



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.909/3
van 29 februari 2024

avis 74.909/3
du 29 février 2024

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brusselse
Hoofdstedelijke Gewest 'tot
het Brussels Wetboek voor
Dierenwelzijn'

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant le
Code bruxellois du Bien-être
animal'

Op 17 november 2023 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 van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘tot het Brussels Wetboek voor Dierenwelzijn’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 en 13 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, 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, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 februari 2024.

*

Le 17 novembre 2023, 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 de la Région de Bruxelles-Capitale ‘portant le Code bruxellois du Bien-être animal’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre les 6 et 13 février 2024. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, 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, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 février 2024.

*

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 strekt tot de invoering van een nieuw wetboek inzake dierenwelzijn, genoemd Brussels Wetboek voor Dierenwelzijn. Het herneemt bepalingen van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, grotendeels mits aanpassingen en bevat een hele reeks nieuwe bepalingen.

BEVOEGDHEID

A. Materiële bevoegdheid

3.1. Het voorontwerp betreft aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inzake dierenwelzijn.² Een aantal bepalingen van het ontworpen wetboek lijken evenwel veeleer aan te sluiten bij de gewestbevoegdheid inzake de natuurbescherming en het natuurbehoud.³

Artikel 2.1, § 1, eerste lid, 5°, van het ontworpen wetboek verbiedt het houden van een wild dier, behalve indien het om een zwervkat gaat. Artikel 2.1, § 1, tweede lid, 3°, van het ontworpen wetboek formuleert daarop een uitzondering voor het houden van dieren in de gevallen en volgens de voorwaarden die vastgelegd zijn in de ordonnantie van 1 maart 2012 ‘betreffende het natuurbehoud’ en de wetgeving betreffende de beheersing van invasieve uitheemse soorten. Artikel 2.1, § 2, van het ontworpen wetboek bepaalt dat enkel de dieren die behoren tot de soorten of de categorieën die vermeld staan in een lijst die door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de Regering) is opgesteld, gehouden mogen worden en dat deze lijst geen afbreuk doet aan het verbod opgelegd in het eerste lid (lees: in paragraaf 1, eerste lid), noch aan de wetgeving betreffende de bescherming van bedreigde diersoorten. Artikel 2.11, § 1, vierde lid, van het ontworpen wetboek bepaalt dat wanneer het zwervend, verloren of achtergelaten dier een inheemse of een invasieve soort is, de opvang ervan wordt verzekerd volgens de wetgeving betreffende het natuurbehoud en het beheer van uitheemse invasieve soorten. Artikel 3.4, § 2, 4°, van het ontworpen wetboek verbiedt het verhandelen, ten kosteloze titel afstaan of ter adoptie voorstellen van een dier dat wild is, behalve indien er een afwijking wordt toegekend overeenkomstig artikel 83 van de ordonnantie van 1 maart 2012. Artikel 4.2, § 1, tweede lid, tweede streepje, van het

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

² Artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

³ Artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

ontworpen wetboek stelt het vervoer van een gewond of achtergelaten specimen naar een revalidatiecentrum in overeenstemming met de ordonnantie van 1 maart 2012 vrij van de regels inzake de minimum- en maximumtemperaturen tijdens het vervoer van dieren. Artikel 5.1, § 1, van het ontworpen wetboek machtigt de Regering om met het oog op de bescherming en het welzijn van de dieren de voorwaarden te bepalen voor de in- en doorvoer van dieren, onverminderd de toepasselijke wetgeving op het vlak van natuurbehoud. Artikel 6.1, § 2, eerste lid, 4°, van het ontworpen wetboek laat het doden van dieren toe, ook al zijn er geen diergeneeskundige redenen, wanneer dit toegelaten is door de wetgeving betreffende het natuurbehoud en het beheer van uitheemse invasieve soorten.

De gemachtigde gaf de volgende toelichting bij artikel 2.1, § 1, eerste lid, 5°, en tweede lid, 3°, van het ontworpen wetboek:

“En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 1^{er}, 5° et l’alinéa 2, 3°, il s’agit ici d’articuler la législation en matière de bien-être animal et celle relative à la préservation de la nature. Ces dispositions ont bien leur place dans le code puisqu’elles entendent protéger et garantir le bien-être de tous animaux, qu’ils soient sauvages ou domestiques. Le projet de texte ne peut cependant pas ignorer les dispositions existantes en matière de conservation de la nature (qui tendent à protéger les espèces et non les animaux en tant qu’individus). Les situations et conditions de l’Ordonnance du 1^{er} mars 2012 sont visées à l’article 68, §2 (déplacement à brève distance et donc détention d’animaux en danger immédiat et l’article 83 (prévoyant des dérogations à l’interdiction de capture, de détention et de transport des espèces non indigènes sous certaines conditions liée à la sécurité publique, l’intérêt de la protection de la faune, etc.).”

De gemachtigde gaf de volgende toelichting bij artikel 2.1, § 2, van het ontworpen wetboek:

“En ce qui concerne le §2, il s’agit d’articuler les régimes en vigueur concernant la détention d’animaux au titre d’autres législations. Le fait que la législation applicable en matière de bien-être animal met en place des listes d’animaux autorisés à la détention ne donne pas *de facto* le droit de détenir un animal d’une espèce quelconque puisqu’une autre législation pourrait en interdire la détention. C’est le cas des espèces animales figurant sur les listes établies en vertu de l’ordonnance du 1^{er} mars 2012 et qui implique une interdiction de détention de certaines espèces. Il pourrait également s’agir d’animaux visés par la législation CITES. Il y a concurrence des polices administratives ce qui signifie qu’un animal d’une même espèce pourrait être autorisé à la détention car il figure sur la liste positive en vertu du Code du bien-être animal mais il serait interdit à la détention en vertu de l’ordonnance nature, par exemple. L’inverse est également possible.”

Met betrekking tot artikel 2.11, § 1, vierde lid, van het ontworpen wetboek en de vraag of er niet veeleer “uitheemse soort” in plaats van “inheemse soort” moet worden geschreven, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Les termes ‘espèce indigène’ et ‘espèce exotique envahissante’ sont utilisés par l’Ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature. Ces espèces doivent être prises en charge conformément aux législations qui les concernent. Les espèces indigènes doivent être prises en charge conformément à l’ordonnance du 1^{er} mars 2012 tandis que les espèces exotiques envahissantes relèvent notamment du Règlement (UE) n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l’introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes. Il serait dès lors plus approprié de dire ‘espèce exotique

envahissante' au lieu d' 'espèce invasive'. Nous pouvons également remplacer le mot 'et' par le mot 'ou' pour en venir à : 'la législation en matière de conservation de la nature ou de gestion des espèces exotiques envahissantes'."

Over artikel 3.4, § 2, 4°, van het ontworpen wetboek gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

"En ce qui concerne le §2, 4°, il s'agit d'articuler la législation en matière de bien-être animal et celle relative à la conservation de la nature. Cette disposition a bien sa place dans le code puisqu'elle entend protéger et garantir le bien-être de tous animaux, qu'ils soient sauvages ou domestiques. Le projet de texte ne peut cependant pas ignorer les dispositions existantes en matière de conservation de la nature (qui tendent à protéger les espèces et non les animaux en tant qu'individus). La référence à l'article 83, prévoyant des dérogations à l'interdiction de capture, de détention et de transport des espèces indigènes sous certaines conditions liées à la sécurité publique, l'intérêt de la protection de la faune, etc., permet d'éviter certaines confusions ou questionnements pour le citoyen."

Op zich bestaat er geen principieel bezwaar tegen het vermengen van verschillende gewestbevoegdheden in een enkele tekst.⁴ Dat neemt niet weg dat, omwille van de rechtszekerheid, de verhouding van de aan te nemen regeling (en de uitvoeringsbesluiten ervan) tot de ordonnantie van 1 maart 2012 voldoende duidelijk moet zijn en dat overlappende bepalingen moeten worden weggewerkt in zoverre ze kunnen leiden tot onbedoelde conflicterende verplichtingen.

In tegenstelling tot subsidies die zouden worden toegekend,⁵ houden dergelijke overlappings risico's in voor verplichtingen en verboden die worden opgelegd. Zo kan weliswaar worden aangenomen dat de bepalingen inzake de dieren die niet gehouden mogen worden cumulatief toegepast kunnen worden met de regelgeving inzake natuurbescherming en natuurbehoud, in zoverre dat indien de ene regelgeving het houden van de dieren toelaat en de andere het houden van de dieren verbiedt, het verbod op het houden van dieren voorrang zal hebben. Dat is echter niet zo vanzelfsprekend en kan leiden tot verschillende interpretaties en tot rechtsgedingen. Ook in dit geval zullen de stellers van het voorontwerp op zijn minst in de memorie van toelichting moeten verduidelijken hoe zij de verhouding tussen de ontworpen regeling en de bestaande regelgeving inzake natuurbescherming en natuurbehoud zien.

3.2. Ook een interferentie met de gewestbevoegdheid inzake landbouw⁶ kan blijkbaar niet worden uitgesloten, zoals onder meer blijkt uit wat volgt.

Artikel 2.3, § 1, van het ontworpen wetboek verplicht tot het nemen van maatregelen om het dier voeding, verzorging en onderdak te bezorgen die overeenstemmen met zijn aard, zijn fysiologische en ethologische behoeften, zijn gezondheidstoestand en zijn ontwikkelings- en aanpassingsgraad en graad van domesticatie, gelet op zijn fysiek en mentaal welzijn, wat volgens de memorie van toelichting een verbod impliceert "op het fokken van het industriële type (en/of in een kooi)", zoals legkippen in batterijen of drachtstallen van zeugen. Artikel 3.4, § 1, tweede lid,

⁴ Afgezien van de omstandigheid dat dit kan leiden tot verschillende bevoegde ministers voor de uitvoeringsbesluiten, maar daarover beslist de Regering.

⁵ Tenzij wanneer de subsidievoorwaarden onderling onverenigbaar zouden zijn en het niet de bedoeling is dat de begunstigden moeten kiezen tussen verschillende subsidiestelsels.

⁶ Artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

van het ontworpen wetboek verleent een delegatie aan de Regering om de verkoop van levende dieren met het oog op hun consumptie te verbieden of aan voorwaarden te onderwerpen. Artikel 6.2 van het ontworpen wetboek verbiedt het doden van pluimvee kuikens door verhakseling of vergassing, het slachten of laten slachten van een drachtig vrouwelijk dier dat zich in het laatste derde deel van de dracht bevindt, alsook het bedwelmen van varkens met koolstofdioxide met sterke concentratie.

Hier gelden dezelfde conclusies als in opmerking 3.1. Ook al bestaat er geen principieel bezwaar tegen het vermengen van verschillende gewestbevoegdheden in een enkele tekst, toch kunnen overlappingen in bepaalde gevallen leiden tot rechtsonzekerheid. Voor verplichtingen en verboden zal op zijn minst in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt wat de verhouding is tussen de ontworpen regeling en de bestaande regelgeving inzake landbouw.

4.1. Artikel 2.23, § 1, eerste lid, van het ontworpen wetboek bepaalt dat bij de selectie van kweekdieren bij honden en katten, rekening wordt gehouden met hun anatomische, fysiologische en gedragskenmerken, zodat het welzijn, met inbegrip van de gezondheid, van het ouderdier en de nakomelingen niet in het gedrang komt door het kweken. Artikel 6.1, § 1, eerste lid, van het ontworpen wetboek bepaalt dat het verboden is een dier te doden indien er geen dierengeneeskundige redenen zijn, en dat dit verbod wordt ingesteld zonder afbreuk te doen aan de maatregelen van volks- en diergezondheid. Artikel 6.1, § 2, eerste lid, 6°, van het ontworpen wetboek bepaalt dat het doden van een dier toegelaten is, ook al zijn er geen dierengeneeskundige redenen, wanneer dit toegelaten is door andere wetgevingen om redenen van gezondheid, volksgezondheid of openbare veiligheid. Artikel 6.4, 3°, van het ontworpen wetboek verleent de Regering delegatie om de voorwaarden te bepalen waaronder de slachting toegelaten kan worden op de kweekplaats door gebruik te maken van een mobiel systeem dat aan de sanitaire normen en de dierenwelzijnsnormen beantwoordt, “onverminderd de wetgeving op het vlak van de volks- en diergezondheid”.

Op de vraag of met artikel 2.23, § 1, eerste lid, van het ontworpen wetboek de bevoegdheid van de federale overheid inzake diergezondheid niet wordt betreden, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“En ce qui concerne l'article 2.23, §§1 et 2, le texte en projet ne porte pas sur une compétence réservée à l'Autorité fédérale en matière de santé animale mais entend initier un dispositif susceptible d'endiguer des atteintes graves pour le bien-être des animaux qui sont victimes de conditions d'élevages inappropriées en ce qu'elles génèrent des affections et troubles héréditaires, des problèmes de santé occasionnant des souffrances évitables pour ces animaux.

Dans son avis du 30/09/2022, le conseil bruxellois du bien-être animal insiste lourdement sur les problèmes de bien-être animal générés par le manque d'encadrement des combinaisons responsables entre animaux géniteurs et la nécessité d'agir rapidement pour réduire la prévalence de ces troubles.

On peut relever par ailleurs qu'il existe déjà une base légale sur les questions d'affections héréditaires à l'article 19, §2 de l'arrêté royal du 27 avril 2007 ce qui démontre bien le caractère régional de ce type de dispositif.

Enfin, nous souhaitons également attirer votre attention sur les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État qui légitime la disposition en projet : 'La présente proposition de loi spéciale transfère aux régions la compétence afférente à l'établissement des normes relatives au bien-être des animaux et au contrôle de celles-ci (nouveau XI dans l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 8 août 1980 [de] réformes institutionnelles). 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 reste 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.'"

Over artikel 6.1, § 1, eerste lid, tweede zin, van het ontworpen wetboek, dat bepaalt dat met het verbod op het doden van een dier zonder dierengeneeskundige redenen geen afbreuk wordt gedaan aan de maatregelen van volks- en dierengezondheid, verklaarde de gemachtigde het volgende:

"En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il s'agit de mettre en lumière le concours de polices administratives applicables. Il est nécessaire de respecter la première phrase sauf si une mise à mort est imposée sur la base de la législation fédérale en matière de santé publique et de santé animale. Il s'agit notamment des mesures visées dans le Règlement européen 2016/429 (également connu sous le nom de 'Animal Health Law'), et celles de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux."

Met betrekking tot artikel 6.1, § 2, eerste lid, 6°, van het ontworpen wetboek verklaarde de gemachtigde het volgende:

"En ce qui concerne le §2, alinéa 1^{er}, 6°, il est question de motifs sanitaires qui font référence à la santé publique (humaine et animale) et qui relèvent des législations fédérales évoquées ci-dessus. Cette dérogation ne concerne pas les animaux nuisibles (visés à l'article 15, §1^{er}, 3° de la loi du 14 août 1986 dans sa version applicable à la Région flamande), ce cas étant prévu à l'article 6.1, §2, 3° (entendez animaux prédateurs comme animaux nuisibles)."

Er kan worden aangenomen dat de ontworpen beperkingen op het kweken van honden en katten zijn ingegeven door het welzijn van de betrokken dieren en bijgevolg kunnen worden ingepast in de gewestbevoegdheid inzake dierenwelzijn. Wel moet de zinsnede "met inbegrip van de gezondheid," in artikel 2.23, § 1, eerste lid, van het ontworpen wetboek worden weggelaten.⁷

Vermits met de ontworpen bepalingen geenszins wordt beoogd de veiligheid van de voedselketen te verzekeren, wordt de federale bevoegdheid voor de normering en de daarop toepasbare controle inzake de dierengezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten, zoals

⁷ Zie ook GwH 21 januari 2021, nr. 10/2021, B.13.

bepaald in artikel 6, § 1, V, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, niet betreden.⁸⁻⁹

4.2. In het hoofdstuk over dierproeven (hoofdstuk X van het ontworpen wetboek) komen bepalingen voor die de omzetting vormen van bepalingen van 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’ en die zijn ingegeven door overwegingen met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid, de diergezondheid en de openbare veiligheid. Dat blijkt onder meer uit artikel 10.6, 4°, van het ontworpen wetboek, waarin wordt verwezen naar “de bescherming van het milieu in het belang van de gezondheid of het welzijn van mens of dier” als een van de toegelaten doeleinden voor dierproeven, uit artikel 10.17, tweede lid, 3°, b), van het ontworpen wetboek, dat bepaalt dat na voltooiing van de dierproef paarden, honden, katten, varkens, herkauwers of primaten voor adoptie worden vrijgegeven of opnieuw in hun habitat of in een voor de soort geschikt dierhouderijsysteem worden geplaatst mits er geen gevaar bestaat voor de volksgezondheid, de diergezondheid of het milieu, alsook uit artikel 10.20, § 4, van het ontworpen wetboek, dat inhoudt dat de bepalingen inzake het doden van de proefdieren niet van toepassing zijn wanneer een dier om redenen van dierenwelzijn, volksgezondheid, openbare veiligheid, diergezondheid of het milieu in een noodsituatie moet worden gedood.

De gemachtigde gaf de volgende toelichting met betrekking tot artikel 10.6, 4°, van het ontworpen wetboek:

“En ce qui concerne le (...) 4°, la compétence des Régions en matière de bien-être animal, transférée à la suite de la Sixième réforme de l’Etat, comprend également la compétence de régler la matière de l’expérimentation animale et le cadre légal concernant l’application de méthodes alternatives aux expériences sur les animaux. L’autorité fédérale reste uniquement compétente pour l’établissement des normes et le contrôle y afférent en ce qui concerne la santé des animaux et la qualité des produits d’origine animale en vue d’assurer la sécurité de la chaîne alimentaire. Dès lors que la Région bruxelloise est compétente en matière de bien-être des animaux et qu’elle est, à ce titre, chargée de la transposition et de l’application correcte de la Directive 2010/63, la Région bruxelloise est compétente pour reprendre dans sa législation les divers buts autorisés en vertu du droit communautaire.”

Met betrekking tot artikel 10.20, § 4, van het ontworpen wetboek verklaarde de gemachtigde het volgende:

“La possibilité de mettre à mort un animal utilisé dans le cadre d’une expérience pour des motifs de santé publique, de sécurité publique ou pour des raisons liées à la santé animale ou à l’environnement est prévue par l’article 6, §5 de la directive 2010/63. Dès lors que la Région bruxelloise est devenue compétente en matière de bien-être animal suite à la Sixième réforme de l’État ce qui inclus la protection des animaux d’expérience et qu’elle

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

⁹ Adv.RvS 67.856/VR van 13 oktober 2020 over een voorstel van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘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’, opmerking 3.5.

est à ce titre chargée de la transposition et de l'application correcte de la Directive 2010/63, la Région bruxelloise est compétente pour reprendre dans sa législation les principes et méthodes de mises à mort autorisés par la législation européenne.”

