutôt que spécifiques, on ne peut pas invoquer cette disposition procurant le fondement juridique. Dès lors que les modifications en projet peuvent être considérées comme une condition d'agrément⁴, ainsi qu'il a été exposé dans l'observation 3.1, elles peuvent trouver leur fondement juridique dans l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 1986, dans la mesure où il concerne les utilisateurs, et le pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 22 de cette même loi, peut être invoqué, dans la mesure où il concerne les éleveurs et les fournisseurs⁵.

4. L'article 5 du projet trouve son fondement juridique dans l'article 20, § 3, de la loi du 14 août 1986, qui habilite le Roi (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale) à autoriser ou interdire les expériences sur animaux qu'il détermine, à décrire les objectifs pour lesquels les expériences sur animaux peuvent uniquement être utilisées, de même que les méthodes de mise à mort des animaux.

² Article 8 de la spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', qui rend l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' applicable par analogie à la Région de Bruxelles-Capitale.

³ Avis C.E. 61.702/3 du 14 juillet 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 septembre 2017 'modifiant l'arrêté royal du 29 mai 2013 relatif à la protection des animaux d'expérience', observation 3.3.1.

⁴ En effet, les articles 12, § 3, et 13, § 9, de l'arrêté royal du 29 mai 2013 disposent que l'agrément n'est accordé que si respectivement l'utilisateur, ainsi que son établissement, et l'éleveur ou le fournisseur ainsi que leurs établissements respectifs, satisfont aux exigences « de la loi et du présent arrêté ». L'article 15, § 2, du même arrêté dispose par ailleurs que le ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions retire l'agrément d'un utilisateur, d'un éleveur ou d'un fournisseur qui ne satisfait plus aux exigences fixées « dans la loi et le présent arrêté ».

⁵ Avis C.E. 61.702/3, observation 3.4.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Au lieu de faire référence, au premier alinéa du préambule, à la directive 2010/63/UE ⁶, telle qu'elle a été modifiée par la directive déléguée 2024/1262/UE (lire : (UE) 2024/1262), il faut mentionner dans un nouvel article 1^{er} du projet que l'arrêté envisagé transpose la directive déléguée (UE) 2024/1262 (en mentionnant l'intitulé correct et complet de cette directive) ⁷.

6. On adaptera le préambule aux observations formulées aux points 3.1 à 4 à propos du fondement juridique du projet. On insérera, après le deuxième alinéa actuel du préambule, un nouvel alinéa visant l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, et le troisième alinéa actuel doit viser les articles 20, § 3, 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 22 et 23, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986, plutôt que le chapitre VIII de celle-ci.

Article 2

7. L'article 2, 1^o, du projet insère un alinéa 2 dans le titre IX de l'annexe 4 de l'arrêté royal du 29 mai 2013. Dès lors que ce titre, après un alinéa 1^{er}, comporte plusieurs tableaux (22 à 27) dans lesquels apparaissent des alinéas distincts, alors que l'alinéa 2 en projet doit être inséré avant ces tableaux, il est plus clair d'écrire dans la phrase liminaire de l'article 2, 1^o, du projet : « entre l'alinéa 1^{er} et le tableau 22, un nouvel alinéa est ajouté, qui s'énonce comme suit : ».

8. Dans un souci de clarté, à l'article 2, 2^o, du projet, on complètera la phrase liminaire par les mots « après le tableau 27 existant ».

Article 3

9. On réécrira le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 3 du projet comme suit : « Titel XII van bijlage 4 bij het koninklijk besluit van 29 mei 2013 wordt vervangen door wat volgt: ».

⁶ Directive 2010/63/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 'relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques'.

⁷ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 94 (à consulter sur www.raadvst-consetat.be).

Article 5

10. On complètera le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 5, 2°, i), du projet par les mots « de volgende tabel ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE