



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.869/1/V
van 8 augustus 2023

avis 73.869/1/V
du 8 août 2023

over

sur

een voorstel van ordonnantie
‘tot instelling van een verbod
op de handel in vlees van
paardachtigen uit
Zuid-Amerikaanse landen’
(*Parl.St.* Br.Parl. 2022-23,
nr. A-691/1)

une proposition d’ordonnance
‘visant à interdire la
commercialisation de la viande
d’équidés issue des pays
d’Amérique du Sud’
(*Doc. parl.*, Parl. Br.,
2022-2023, n° A-691/1)

Op 16 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van ordonnantie ‘tot instelling van een verbod op de handel in vlees van paardachtigen uit Zuid-Amerikaanse landen’ (*Parl.St. Br.Parl. 2022-23, nr. A-691/1*).

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 2 augustus 2023. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Paul LEMMENS en Geert DEBERSAQUES, kamervoorzitters, Jan VELAERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 augustus 2023.

*

Le 16 juin 2023, 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, sur une proposition d'ordonnance ‘visant à interdire la commercialisation de la viande d'équidés issue des pays d'Amérique du Sud’ (*Doc. parl., Parl. Br., 2022-2023, n° A-691/1*).

La proposition a été examinée par la première chambre des vacances le 2 août 2023. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Paul LEMMENS et Geert DEBERSAQUES, présidents de chambre, Jan VELAERS, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 août 2023.

*

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 VAN ORDONNANTIE

2. Het voor advies voorgelegde voorstel van ordonnantie beoogt een verbod in te stellen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest op de handel in vlees van paardachtigen uit Zuid-Amerikaanse landen.

De tekst van het voor advies voorgelegde voorstel verbiedt een groot aantal handelsactiviteiten, meer bepaald – met de bewoordingen van artikel 3, 1° – “het invoeren, vervoeren voor verkoop of levering, in bezit houden met het oog op verkoop, verdelen, slijten, [en het] onder kosteloze of bezwarende titel afstaan”. Het in het voorstel voorgestelde verbod heeft derhalve een algemene strekking en is niet beperkt tot bepaalde methoden van vleesproductie.² Het betreft voorts vlees van alle paardachtigen uit Zuid-Amerikaanse landen, die in het voorstel op algemene wijze geografisch worden bepaald als “het continent en het zuidelijke deel van Amerika dat volledig in het westelijke en zuidelijke halfrond ligt” (artikel 3, 2°, van het voorstel). Invoer tot slot is gedefinieerd als “elke binnenkomst van goederen in het douanegebied van de Europese Unie bestemd voor het Belgische grondgebied”.

Het voor advies voorgelegde voorstel regelt voorts het toezicht op de naleving van het ingestelde handelsverbod (artikel 5). Zoals artikel 6 is gesteld, wordt niet voorzien in een strafsancie maar wordt wel bepaald dat “wanneer een bevoegde instantie een inbreuk op de bepalingen van deze ordonnantie of de uitvoeringsbesluiten ervan vaststelt en er binnen twee maanden na die vaststelling geen strafrechtelijke vervolging is ingesteld”, de aangewezen dienst “bij wijze van administratieve sanctie” een geldboete kan opleggen, alsook een verbod voor de duur van ten hoogste een jaar, “op het verrichten van in-, uit-, doorvoer- en overslagactiviteiten als bedoeld in deze ordonnantie of één van deze activiteiten, voor alle of bepaalde categorieën, zelfs voor rekening van een derde”. De (natuurlijke en/of rechts)personen aan wie de geldboete kan worden opgelegd zijn niet nader gespecificeerd, en het tijdelijke verbod is gericht tot de handelaar en niet tegen het (verboden) product.

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

² Vergelijk met adv.RvS 67.856/VR van 13 oktober 2020 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’.

BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST

3.1. Volgens de toelichting bij het voorstel regelt het een aangelegenheid die behoort tot de bevoegdheid van de gewesten inzake dierenwelzijn, aangezien het ingestelde verbod volgens de indiener “tot doel heeft de handel in paardenvlees uit Zuid-Amerika te verbieden, een continent waar het lijden en de mishandeling van paarden welbekend is”. Als tweede en derde argument wordt er in de toelichting gewezen op het risico voor de volksgezondheid wegens bepaalde behandelingen en gebruik van geneesmiddelen die in Europa verboden zijn en op het gebrek aan traceerbaarheid als reëel risico voor de consument.