Net als is uiteengezet in opmerking 4.1, kan worden aangenomen dat de ontworpen bepalingen kunnen worden ingepast in de gewestbevoegdheid inzake dierenwelzijn.

5. Artikel 2.24 van het ontworpen wetboek heeft betrekking op rechterlijke beslissingen over de toewijzing van een gezelschapsdier in het kader van een feitelijke scheiding, een echtscheiding of de nietigverklaring van een huwelijk, namelijk de mate waarin rekening moet worden gehouden met het belang van het dier en met de bescherming van zijn welzijn. De artikelen 2.25 en 2.26 van het ontworpen wetboek bevatten een regeling met betrekking tot de daden die nabestaanden moeten stellen in geval van overlijden van de verantwoordelijke van het dier, om het welzijn ervan te verzekeren, en met betrekking tot de toewijzing van het dier door de rechtbank in het belang van het dier. Artikel 3.1, § 2, tweede lid, van het ontworpen wetboek machtigt de Regering om de minimuminhoud van de verkoop-, schenkings- en adoptieovereenkomsten van dieren vast te leggen. De vraag rijst of met de ontworpen bepalingen de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake burgerlijk recht wordt betreden.

De gemachtigde verklaarde het volgende over artikel 2.24 van het ontworpen wetboek:

“Non car il s’agit de régler une question relevant de la matière du bien-être animal. La question de la garde d’un animal de compagnie a des impacts importants sur les questions liées à la protection et au bien-être de l’animal concerné auquel le responsable doit fournir des conditions de détention conformes à ses besoins physiologiques et éthologiques. En outre, la reconnaissance de la sensibilité et, à présent, de la sentience des animaux nous poussent à prendre en considération la souffrance et la détresse émotionnelle suscitées par la privation de la personne avec laquelle il a noué un lien d’affection, à savoir le conjoint qui n’en est pas civilement le propriétaire.

Cette considération nous semble renforcée par le libellé de l’article 3.39 du Livre 3 du Code civil précisant que : ‘Les animaux sont doués de sensibilité et ont des besoins biologiques. Les dispositions relatives aux choses corporelles s’appliquent aux animaux, dans le respect des dispositions légales et réglementaires qui les protègent et de l’ordre public.’ Cet article opère un renvoi direct vers les législations protégeant les animaux et qui relèvent donc de la compétence des Régions depuis la sixième réforme de l’État.

Un parallèle peut être opéré avec l’article 3.50 définissant le droit propriété et indiquant notamment que ‘Le propriétaire a la plénitude des prérogatives, sous réserve des restrictions imposées par les lois, les règlements ou par les droits de tiers’. Or, en matière de bien-être animal, des restrictions au droit de propriété sont imposées de longue date. On peut citer, par exemple, l’article 1^{er} de la loi de 1986 interdisant les actes de cruauté envers les animaux.”

Over artikel 2.25 van het ontworpen wetboek verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Nous ne traitons pas ici d’éléments civils relevant de la compétence de l’État fédéral, car il s’agit également d’une question relevant de la matière du bien-être animal. cette disposition permet de protéger et d’assurer le bien-être des animaux à deux niveaux :

1. Il s'agit de protéger les animaux contre l'inertie des héritiers et de permettre une prise en charge par un nouveau responsable à brève échéance. En pratique, on constate que certains animaux sont livrés à eux-mêmes et meurent de faim/soif en l'absence de prise en charge ;

2. Il s'agit de permettre d'assurer à l'animal des conditions de détention appropriées et de lui épargner le stress et la détresse psychologique liée à une séparation à une personne avec laquelle il a noué un lien d'affection.

Pour le surplus, les régions sont compétentes pour légiférer sur cette thématique de la même qu'il l'a été exprimé ci-dessus (...).

Cette question relève de la matière du bien-être animal puisqu'il est question de s'assurer que les héritiers ne délaissent pas les animaux du défunt au motif qu'un acte de disposition (en le donnant à un tiers, par exemple) ou que la prise en charge personnelle des animaux pourrait être considérée comme une acceptation tacite de la succession. En pratique, ce type d'argument a été invoqué à plusieurs reprises et a mené à des situations dramatiques pour les animaux concernés.

Si l'article 4.41, §1^{er}, alinéa 1^{er} du Code civil précise que 'les actes purement conservatoires, de surveillance et d'administration provisoire ne sont pas des actes d'acceptation de succession, si l'on n'y a pas pris le titre ou la qualité d'héritier', il n'en demeure pas moins qu'il serait tout de même possible d'interpréter le comportement de l'héritier comme étant une acceptation de la succession. Or, compte tenu de la sentience et de la sensibilité reconnue aux animaux, il est important que leur sort soit fixé rapidement (il s'agit d'éviter qu'ils soient livrés à eux-mêmes ou qu'il ne puissent faire l'objet d'une adoption pendant de nombreux mois et soient bloqués, par exemple, dans un refuge avec toutes les conséquences délétère que cela peut avoir sur son bien-être).

Dans la mesure où le Code civil ne protège pas explicitement les animaux et que le bien-être animal est une compétence confiée aux Régions depuis la Sixième réforme de l'État, l'adoption de règles assurant leur protection et protégeant leur bien-être appartient aux Régions."

Over artikel 2.26 van het ontworpen wetboek voegde de gemachtigde daar nog het volgende aan toe:

"Ici aussi le texte en projet règle une question relevant de la matière du bien-être animal. Il s'agit de protéger les animaux contre l'inertie des héritiers et de permettre une prise en charge rapide des animaux par un nouveau responsable afin d'éviter des atteintes à leur bien-être, voire le décès car ils seraient livrés à eux-mêmes."

In verband met artikel 3.1, § 2, tweede lid, van het ontworpen wetboek verklaarde de gemachtigde het volgende:

"La Région est compétente pour fixer le contenu minimal des contrats de vente, d'adoption et de donation car cette question relève de la matière du bien-être animal, compétence qui lui a été transférée lors de la Sixième réforme de l'État. Selon les travaux préparatoires, 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. En l'occurrence, l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux fixe le contenu minimal du contrat d'adoption (voir l'article 21, §5 + l'annexe VIII C).

Par ailleurs, le libellé de l'article 3.39 du Livre 3 du Code civil précise ce qui suit : 'Les animaux sont doués de sensibilité et ont des besoins biologiques. Les dispositions relatives aux choses corporelles s'appliquent aux animaux, dans le respect des dispositions légales et réglementaires qui les protègent et de l'ordre public.' Cet article opère un renvoi direct vers les législations protégeant les animaux et qui relèvent donc de la compétence des Régions depuis la sixième réforme de l'État."

Voor artikel 3.1, § 2, tweede lid, van het ontworpen wetboek kan worden aangenomen dat het regelen van de elementen die minstens moeten voorkomen in verkoop-, schenkings- en adoptieovereenkomsten van dieren, tot de gewestbevoegdheid inzake dierenwelzijn kan worden gerekend, althans in zoverre die elementen voldoende verband houden met het welzijn van de betrokken dieren.

Ook artikel 2.25 van het ontworpen wetboek, dat betrekking heeft op de daden die nabestaanden moeten stellen in geval van overlijden van de verantwoordelijke van het dier, om het welzijn ervan te verzekeren, kan tot de gewestbevoegdheid inzake dierenwelzijn worden gerekend.

Voor de artikelen 2.24 en 2.26 van het ontworpen wetboek volstaat de verwijzing naar bepalingen van het Burgerlijk Wetboek over dieren als wezens met gevoelsvermogen en met biologische noden, alsook over de beperkingen van het eigendomsrecht, niet om de gewesten bevoegd te achten voor de bepalingen die rechtstreeks ingrijpen in de burgerrechtelijke gevolgen van huwelijksrecht en erfrecht. Dat neemt niet weg dat een beroep zou kunnen worden gedaan op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden, maar daartoe is vereist dat de ontworpen maatregelen als noodzakelijk kunnen worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de ontworpen bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.¹⁰ Dat betekent dat in de memorie van toelichting moet worden aangetoond op welke wijze is voldaan aan deze drie voorwaarden.

6.1. Sommige bepalingen van het ontworpen wetboek houden een verbod in op het gebruik van bepaalde producten of een verbod om ze te verhandelen.

Artikel 3.5 van het ontworpen wetboek verbiedt de verhandeling, het houden en het gebruik van producten die het welzijn van dieren in het gedrang brengen of schaden, namelijk¹¹ elektrische halsbanden, slipkettingen, halsbanden waarvan de binnenkant uitstekende delen heeft en lijmvallen voor gewervelde dieren. De Regering wordt gemachtigd om de verhandeling, het bezit en het gebruik te verbieden of te beperken van andere producten die een negatieve impact kunnen hebben op het dierenwelzijn en die specifiek ontworpen zijn voor gebruik bij dieren. De Regering kan een tijdelijke afwijking invoeren wanneer deze producten gebruikt worden voor honden van de civiele bescherming, de lokale en de federale politie, de douane en defensie. Artikel 9.1, 22°, van het ontworpen wetboek verbiedt het gebruik van vuurwerk waarvan het ontploffingslawaai luider is dan 70 dB.

¹⁰ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bv.: GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015, B.11; GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.92.4.

¹¹ Zie opmerking 6.2 over de formulering van de Nederlandse tekst ter zake, alsook opmerking 64.

Wat betreft artikel 3.5 van het ontworpen wetboek antwoordde de gemachtigde het volgende op de vraag of het verbod tot gebruik en tot het houden van de erin bedoelde producten al dan niet een marktuitsluitend effect heeft en of met het verbod op verhandeling niet de federale voorbehouden bevoegdheid inzake productnormen¹² wordt betreden:

“Le régime d’interdiction de détention et d’utilisation mis en place à l’article 3.5 n’implique pas une exclusion du marché pour les raisons suivantes :

1. Les produits faisant l’objet d’une interdiction sont listés précisément (piège à colle à destination des vertébrés, colliers électriques et colliers étrangleurs). Il y a donc une limitation à certaines gammes de produits.

2. L’interdiction ne concerne que certaines espèces (les chiens et les chats en ce qui concerne les colliers - les vertébrés en ce qui concerne les pièges à colle).

3. Il existe des solutions alternatives à l’utilisation des produits interdits (d’autres méthodes de piégeage, d’autres types de colliers ne provoquant pas des souffrances animales aussi problématiques et même d’autres méthodes de dressage des animaux).

4. Une période transitoire a été mise en place puisque le Code ne sera adopté que 6 mois à compter de sa publication au moniteur belge (art. 18) afin de laisser le temps aux citoyens concernés de s’adapter à la nouvelle réglementation et de pouvoir mettre en place les méthodes alternatives. En ce qui concerne les colliers, une période transitoire spécifique est mise en place via l’article 16 du texte en projet sur les recommandations formulées par le Conseil bruxellois du bien-être animal dans son avis du 6 mai 2022.

Plusieurs de ces arguments ont été accueillis par le Conseil d’État dans son avis 69.976/1/V (voir point 3.2) en ce qui concerne l’utilisation de colliers qui a dès lors considéré qu’il n’y avait pas d’exclusion du marché. Ce raisonnement du Conseil d’État peut donc être appliqué à l’interdiction de détention de ces produits.

Il ne s’agit pas d’une norme de produits dans la mesure où l’article 6, §1^{er}, II, deuxième alinéa première concerne la compétence de la région en matière d’environnement et de la politique [de l’eau]. C’est à ce titre qu’une réserve de compétence a été mise en place au profit de l’autorité fédérale dans l’établissement des normes de produits. En outre, on peut relever que l’article 6, §1^{er}, XI attribue la compétence du bien-être des animaux sans mettre en place une réserve de compétence en matière d’établissement de normes de produits au profit de l’autorité fédérale.

Au surplus, deux avis du Conseil d’État considèrent que des interdictions d’utilisation ne peuvent être considérées comme des normes de produits. Le raisonnement du Conseil d’État peut être transposé à l’interdiction de commercialisation mise en place par le texte en projet :

- dans son avis 72.351 (point 3.2), le Conseil d’État précise que les interdictions d’utilisation d’accessoires (notamment des colliers électriques) ‘ne contiennent pas, comme telles, de conditions auxquelles les accessoires concernés doivent satisfaire lors de leur mise sur le marché et ne peuvent dès lors pas, comme telles, être considérées comme des normes de produits’. Un raisonnement similaire peut être appliqué en matière de commercialisation.
- dans son avis 69.976/1/V, le Conseil d’État a estimé, concernant l’interdiction d’utilisation de colliers électriques que ‘Het ontworpen principieel verbod om honden en katten een halsband die elektrische prikkels toedient te laten dragen, bevat op zich geen eisen waaraan de betrokken halsbanden moeten voldoen bij

¹² Artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

het op de markt brengen ervan en kan dan ook op zich niet worden beschouwd als een productnorm'.

Les conclusions de l'arrêt de la Cour constitutionnelle 165/2020 évoquées dans ces deux avis ne peuvent être appliquées à la présente situation car cette affaire traitait d'une question touchant à l'environnement alors qu'il existe pour cette matière (au contraire de la matière du bien-être des animaux), une réserve de compétence au profit de l'autorité fédérale.

Si toutefois le Conseil d'État devait estimer que l'interdiction de commercialisation appartient à l'autorité fédérale, la mise en place de cette interdiction pourrait alors se fonder sur les pouvoirs implicites visés à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En vertu de cet article et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, 3 critères doivent être réunis pour justifier l'empiètement sur les compétences fédérale, à savoir :

1. Un empiètement nécessaire pour permettre la réalisation des objectifs poursuivis

Afin de pouvoir atteindre son objectif de manière efficace, il est nécessaire d'interdire la commercialisation de ces produits actuellement en vente libre. (...) En l'absence de cette interdiction, il est en pratique quasiment impossible d'empêcher la détention et l'utilisation des produits visés par l'article 3.5. Ce constat est partagé par les experts du Conseil bruxellois du bien-être animal et est spécifiquement mentionné dans les avis dédiés.

2. L'empiètement a un impact marginal sur la compétence fédérale

Il s'agit uniquement du commerce de produits portant atteinte au bien-être des animaux et dont le listing doit être établi précisément pour l'application de la mesure d'interdiction. L'impact est donc extrêmement marginal.

3. La matière se prête à un traitement différencié

La matière du bien-être animal se prête bien à un traitement différencié puisqu'elle dispose d'un corps de règles spécifique pour encadrer cette thématique. Historiquement, la matière du bien-être animal a été extraite du Code pénal vu les spécificités de la matière."

Wat betreft artikel 9.1, 22°, van het ontworpen wetboek antwoordde de gemachtigde het volgende op de vraag of het verbod tot het gebruik van vuurwerk al dan niet een marktuitsluitend effect heeft:

"En ce qui concerne le 22°, l'interdiction d'utilisation des feux d'artifice dont le bruit de l'explosion dépasse 70 décibels n'a pas un effet d'exclusion du marché pour les raisons suivantes :

1. Les feux d'artifice concernés sont strictement délimités (ils concernent uniquement ceux dont le bruit de l'explosion dépasse 70 décibels). Il y a donc une limitation à certains types de feux d'artifice.

Il s'agit d'une recommandation du Conseil bruxellois du bien-être animal qui, dans son avis du 4 novembre 2022 précise que l'utilisation de feux d'artifice provoque des stimuli intenses capables de produire des états de peur, des phobies et/ou de l'anxiété chez les animaux. Ces réactions peuvent également aboutir à des blessures ou même à la mort de ces animaux, ainsi qu'à des problèmes de sécurité publique. L'intensité du bruit provoqué par l'explosion est le facteur problématique, raison pour laquelle le Conseil recommande de n'autoriser que l'utilisation de feux d'artifice à bruit contenu (dont le bruit de l'explosion ne dépasse pas 70 décibels).

2. Il ne s'agit pas d'une interdiction absolue et il existe des solutions alternatives puisque l'utilisation de feux d'artifice à bruit contenu reste autorisée ou peut être remplacée par des spectacles de sons et lumières.

3. Une période transitoire a été mise en place puisque le Code ne sera adopté que 6 mois à compter de sa publication au moniteur belge (art. 18) ce qui laisse le temps au secteur d'adapter son offre en fonction du nouvel encadrement législatif.”

6.2. Volgens het Grondwettelijk Hof zijn productnormen “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten”.¹³ Nog volgens het Grondwettelijk Hof is “[h]et voorbehouden van de bevoegdheid inzake productnormen aan de federale overheid (...) immers precies verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren (*Parl.St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558/1, p. 20; *Parl.St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1063/7, p. 37) en om obstakels voor het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen (*Parl.St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558/5, p. 67)”.¹⁴ Anders dan de gemachtigde voorhoudt, is de voorbehouden federale bevoegdheid inzake productnormen niet beperkt tot leefmilieu.

In zoverre artikel 3.5 van het ontworpen wetboek voorziet in een *verbod op het verhandelen* van producten die het welzijn van dieren in het gedrang brengen of schaden, wordt de federale bevoegdheid inzake productnormen betreden en kunnen die bepalingen geen doorgang vinden.¹⁵ Het gaat in dit geval overigens niet om het verbieden van de verhandeling van een product omwille van de wijze waarop het is geproduceerd, zoals foie gras wordt geproduceerd door het dwangvoederen van dieren,¹⁶ maar wel om het verbod van de verhandeling omwille van de intrinsieke eigenschappen van het product zelf bij het op de markt brengen ervan, ook al houden die eigenschappen verband met dierenwelzijn.¹⁷

Dat neemt niet weg dat een beroep zou kunnen worden gedaan op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden, maar daartoe is vereist dat de ontworpen maatregelen als noodzakelijk kunnen worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, dat de

¹³ Zie o.m. GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.17.1; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.13.2; GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.17.1.

¹⁴ GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.2; GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.17.2; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.13.3.

¹⁵ Zie ook adv.RvS 69.976/1/V van 8 september 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 april 2022 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren en het decreet van 13 juli 2018 tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming’, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1124/1, 21, opmerking 4.

¹⁶ Zie adv.RvS 67.856/VR van 13 oktober 2020, opmerking 3.6.2.

¹⁷ Dat neemt niet weg dat bij de uitvaardiging van dergelijke maatregelen door de federale overheid zal moeten voldaan zijn aan het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel, dat inhoudt dat de uitoefening van de bevoegdheid van de gewesten inzake dierenwelzijn niet onmogelijk wordt gemaakt of op overdreven wijze wordt bemoeilijkt.

aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de ontworpen bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.¹⁸

Zoals wordt uiteengezet in opmerking 64 blijkt dat het de bedoeling is dat het verbod vervat in artikel 3.5, § 1, van het ontworpen wetboek beperkt is tot de drie erin opgesomde producten. Indien dat het geval is (wat thans niet blijkt uit de Nederlandse tekst ervan) kan worden ingestemd met de argumentatie met betrekking tot de drie voormelde voorwaarden.