3.2. In de mate dat het voorstel beoogt een aangelegenheid te regelen inzake dierenwelzijn, behoort het krachtens artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, samen gelezen met artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), tot de gewestelijke bevoegdheid inzake dierenwelzijn.

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:³

“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. De federale overheid blijft bevoegd voor 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. Deze normen zijn vervat in de dierengezondheidswet 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. 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, ook de handel van dierlijke producten regelen,⁵ voor zover die regeling als hoofdzakelijke doelstelling heeft het welzijn te verzekeren van de dieren waarvan die dierlijke producten afkomstig zijn.⁶

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 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.

⁶ Zie: adv.RvS 67.856/VR van 13 oktober 2020, voornoemd, opmerking 3.3.

De federale overheid is bevoegd een aangelegenheid te regelen 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°, BWHI) of op het vaststellen van productnormen (artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, BWHI).

3.4. Het instellen in het voorstel van een algemeen verbod op handel van vlees van paardachtigen uit Zuid-Amerikaanse landen is, naar het stelt, ingegeven door doelstellingen van dierenwelzijn, aangezien het tot doel heeft de handel in paardenvlees uit Zuid-Amerikaanse landen te verbieden, die, volgens de indiener van het voorstel, landen zijn waar het lijden en de mishandeling van paarden welbekend is.

Het voorgestelde handelsverbod op vlees van paardachtigen heeft evenwel een zeer ruime en algemene strekking, is niet beperkt tot bepaalde methoden van vleesproductie⁷, en verbiedt een groot aantal handelsactiviteiten, meer bepaald – met de bewoordingen van artikel 3, 1°, van het voorstel – “het invoeren, vervoeren voor verkoop of levering, in bezit houden met het oog op verkoop, verdelen, slijten, [en het] onder kosteloze of bezwarende titel afstaan”. Met invoer wordt bedoeld “elke binnenkomst van goederen in het douanegebied van de Europese Unie bestemd voor het Belgische grondgebied” (artikel 3, 3°, van het voorstel). Voorts betreft het alle paardachtigen zonder onderscheid. Ook is de geografische afbakening als “het continent en het zuidelijke deel van Amerika dat volledig in het westelijke en zuidelijke halfrond ligt” zeer ruim en omvat het dus op het eerste gezicht – de toelichting biedt ter zake geen duidelijk beeld wat hiermee wordt bedoeld zodat een beroep moet worden gedaan op de gebruikelijke betekenis ervan –, naast de twaalf staten die deel uitmaken van het continent, onder meer ook een ultraperifeer gebied van een EU-lidstaat (de Franse Republiek) dat deel is van het continent en de eilanden van het Verenigd Koninkrijk.

De toelichting bij het voorstel biedt weliswaar informatie over bepaalde vormen van dierenleed inzake bepaalde paardachtigen (*i.c.* paarden) in bepaalde staten gelegen binnen de in het voorstel gegeven geografische omschrijving, maar er blijkt niet uit dat de aangebrachte informatie inzake het paardenleed, het “gehele zuidelijke deel van Amerika dat volledig in het westelijke en zuidelijke halfrond” betreft, noch waarom het beoogde handelsverbod de voorgestelde ruime omvang moet hebben om de gestelde doelstelling van dierenwelzijn te bereiken en dit onder meer in het licht van reeds bestaande algemene dierenwelzijnsvoorschriften zoals voorschriften voor het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten die ook gelden bij invoer van vlees uit derde landen⁸ en dus invoer toelaten.

⁷ Vergelijk met adv.RvS 67.856/VR van 13 oktober 2020, voornoemd, waar zulks wel het geval was, te weten het produceren van *foie gras* door middel van dwangvoeding.

⁸ Ter zake kan inzonderheid worden gewezen op artikel 12, tweede lid, van de verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 ‘inzake de bescherming van dieren bij het doden.’ Dat bepaalt dat het vleeskeuringscertificaat dat uit derde landen ingevoerd vlees vergezelt, wordt aangevuld met een verklaring dat is voldaan aan voorschriften die ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke in de hoofdstukken II en III van deze verordening zijn vastgesteld. Zie ook artikel 3 van die verordening dat, deel uitmakend van hoofdstuk II, de algemene voorschriften bepaalt voor het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten. Zie ook artikel 126 van de verordening officiële controles (verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 ‘betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn,

In de mate dat het voorstel voorts verwijst naar risico's voor de volksgezondheid, zijn die te dezen niet ter zake, aangezien de Brusselse gewestelijke wetgever op die grond het beoogde verbod niet kan regelen. In de mate dat het voorstel ook de traceerbaarheid zou beogen te regelen, is dit een aangelegenheid die valt onder de toepassing van artikel 6, § 1, V, tweede lid, 2°, BWHI en die behoort tot de federale bevoegdheid.

3.5 Uit wat voorafgaat volgt dat op grond van de summiere toelichting in het voorstel de beoordeling of het *zeer ruime en algemene* handelsverbod kan worden ingepast in de hiervoor nader bepaalde gewestbevoegdheid inzake dierenwelzijn, derwijze dat vaststaat dat het voorstel als hoofdzakelijke doelstelling heeft het welzijn te verzekeren van de paardachtigen waarvan het vlees afkomstig is uit Zuid-Amerikaanse landen, niet op afdoende wijze kan worden gemaakt en bijgevolg niet verder wordt onderzocht.

Het komt aan de indiener van het voorstel toe ter zake afdoende elementen aan te reiken.

4. Los van wat hiervoor is gesteld, moet bij de uitoefening van die bevoegdheid inzake dierenwelzijn het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 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, BWHI, samen gelezen met artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen').

Hoewel artikel 6, § 1, VI, derde lid, BWHI 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.⁹

Op deze aangelegenheid wordt niet verder ingegaan omdat, zoals hierna zal blijken, er een probleem rijst vanuit het oogpunt van het recht van de Europese Unie.

OVEREENSTEMMING MET HET EUROPEES UNIERECHT

5. De door de indiener van het voorstel beoogde maatregel heeft een impact op de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Europese Unie op het gebied van goederen ten overstaan van de "Zuid-Amerikaanse landen". Overeenkomstig artikel 3, lid 1, e), van het Verdrag 'betreffende de werking van de Europese Unie' behoort de gemeenschappelijke handelspolitiek tot

plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en Besluit 92/438/EEG van de Raad').

⁹ 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; adv.RvS 67.856/VR van 13 oktober 2020, voornoemd, opmerking 4.

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.¹⁰ Dat is niet anders indien zoals te dezen, het initiatief uitgaat van een (of meer) van de gewesten.¹¹

6. Bij gebreke van een dergelijke machtiging of van een handeling van de Europese Unie die uitgevoerd moet worden, kan het voorstel van ordonnantie bijgevolg thans in geen geval doorgang vinden.

*

¹⁰ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2023, p. 91, nr. 111.

¹¹ In zoverre een verbod op het invoeren van vlees van paardachtigen uit Zuid-Amerikaanse landen onder het toepassingsgebied valt van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’, zou de machtiging door de Europese Unie kunnen gebeuren naar aanleiding van een aanmelding in het kader van deze richtlijn.

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION D'ORDONNANCE

2. La proposition d'ordonnance soumise pour avis a pour objet d'interdire la commercialisation de la viande d'équidés issue des pays d'Amérique du Sud en Région de Bruxelles-Capitale.

Le texte de la proposition soumise pour avis interdit un grand nombre d'activités commerciales, plus précisément – aux termes de l'article 3, 1^o – « l'importation, le transport pour la vente ou la livraison, la détention en vue de la vente, l'offre en vente, la vente, la distribution, le débit, [et] la cession à titre onéreux ou gratuit ». L'interdiction prévue par la proposition a donc une portée générale et n'est pas limitée à certaines méthodes de production de viande². L'interdiction concerne par ailleurs la viande de tous les équidés issue des pays d'Amérique du Sud, que la proposition définit géographiquement de manière générale comme étant « le continent et la partie méridionale de l'Amérique situé[e] entièrement dans l'hémisphère ouest et sud » (article 3, 2^o, de la proposition). Enfin, l'importation est définie comme « toute entrée de marchandises sur le territoire douanier de l'Union [e]uropéenne vers le territoire belge ».