Voor de machtiging aan de Regering in artikel 3.5, § 2, van het ontworpen wetboek zal bij de uitvoering ervan voor welbepaalde producten moeten blijken dat aan de drie voormelde voorwaarden is voldaan.¹⁹

6.3. In zoverre artikel 3.5 van het ontworpen wetboek voorziet in een *verbod op het houden en het gebruik* van producten die het welzijn van dieren in het gedrang brengen of schaden, heeft het Grondwettelijk Hof in de arresten nrs. 32/2019 en 35/2019 evenwel geoordeeld dat een algemeen *gebruiksverbod* voor, in dat geval, bepaalde pesticiden op het ganse grondgebied van een gewest, voor de betrokken pesticiden een marktuitsluitend effect zou sorteren, hetgeen de uitoefening van de bevoegdheid inzake productnormen door de federale wetgever in de praktijk onmogelijk zou maken.²⁰

Op grond van die redenering heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 165/2020 een regeling vernietigd die onder meer voorzag in een verbod om wensballonnen op te laten. Het Hof oordeelde daarover het volgende:

“Zonder dat het te dezen nodig is te onderzoeken of een algemeen verbod op het gebruik van wensballonnen op het ganse grondgebied van het Vlaamse Gewest ingepast kan worden in een of meer aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de gewesten, volstaat het vast te stellen dat een dergelijk verbod een marktuitsluitend effect sorteert, hetgeen de uitoefening van de bevoegdheid inzake productnormen door de federale wetgever, in de praktijk, onmogelijk maakt.

In zoverre het betrekking heeft op het oplaten van wensballonnen schendt het bestreden decreet het door artikel 143, § 1, van de Grondwet gewaarborgde beginsel van de federale loyaliteit.”²¹

Nog afgezien van de vraag of de federale overheid op grond van haar bevoegdheid inzake productnormen gebruiksvoorschriften kan vaststellen zoals in de ontworpen bepalingen, die specifiek gericht zijn op de zorg voor het dierenwelzijn, voorziet artikel 3.5, § 1, van het ontworpen wetboek, in tegenstelling tot de bepaling waarover het Hof in het voormelde arrest uitspraak heeft

¹⁸ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bv.: GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015, B.11; GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.92.4.

¹⁹ Gelet op de delegatie aan de Regering in de ontworpen bepaling kan worden aanvaard dat op het niveau van het uitvoeringsbesluit een beroep wordt gedaan op de impliciete bevoegdheden (zie RvS 29 juni 2023, nr. 256.986, *asbl Belplant*, nr. 31, waaruit kan worden afgeleid dat in een niet aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid de machtiging van de ordonnantiegever aan de Regering om een ordonnantie bepaling uit te voeren, tevens inhoudt dat zij middels de impliciete bevoegdheden een aangelegenheid vermag te regelen die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort).

²⁰ GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.20.3; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.16.2.

²¹ GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.18.3.

gedaan, niet in een algemeen verbod op het gebruik van producten met betrekking tot dieren, maar enkel van specifieke producten, namelijk elektrische halsbanden, slipkettingen, halsbanden waarvan de binnenkant uitstekende delen heeft en lijmvallen voor gewervelde dieren (onder voorbehoud van hetgeen in opmerking 64 is uiteengezet over de Nederlandse tekst van die ontworpen bepaling). Dat is ook het geval voor artikel 9.1, 22°, van het ontworpen wetboek en het erin vervatte verbod op het gebruik van vuurwerk waarvan het ontploffingslawaai luider is dan 70 dB.

Voor de machtiging aan de Regering in artikel 3.5, § 2, van het ontworpen wetboek zal bij de uitvoering ervan voor welbepaalde producten moeten blijken dat het eventuele gebruiksverbod voldoende specifiek is.

6.4. De verbodsmaatregelen vervat in of genomen ter uitvoering van artikel 3.5, §§ 1 en 2, van het ontworpen wetboek, gelden ook voor producten voor diensthonden die worden ingezet voor ordehandhaving, opsporing van misdrijven, landsverdediging en grenscontroles. In dat verband moet rekening worden gehouden met het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel, dat inhoudt dat de uitoefening van die taken door de betrokken diensten van de federale overheid niet onmogelijk of overdreven moeilijk mag worden gemaakt.

Artikel 3.5, § 3, van het ontworpen wetboek voorziet in een delegatie aan de Regering om te voorzien in tijdelijke afwijkingen op de verbodsmaatregelen vervat in artikel 3.5, § 1, van het ontworpen wetboek wat betreft honden van de civiele bescherming, de lokale en federale politie, de douane en defensie. Uit de memorie van toelichting blijkt dat die machtiging is ingegeven door bedenkingen van de politie bij een verbod op elektrische halsbanden en wurghalsbanden (lees: slipkettingen). De Raad van State beschikt niet over het vereiste feitelijke inzicht om te kunnen uitmaken of daarmee in voldoende mate rekening is gehouden met het voormelde evenredigheidsbeginsel. Dat zal ook afhangen van de uitvoering van de ontworpen delegatie.²²

7.1. Artikel 2.11, § 1, vijfde lid, van het ontworpen wetboek bepaalt dat wanneer voor een zwervend, verloren of achtergelaten dier niet meteen een geschikte opvangplaats gevonden wordt omwille van de opvangomstandigheden van het dier, het dier tijdelijk bij de politie wordt ondergebracht. Op de vraag hoe op grond van de gewestbevoegdheid inzake dierenwelzijn een dergelijke verplichting kan worden opgelegd aan de politie, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“La disposition ne vise pas à imposer à la police d’héberger des animaux dans ses locaux mais tend à légitimer la détention temporaire d’animaux en l’absence de solution trouvée pour la prise en charge immédiate par un refuge ou un citoyen. En pratique, la police se voit confier la prise en charge effective des animaux errants, divagants ou saisis et a déjà dû, en contravention avec l’actuel article 9 de la loi de 1986, assurer l’hébergement temporaire d’animaux. Il s’agit, par exemple, d’un chien pris en charge en pleine nuit alors que les refuges sont fermés ou ne disposent plus de place pour accueillir un animal supplémentaire.”

²² Vgl. adv. RvS 72.351/VR/4 van 29 november 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 15 december 2022 ‘portant sur l’interdiction ou la restriction de l’utilisation d’accessoires ou de produits causant aux animaux des douleurs, des souffrances ou des lésions évitables’, opmerkingen 4.1 tot 4.3.

Indien het enkel de bedoeling is om een dergelijke tijdelijke opvang mogelijk te maken, rijst de vraag of deze bepaling nodig is.²³ Indien het daarentegen de bedoeling zou zijn om de politie verantwoordelijk te maken voor een dergelijke tijdelijke opvang, als een noodoplossing wanneer er geen andere opvangmogelijkheden zijn, zal een beroep moeten worden gedaan op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden en moet worden aangetoond dat is voldaan aan de voorwaarden daarvoor.

7.2. Artikel 13.1, § 1, eerste lid, 1°, van het ontworpen wetboek bepaalt dat de inbreuken op het aan te nemen wetboek, de uitvoeringsbesluiten ervan en de Europese verordeningen en besluiten ter zake, worden gecontroleerd, opgespoord en vastgesteld door de leden van de federale en lokale politie.

Op de vraag op welke bevoegdheidsgrond wordt gesteund voor de ontworpen bepaling, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Nous ne souhaitons pas faire usage des pouvoirs implicites (article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980) dans la mesure où les membres de la police (fédérale et locale) sont déjà compétents pour constater les infractions en matière de bien-être animal au titre de leur compétence générale de contrôle se fondant sur les articles 15 et 40 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. Cette formulation nous semblait plus simple pour les références ultérieures.”

De Raad van State ziet niet in waarom uitdrukkelijk moet worden bepaald dat de politie wordt belast met het toezicht op de naleving van de voormelde regelgeving, aangezien de politie hoe dan ook ertoe gehouden is op te treden om een einde te maken aan onwettige toestanden en bij overtredingen van toepasselijke en strafrechtelijk beteugelde regelgeving de nodige vaststellingen kan doen. Daarvoor is geen uitdrukkelijke bepaling nodig.²⁴

7.3. Artikel 13.1, § 1, tweede lid, van het ontworpen wetboek bepaalt dat in afwijking van het eerste lid enkel de met het toezicht belaste personeelsleden van Leefmilieu Brussel die dierenarts zijn, bevoegd zijn om de inbreuken gepleegd in de laboratoria op te sporen en vast te stellen.

Op de vraag op welke bevoegdheidsgrond wordt gesteund om de in opmerking 7.2 aangehaalde algemene bevoegdheid van de federale en lokale politie inzake de opsporing en vaststelling van misdrijven uit te sluiten, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“En ce qui concerne la limitation de la compétence de contrôle des laboratoires aux vétérinaires, nous souhaitons invoquer les pouvoirs implicites :

1. L’empiètement est nécessaire pour permettre la réalisation des objectifs poursuivis puisque les agents communaux et les membres de la police ne sont pas vétérinaires de formation et ne seront pas en mesure, vu la complexité de la matière et les

²³ Artikel 24 van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’ bepaalt immers dat de politiediensten ten aanzien van gevaarlijke of verlaten dieren alle nodige beveiligingsmaatregelen nemen om een einde te maken aan hun rondzwerven.