La proposition soumise pour avis règle par ailleurs le contrôle du respect de l'interdiction commerciale instaurée (article 5). Tel qu'il est rédigé, l'article 6 ne prévoit pas de sanction pénale, mais il dispose cependant que « dans les cas où une instance compétente a constaté une infraction aux dispositions de la présente ordonnance ou de ses arrêtés d'exécution, et si aucune action pénale n'est initiée dans un délai de deux mois à compter de la date de ce constat », le service désigné peut, « au titre de sanction administrative », imposer une amende, ainsi que prononcer une interdiction, pour une durée d'un an maximum, « d'exercer des activités d'importation, d'exportation, de transit et de transfert telles que visées dans la présente ordonnance ou l'une de ces activités, pour toutes ou certaines catégories de biens, et ce même pour le compte d'un tiers ». Les personnes (physiques et/ou morales) auxquelles l'amende peut être infligée ne sont pas autrement précisées, et l'interdiction temporaire est dirigée contre le commerçant et non contre le produit (interdit).

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

² Comparer avec l'avis C.E. 67.856/VR du 13 octobre 2020 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'.

COMPÉTENCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

3.1. Selon les développements de la proposition, cette dernière règle une matière relevant de la compétence des régions en matière de bien-être des animaux, dès lors que, selon l'auteur, l'interdiction instaurée « vise à interdire la commercialisation de viande de cheval en provenance d'Amérique du Sud, continent où, de notoriété publique, des souffrances et des maltraitements sont infligées aux équidés ». Les développements invoquent à titre de deuxième et troisième arguments le risque pour la santé publique en raison de certains traitements et de l'utilisation de médicaments interdits en Europe, ainsi que le manque de traçabilité, qui présente un risque réel pour le consommateur.

3.2. Dans la mesure où la proposition vise à régler une matière relative au bien-être des animaux, elle relève, en vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', combiné avec l'article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI), de la compétence régionale en matière de bien-être des animaux.

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 ³:

« 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 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. 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'animaux ⁴.

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.

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'agriculture, règlent également le commerce de produits d'origine animale⁵, pour autant que ces règles visent principalement à assurer le bien-être des animaux dont sont issus ces produits d'origine animale⁶.

L'autorité fédérale est compétente pour régler 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°, LSRI) ou l'établissement des normes de produits (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1°, LSRI).

3.4. Selon la proposition, l'interdiction générale qu'elle instaure de commercialiser de la viande d'équidés issue des pays d'Amérique du Sud est dictée par des objectifs de bien-être animal étant donné qu'elle vise à interdire la commercialisation de viande de cheval en provenance d'Amérique du Sud qui, selon l'auteur de la proposition, sont des pays où, de notoriété publique, des souffrances et des maltraitances sont infligées aux équidés.

L'interdiction proposée de commercialiser de la viande d'équidés a toutefois une portée très large et générale, n'est pas limitée à certaines méthodes de production de viande⁷ et interdit un grand nombre d'activités commerciales, plus précisément – aux termes de l'article 3, 1°, de la proposition – « l'importation, le transport pour la vente ou la livraison, la détention en vue de la vente, l'offre en vente, la vente, la distribution, le débit, [et] la cession à titre onéreux ou gratuit ». Par importation, on entend « toute entrée de marchandises sur le territoire douanier de l'Union [e]uropéenne vers le territoire belge » (article 3, 3°, de la proposition). En outre, l'interdiction concerne tous les équidés sans distinction. La délimitation géographique, à savoir « le continent et la partie méridionale de l'Amérique situé[e] entièrement dans l'hémisphère ouest et sud », est elle aussi très large et comprend donc également à première vue – les développements ne précisent pas clairement à cet égard ce que l'on entend par là, si bien qu'il faut recourir à la signification usuelle –, outre les douze États qui composent le continent, entre autres une région ultrapériphérique d'un État membre de l'UE (la République française) qui fait partie du continent et les îles du Royaume-Uni.