²⁴ Zie ook adv.RvS 71.933/3 van 4 november 2022 over een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest ‘Vlaamse Codex Dierenwelzijn’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 1267/2, 21, opmerking 58. Vgl. adv.RvS 67.387/3 van 14 mei 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het volmachtbesluit nr. 2020/023 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 mei 2020 ‘dat uithuiszettingen tijdelijk verbiedt tot en met 31 augustus 2020’, opmerking 8.

spécificités techniques qui y sont liées, d'assurer le contrôle des laboratoires de sorte que le but de protection de sauvegarde du bien-être des animaux ne pourrait être assurés si des contrôles étaient effectués par ces intervenants.

Il n'est pas question de priver ces agents de leurs autres compétences mais uniquement de cibler les contrôles en matière de bien-être des animaux.

2. L'impact de l'empiétement sur la compétence fédérale est marginal puisque l'on vise uniquement la matière du bien-être animal et le maintien d'une situation existante, qui excluait déjà, lorsque la matière était fédérale, que les contrôles soient effectués par des personnes qui ne sont pas des vétérinaires.

3. La matière du bien-être animal se prête bien à un traitement différencié puisque, avant la régionalisation de la compétence, la matière du bien-être animal, et *a fortiori* cette limitation du contrôle des laboratoires par les vétérinaires, faisait déjà l'objet d'une législation spécifique.

Vu les explications fournies sous la question précédente et ci-avant, nous proposons la reformulation suivante du §1^{er} de l'article 13.1 :

‘§1^{er}. Sans préjudice des devoirs incombant aux autres agents chargés de missions de police judiciaire, les infractions au présent Code, à ses arrêtés d'exécution et aux règlements et décisions européens en matière de bien-être animal sont contrôlées, recherchées et constatées par :

1° les agents de Bruxelles Environnement chargés de la surveillance dont la désignation est effectuée conformément à l'article 5, §1^{er} du Code de l'inspection ;

2° les agents communaux chargés de la surveillance dont la désignation est effectuée conformément à l'article 5, §4 du Code de l'inspection.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, seuls les agents de Bruxelles Environnement chargés de la surveillance qui sont vétérinaires sont compétents pour rechercher et constater les infractions commises dans les laboratoires.’”

Er kan worden ingestemd met de argumentatie van de gemachtigde met betrekking tot het beroep op de impliciete bevoegdheden.

7.4. Artikel 13.3, §§ 1 tot 3, van het ontworpen wetboek voorziet in een regeling inzake het betreden van elk vervoermiddel, elk terrein, elke instelling en elk lokaal waar dieren worden gehouden of gebruikt, met uitzondering van woningen. Die ontworpen regeling geldt ook voor leden van de federale en de lokale politie. Artikel 13.3, § 4, van het ontworpen wetboek bepaalt dat kan worden overgegaan tot het gebruik van de openbare macht en van dwang bij afwezigheid van de persoon die het werkelijk genot van de plaats heeft of als hij de toezichthoudende personen de toegang weigert.

De gemachtigde verklaarde het volgende over de draagwijdte van die laatste bepaling:

“En ce qui concerne le §4, par ‘recours à l'utilisation de la force publique’, nous entendons effectivement la réquisition de la police en vue de prêter assistance. Par utilisation de la ‘contrainte’, nous visons la possibilité de forcer l'entrée par tout moyen utile qui sera exercé par la police. Sur le fondement de l'article 44 de la loi sur la fonction de police, les services de police sont tenus de prêter main-forte aux agents et donc de donner suite à la réquisition, pour autant qu'elle soit légale.”

Uit de toelichting van de gemachtigde kan worden afgeleid dat de toezichthoudende ambtenaren assistentie van de politie kunnen vorderen om toegang te verkrijgen tot de betrokken plaats. De gemachtigde gaf de volgende toelichting in verband met het vervuld zijn van de voorwaarden voor een beroep op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden, wat betreft artikel 13.3, §§ 1 tot 4, van het ontworpen wetboek:

“L’empiètement ainsi effectué sur les compétences fédérales apparaît nécessaire afin d’assurer la réalisation de l’objectif visé par le Code, à savoir la protection et le bien-être des animaux. La police est régulièrement amenée à contrôler et à intervenir en cette matière. Il apparaît dès lors essentiel de leur permettre d’avoir recours à ce type de procédure. L’empiètement n’est que marginal puisqu’il concerne uniquement la matière du bien-être animal qui faisait d’ailleurs déjà l’objet d’une procédure spécifique lorsque la matière relevait de la compétence de l’État fédéral. Enfin, la matière se prête bien à un traitement différencié lié aux spécificités de la délinquance animale qui se produit et se constate le plus généralement dans les domiciles.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

7.5. Artikel 13.4 van het ontworpen wetboek voorziet in een regeling inzake wat in de memorie van toelichting wordt omschreven als “de mysterieuze klant” (*mystery shopping*). Overeenkomstig paragraaf 1, tweede lid, van dat artikel worden de toezichthoudende ambtenaren en de derden die gemachtigd worden door Leefmilieu Brussel vrijgesteld van straf wanneer zij in dit kader “absoluut noodzakelijke inbreuken” begaan, terwijl ze overeenkomstig paragraaf 2, 2°, een valse identiteit mogen gebruiken of zich ervan mogen onthouden hun identiteit bekend te maken.

Op de vraag om aan te tonen, zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, dat een beroep kan worden gedaan op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“En ce qui concerne l’exemption de peine et le recours à une fausse identité, nous souhaitons faire application de l’article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 (les pouvoirs implicites) en vue de la mise en place d’une cause d’excuse exclusive de peine ce que spécifie déjà l’exposé des motifs du texte en projet :

1. L’empiètement est nécessaire en vue de permettre aux personnes compétentes de mener à bien leur mission et, par là-même, de faire en sorte que la compétence régionale en matière de bien-être animal ne soit pas entravée par des poursuites pénales à l’encontre de ces personnes effectuant leur mission de contrôle. L’utilisation d’une fausse identité est particulièrement importante afin d’éviter qu’au bout du compte la population sache que la personne en question participe à des contrôles mais également pour éviter des menaces et représailles.

2. L’impact de l’empiètement sur la compétence fédérale est marginal puisque le recours à cette technique se limite aux articles 2.17 à 2.22 et au chapitre 3 du Code.

3. La matière du bien-être animal se prête bien à un traitement différencié (il s’agit d’une législation spécifique au sein des compétences de la Région) et qui se concentre spécifiquement sur le régime spécifique du commerce d’animaux et des établissements soumis à une obligation d’agrément.

Le but est de permettre aux agents de pouvoir déceler l’existence d’infractions et de pouvoir mettre en place les mécanismes de prévention, de constat et de poursuites appropriés eu égard aux infractions qui seront constatées.”

Het instellen van een regeling inzake *mystery shopping* inzake dierenwelzijn, op zich beschouwd, komt in beginsel toe aan de overheid die bevoegd is voor de betrokken aangelegenheid, aangezien het gaat om een bijzondere wijze van handhaving van de betrokken regelgeving. Er is dan ook geen beroep nodig op de impliciete bevoegdheden voor een dergelijke regeling. Dat is evenwel anders voor het instellen van een strafuitsluitende verschoningsgrond voor “absoluut noodzakelijke inbreuken” op strafbepalingen die tot het algemene strafrecht moeten worden gerekend, waarvoor de federale overheid bevoegd is, zoals bijvoorbeeld voor artikel 231 van het Strafwetboek over het in het openbaar aannemen van een valse naam, mede gelet op hetgeen daarover wordt bepaald in artikel 13.4, § 2, 2°, van het ontworpen wetboek. Daarvoor is een beroep vereist op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden.²⁵ Er kan worden ingestemd met de argumentatie van de gemachtigde daarover, met dien verstande dat de voorwaarde met betrekking tot een gedifferentieerde regeling betrekking heeft op de betreden federale regeling (in dit geval het algemene strafrecht) en niet op de gewestelijke bevoegdheid inzake dierenwelzijn. Er zal dus nog moeten worden aangetoond dat de betrokken federale misdrijven, waarvoor wordt voorzien in een strafuitsluitende verschoningsgrond, zich lenen tot een gedifferentieerde regeling.

7.6. Artikel 13.5, § 1, tweede lid, van het ontworpen wetboek bepaalt dat de maatregelen die door de leden van de lokale en federale politie worden bevolen in het kader van het opsporen van inbreuken, mondeling aan de bestemming van de maatregelen worden meegedeeld en in een proces-verbaal vastgelegd.

De vraag rijst of een dergelijke bepaling wel nodig is, aangezien die mededeling en de opname in een proces-verbaal door de leden van de lokale en federale politie vanzelfsprekend lijkt te zijn. Indien de stellers van het voorontwerp dat anders zien, moeten ze aantonen dat is voldaan aan de voorwaarden voor de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden.

7.7. Artikel 13.6 van het ontworpen wetboek heeft betrekking op de maatregelen die onder meer de leden van de lokale en federale politie kunnen nemen met betrekking tot de inbeslagname, het onderbrengen en het verzorgen van de betrokken dieren.

In de memorie van toelichting wordt uiteengezet hoe is voldaan aan de voorwaarden om een beroep te doen op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden. Voor zover een dergelijke verantwoording al nodig is, aangezien het enkel gaat om mogelijkheden die worden geboden aan de betrokken toezichthouders, kan ermee worden ingestemd.

²⁵ Vgl. adv.RvS 72.225/1/VR van 6 december 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 1 juni 2023 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake het bestrijden van discriminatie op het vlak van de tewerkstelling’, *Parl.St.* Br.Parl. 2022-23, nr. A-676/1, 25-27, opmerkingen 7 tot 10.

B. Territoriale bevoegdheid

8.1. Artikel 3.6 van het ontworpen wetboek bepaalt dat de artikelen 3.7 tot 3.10 ervan van toepassing zijn op de publiciteit, met inbegrip van advertenties, ongeacht de drager, uitgegeven door of bestemd voor een persoon gevestigd op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, met het oog op het verhandelen, geven of voor adoptie plaatsen van een dier. Artikel 3.7, 2°, van het ontworpen wetboek verbiedt publiciteit voor activiteiten met dieren waarvan de lijst is opgesteld door de Regering en die enkel activiteiten betreft die zich afspelen in een land of een gewest dat geen wetgeving ter bescherming van dieren heeft die minstens gelijkwaardig is aan de bepalingen van het aan te nemen wetboek.

De gemachtigde verklaarde het volgende aangaande de territoriale bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor de ontworpen bepalingen:

“Depuis la Sixième réforme de l'État, la Région est compétente en matière de bien-être animal. Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014, ‘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’. La publicité est l’une des thématiques visées par la loi du 14 août 1986. L’attribution de la compétence du bien-être animal aux Régions implique pour celles-ci de disposer de la pleine compétence de législation du contrôle du respect de cette législation pour l’ensemble de la matière du bien-être animal. La Région de Bruxelles-capitale est donc pleinement compétente pour encadrer la publicité sur son territoire.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les Régions peuvent déterminer le(s) critère(s) en application desquels l’objet des normes adoptées est localisé dans leur aire de compétence (C. Const., 51/2006, point B.9.3). En l’occurrence, pour le texte en projet, il a opté pour le critère de diffusion de la publicité sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ou à partir du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, quel que soit le support utilisé (numérique ou papier, par exemple).

Toute publicité diffusée sur le territoire bruxellois doit se conformer au régime mis en place dans les articles suivants du texte en projet afin de lutter contre les trafics d’animaux et les acquisitions impulsives qui mènent trop souvent à des situations de maltraitance animale ou à des abandons. L’acquisition d’un animal implique des responsabilités et des coûts importants nécessitant une réflexion approfondie.

Tout publicité diffusée à partir de la Région de Bruxelles-Capitale à destination d’un public bruxellois et/étranger (d’une Région ou d’un autre pays) doit également se conformer au régime mis en place dans les articles suivants du texte en projet pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus. Il serait par ailleurs incohérent qu’une publicité puisse être diffusée à partir de la Région de Bruxelles-Capitale et donc dans une Région qui entend promouvoir le respect et le bien-être des animaux, sans respecter l’encadrement mis en place en vue de lutter contre les atteintes au bien-être des animaux.

Concernant l’article 3.7, celui-ci ne réglemente pas les activités qui se pratiquent en dehors du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Il souhaite par contre interdire la publicité, en Région de Bruxelles-Capitale, pour des activités qui, sur ce même territoire, sont interdites ou strictement encadrées alors même qu’elles seraient autorisées dans les autres Régions du pays ou dans d’autres États. Il serait interpellant que des activités interdites du fait des atteintes graves occasionnées au bien-être des animaux puissent être promues sur le territoire qui les interdit et poussent le public bruxellois à se rendre à l’étranger (ou dans d’autres Régions) en vue d’assister ou d’exercer l’activité interdite. On songe par exemple, au spectacle à des combats de coqs, à la corrida ou à la chasse au lion.”

8.2. De bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gewesten berust op een stelsel van exclusieve bevoegdheden, wat impliceert dat iedere rechtssituatie in beginsel slechts door één wetgever kan worden geregeld. Indien een regeling tot de bevoegdheid van meerdere gewesten zou kunnen behoren, moet worden uitgemaakt waar het zwaartepunt van de geregelde rechtsverhouding ligt.²⁶ Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof betekent een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling bovendien het volgende:

“Een zodanig stelsel veronderstelt dat het onderwerp van iedere regeling welke een [gewest]wetgever uitvaardigt moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding en situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld.

Met inachtneming van de grondwettelijke bepalingen, kunnen de [gewest]raden het criterium of de criteria bepalen met toepassing waarvan het onderwerp van de door hen uitgevaardigde regeling, naar hun inzicht, gelokaliseerd is binnen hun bevoegdheidsgebied. De gekozen criteria zijn evenwel onderworpen aan de controle van het Hof, dat tot opdracht heeft erover te waken dat de [gewest]raden noch hun materiële, noch hun territoriale bevoegdheid overschrijden.

Deze grondwettigheidstoetsing dient in de eerste plaats te gebeuren vanuit de bepalingen die de materiële bevoegdheid toewijzen en die de elementen bevatten op grond waarvan de geldigheid van die criteria kan worden beoordeeld; een inzicht in het onderwerp, de aard en eventueel het doel van de toegewezen materiële bevoegdheid is vereist om een gepast oordeel te vormen over de lokalisatie van het onderwerp van een met aanwending ervan uitgevaardigde regeling binnen het door de Grondwet toegewezen territoriale bevoegdheidsgebied.”²⁷

Voor zover de gehanteerde aanknopingspunten toelaten om te bepalen bij welk gewest het zwaartepunt ligt en de verschillende gewesten bovendien dezelfde aanknopingspunten hanteren, zal de regeling sluitend en in overeenstemming met de bevoegdheidsverdeling zijn.

8.3. Wat betreft artikel 3.6 van het ontworpen wetboek kan worden ingestemd met het lokalisatiecriterium van de vestiging van de persoon die de publiciteit uitgeeft. Het tweede, bijkomende lokalisatiecriterium van de vestiging van de persoon voor wie de publiciteit is bestemd, is evenwel problematisch. De ontworpen regeling zou daardoor toepasselijk worden op publicaties die slechts één of enkele bestemmingen hebben in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en die een onvoldoende nauwe band vertonen met dat gewest. Er rijzen ook problemen inzake de handhaving voor een dergelijk lokalisatiecriterium. Ten slotte is een overlapping met regelingen van andere gewesten waarschijnlijk met een dergelijk criterium. Het is dan ook raadzaam om af te zien van het tweede, bijkomende lokalisatiecriterium van de vestiging van de persoon voor wie de publiciteit is bestemd.

Daar komt nog bij dat, indien de publiciteit uitgaat van een persoon gevestigd in een andere EU- of EER-lidstaat, de vraag rijst of – indien toch zou worden vastgehouden aan het tweede, bijkomende lokalisatiecriterium – de ontworpen regeling verenigbaar is met het EU-recht,

²⁶ Zie bijvoorbeeld: GwH 21 juni 2000, nr. 76/2000, B.4.1; GwH 11 december 2002, nr. 184/2002, B.7; GwH 28 juni 2006, nr. 109/2006, B.9.2.

²⁷ GwH 30 januari 1986, nr. 9, 5.B.1. Zie ook GwH 30 januari 1986, nr. 10, 8.B en 8.B.1; GwH 26 maart 1986, nr. 17, 3.B.7.c; GwH 18 november 1986, nr. 29, 3.B.1 en 3.B.2; GwH 11 december 1996, nr. 72/96, B.7.1 tot B.7.3; GwH 19 april 2006, nr. 51/2006, B.9.1 tot B.9.3; GwH 2 maart 2011, nr. 33/2011, B.5.

wat niet kon worden nagegaan binnen de beperkte tijd, gegeven het grote aantal adviesaanvragen, waarover de Raad van State beschikt. Indien de publiciteit uitgaat van een persoon in een derde land, moet eraan worden herinnerd dat een van de fundamentele regels van het internationale recht bepaalt dat een staat staatsgezag uitoefent op zijn eigen grondgebied, en dat alleen doet, zonder inmenging van enige andere staat. Gelet op dit territorialiteitsbeginsel moet er in beginsel over worden gewaakt dat er een voldoende nauwe band bestaat met de territoriale rechtsmacht van België, wat in dit geval twijfelachtig is wanneer het gaat over ruim verspreide publicatie met slechts één of enkele bestemmingen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

8.4. Wat betreft artikel 3.7, 2°, van het ontworpen wetboek is het onduidelijk wat wordt bedoeld met het hebben van “geen wetgeving ter bescherming van dieren (...) die minstens gelijkwaardig is aan de bepalingen van [het aan te nemen wetboek]”. Het ontworpen wetboek is immers zo omvangrijk dat een vergelijking met de regelgeving inzake de bescherming van dieren van een ander land of een ander gewest zo goed als onmogelijk is, of op zijn minst een bijzonder rechtsonzeker criterium vormt.

De gemachtigde reageerde daarop als volgt:

“En ce qui concerne l'article 3.7, 2°, nous ne faisons pas uniquement référence à la législation sur la publicité mais la législation applicable sur l'activité interdite ou strictement encadrée en Région de Bruxelles-Capitale. Il reviendra dès au Gouvernement, lorsqu'il fixera la liste des activités concernées, d'analyser, pour chaque activité qu'il envisage d'inscrire dans cette liste au regard de quel pays ou de quelle Région il n'y aurait pas une législation protectrice au moins équivalente.”

Ook met deze meer toegespitste vergelijkingsbasis (de regeling die specifiek geldt voor de betrokken activiteit) gaat het om een erg subjectief en dus rechtsonzeker criterium, dat moet worden vervangen door een duidelijker criterium dat voldoet aan hetgeen is uiteengezet in opmerking 8.2 en dat een voldoende nauwe band met het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest moet vertonen, zoals de waarschijnlijkheid dat de activiteit gevolgen heeft voor dieren die worden gehouden of die voorkomen op dat grondgebied.