Les développements de la proposition procurent certes des informations sur certaines formes de souffrance animale en ce qui concerne certains équidés (en l'occurrence, les chevaux) dans certains États situés dans la zone géographique définie par la proposition, mais ils ne font pas apparaître que les informations fournies en ce qui concerne la souffrance des chevaux concernent « la partie méridionale de l'Amérique situé[e] entièrement dans l'hémisphère ouest et sud », et ne permettent pas de déterminer pourquoi l'interdiction commerciale visée doit avoir la large portée proposée pour atteindre l'objectif poursuivi de bien-être des animaux, et ce notamment à la lumière des prescriptions générales déjà existantes en matière de bien-être des animaux, telles

⁵ 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, p. 4.

⁶ Voir : avis C.E. 67.856/VR du 13 octobre 2020, précité, observation 3.3.

⁷ Comparer avec l'avis C.E. 67.856/VR du 13 octobre 2020, précité, où tel était bien le cas, à savoir la production de foie gras par gavage.

que les prescriptions de mise à mort et d'opérations annexes qui s'appliquent également à l'importation de viande en provenance de pays tiers ⁸ et, partant, autorisent les importations.

Dans la mesure où la proposition renvoie par ailleurs aux risques pour la santé publique, ceux-ci ne sont pas pertinents en l'espèce, dès lors que le législateur régional bruxellois ne peut pas régler l'interdiction visée sur cette base. Dans la mesure où la proposition viserait aussi à régler la traçabilité, il s'agit d'une matière qui entre dans le champ d'application de l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, 2°, LSRI et qui relève de la compétence fédérale.

3.5. Il découle de ce qui précède que les développements sommaires figurant dans la proposition ne permettent pas d'évaluer de manière satisfaisante si l'interdiction commerciale *très large et générale* peut s'inscrire dans le cadre de la compétence régionale en matière de bien-être des animaux, définie plus précisément ci-avant, de façon à établir que la proposition vise principalement à assurer le bien-être des équidés dont la viande provient de pays d'Amérique du Sud, et qu'il n'y a donc pas lieu d'en poursuivre l'examen.

Il appartient à l'auteur de la proposition de fournir des éléments adéquats à cet égard.

4. Indépendamment de ce qui précède, dans l'exercice de cette compétence en matière de bien-être des animaux, la Région de Bruxelles-Capitale doit 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, LSRI, combiné avec l'article 4, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises').

Bien que l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, LSRI 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 ⁹.

Cette question n'est pas examinée plus avant dès lors que, comme il apparaîtra ci-après, un problème se pose du point de vue du droit de l'Union européenne.

⁸ À cet égard, on peut citer notamment l'article 12, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 'sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort'. Cette disposition précise que le certificat sanitaire accompagnant les viandes importées de pays tiers est complété par une attestation certifiant le respect de prescriptions au moins équivalentes à celles fixées aux chapitres II et III du présent règlement. Voir aussi l'article 3 de ce règlement, faisant partie du chapitre II, qui définit les prescriptions générales applicables à la mise à mort et aux opérations annexes. Voir également l'article 126 du règlement sur les contrôles officiels (règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 'concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil').

⁹ 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 ; avis C.E. 67.856/VR du 13 octobre 2020, précité, observation 4.

CONFORMITÉ AVEC LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

5. La mesure visée par l'auteur de la proposition a une incidence sur la politique commerciale commune de l'Union européenne dans le domaine des biens à l'égard des « pays d'Amérique du Sud ». Conformément à l'article 3, paragraphe 1, e), du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne', la politique commerciale commune relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. Dans une matière qui appartient à cette compétence exclusive, les États membres peuvent encore uniquement intervenir après l'habilitation par l'Union ou en exécution des actes adoptés par l'Union¹⁰. Il n'en va pas autrement si, comme en l'occurrence, l'initiative émane d'une (ou plusieurs) régions¹¹.

6. Par conséquent, à défaut d'une telle habilitation ou d'un acte de l'Union européenne qui doit être mis en œuvre, la proposition d'ordonnance ne peut en aucun cas se concrétiser pour l'heure.

DE GRIFFIER
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER
LE PREMIER PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹⁰ K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Anvers, Intersentia, 2023, p. 91, n° 111.

¹¹ Dans la mesure où une interdiction à l'importation de viande d'équidés en provenance de pays d'Amérique du Sud relève du champ d'application de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information', l'habilitation par l'Union européenne pourrait être consécutive à une notification effectuée dans le cadre de cette directive.