VORMVEREISTEN

9. Sommige bepalingen van het ontworpen wetboek²⁸ betreffen het verlenen van subsidies, zodat de vraag rijst of ze niet moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU).

De gemachtigde verklaarde daarover het volgende

“Aucune notification à la Commission européenne n'a été effectuée au titre de l'article 108, §3 TFUE et celle-ci ne nous apparaît pas nécessaire pour les raisons exprimées ci-dessous article par article.

²⁸ Zoals artikel 2.8, tweede lid (financiële steun voor initiatieven voor de sterilisatie van dieren), artikel 2.19, § 3 (jaarlijkse subsidie aan de erkende dierenasielen), en artikel 10.7, § 2, derde lid (financieel ondersteunen van initiatieven in verband met alternatieve benaderingen voor dierproeven), van het ontworpen wetboek.

Selon l'article 107, §1^{er} TFUE, les aides d'État sont incompatibles avec le marché intérieur. Le traité ne définit cependant pas ce qu'il faut entendre par 'aide d'État'. Selon la conception objective et extensive retenue par la Cour Justice de l'Union européenne, pour apprécier s'il y a effectivement aide d'État, il convient 'de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique, qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions de marché' (CJCE, 11 juillet 1996, SFEI, aff. C-39/94). Les règles en matière d'aides d'État ne s'appliquent que lorsque le bénéficiaire d'une mesure est une 'entreprise', ce que la Commission européenne rappelle dans sa communication 2016/C 262/01. Selon la jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne, les entreprises sont définies comme des entités exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de ces entités et de leur mode de financement.

En ce qui concerne l'article 2.8, alinéa 2: Le 1^o permet au Gouvernement d'accorder au responsable de l'animal une aide à la stérilisation et n'est pas constitutif d'une aide d'État au sens de l'article 107 TFUE puisque la mesure ne concerne pas une entreprise (voir Décision 2001/834/CE de la Commission du 18 juillet 2001, JOCE L 312). Si le responsable de l'animal est une personne morale, la mesure ne peut être analysée comme un avantage pour certaines entreprises par rapport à d'autres puisque toute personne morale, responsable d'un chat, pourrait obtenir une aide à la stérilisation dans les mêmes conditions. Au 2^o, ce sont les communes qui sont visées et qui ne peuvent être assimilées à une 'entreprise' au sens de la conception de la Cour de Justice de l'Union européenne et des critères que celle-ci établit. En effet, la commune remplit un rôle de service public qui ne s'apparente pas, en l'espèce, à l'exercice d'une activité économique. Nous ne sommes donc pas en présence d'une aide d'État.

En ce qui concerne l'article 2.19, §3, le principal objectif de cette disposition est de pouvoir assurer la continuité de la prise en charge des animaux errants, divagants, perdus et abandonnés se trouvant sur la voie publique ainsi que les animaux saisis par les autorités compétentes. Il s'agit d'une mission de service public accomplie par les refuges pour animaux. Selon la Cour de Justice de l'Union européenne, l'activité de protection de l'environnement à caractère exclusivement social n'est pas une activité économique (Trib. UE, 12 septembre 2013, République fédérale d'Allemagne c/ Commission, aff. T-347/09). A notre estime, une application analogique peut être effectuée au profit des refuges. Si toutefois le Conseil d'État estimait que l'activité des refuges présente un caractère économique, l'aide d'État lui étant destinée devrait alors être considérée comme compatibles avec le marché intérieur au titre de l'article 107, §3, c) précisant que 'les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun'.

En ce qui concerne l'article 10.7, §2, alinéa 3, celui-ci vise à permettre au Gouvernement de soutenir financièrement toute initiative permettant d'encourager la recherche dans le domaine des méthodes alternatives à l'expérimentation animale et la diffusion des résultats. L'octroi d'aides pour toute initiative des universités et groupes de recherche au sein de ces universités ne peut être considéré comme une aide d'état au sens de l'article 107, §1^{er} TFUE. En effet, la communication 2016/C 262/01 de la Commission européenne précise explicitement que certaines activités d'universités et d'organismes de recherche ne relèvent pas des règles en matière d'aides d'État. Il s'agit notamment des activités suivantes :

- les activités de recherche et développement indépendantes en vue de connaissances plus étendues et d'une meilleure compréhension, y compris la recherche et développement en collaboration;
- la diffusion des résultats de recherche.

En outre, la Commission considère que les aides à la recherche et au développement sont principalement justifiées sur la base des dispositions de l'article 107, § 3, b) et c) TFUE. Il s'agit plus précisément de considérer comme étant compatibles avec le marché intérieur, les aides d'État visant à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à faciliter le développement de certaines activités économiques au sein de l'Union, lorsque ces aides n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. A ce sujet, la 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 précise au considérant (10) que l'objectif final de l'Union européenne est le remplacement total du modèle animal et reconnaît la nécessité de développer des alternatives à l'expérimentation animale. Les possibilités de financement instituées à l'article 10.7, §2, alinéa 3 du texte en projet peuvent donc être considérées comme un projet important d'intérêt européen commun justifiant une aide d'État sans devoir procéder à une notification auprès de la Commission."

9.1. In zoverre die subsidies ten goede komen aan niet-economische diensten van algemeen belang, zoals bijvoorbeeld het geval is voor de subsidies aan erkende dierenasielen, bedoeld in artikel 2.19, § 3, van het ontworpen wetboek, is geen aanmelding bij de Europese Commissie vereist als staatssteun.

Dat is ook het geval voor de in artikel 2.8, tweede lid, van het ontworpen wetboek bedoelde financiële steun voor initiatieven voor de sterilisatie van dieren, aangezien kan worden aangenomen dat daarmee geen economische finaliteit wordt beoogd.

9.2. De financiële ondersteuning van initiatieven in verband met alternatieve benaderingen voor dierproeven, bedoeld in artikel 10.7, § 2, derde lid, van het ontworpen wetboek, zou betrekking kunnen hebben op economische activiteiten (of dat kan alvast niet worden uitgesloten). Aangezien de thans ontworpen bepaling nog geen inzicht biedt in de intensiteit van die steun en de eraan verbonden voorwaarden, zal de aanmelding bij de Europese Commissie moeten gebeuren naar aanleiding van de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten ervan, tenzij indien uit de aard en de begunstigden van die subsidieregeling alsnog zou blijken dat het gaat om niet-economische diensten van algemeen belang of indien zou vaststaan dat beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling.

ALGEMENE OPMERKINGEN

10. België heeft een aantal verdragen van de Raad van Europa met betrekking tot de bescherming van het welzijn van dieren ondertekend en in voorkomend geval geratificeerd. De geratificeerde verdragen zijn:

- de Europese overeenkomst 'inzake de bescherming van dieren tijdens internationaal vervoer', opgemaakt te Parijs op 13 december 1968, en het Aanvullend protocol, opgemaakt te Straatsburg op 10 mei 1979;²⁹

²⁹ De nieuwe *European Convention for the Protection of Animals during International Transport (Revised)*, opgemaakt te Chişinău op 6 november 2003 werd op die datum door België ondertekend, maar nog niet geratificeerd.

- de Europese Overeenkomst 'inzake de bescherming van dieren in veehouderijen', opgemaakt te Straatsburg op 10 maart 1976.³⁰ Deze overeenkomst ligt ook aan de basis van richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 'inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren';
- de Europese Overeenkomst 'voor de bescherming van gewervelde dieren die worden gebruikt voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden', en bijlagen A en B, opgemaakt te Straatsburg op 18 maart 1986 en het Protocol van 22 juni 1998 tot wijziging van die overeenkomst;
- de Europese Overeenkomst 'voor de bescherming van gezelschapsdieren', opgemaakt te Straatsburg op 13 november 1987.³¹

Binnen de voor de Raad van State beschikbare tijd, gegeven de zeer grote huidige zaaklast, kon niet worden nagegaan of het ontworpen wetboek geen bepalingen bevat die in strijd zijn met de voormelde verdragen en of het de nodige bepalingen bevat om de voormelde verdragen waar nodig nader uit te voeren of de nodige rechtsgronden daarvoor bevat. Bij het voorbereiden van nieuwe of aangepaste uitvoeringsbesluiten zal daarmee alleszins rekening moeten worden gehouden.

11. Verschillende bepalingen van het ontworpen wetboek kunnen een beperking van het vrije verkeer van goederen inhouden doordat zij te beschouwen zijn als een maatregel van gelijke werking als bedoeld bij artikel 34 VWEU. Deze bepalingen moeten kunnen worden verantwoord op grond van artikel 36 VWEU, waarbij de bescherming van de gezondheid en van het leven van dieren als rechtvaardigingsgronden in aanmerking kunnen komen.

Verschillende bepalingen kunnen tevens een beperking inhouden van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU) of van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU). Zij moeten een wettig doel nastreven, proportioneel zijn ten opzichte van dat doel en niet-discriminatoire.

Verschillende bepalingen kunnen tevens een beperking inhouden van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

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

³⁰ Het Protocol tot wijziging van die overeenkomst, gedaan te Straatsburg op 6 februari 1992, werd op die datum door België ondertekend, maar nog niet geratificeerd.

³¹ De Europese overeenkomst 'inzake de bescherming van slachtvee', opgemaakt te Straatsburg op 10 mei 1979, werd op die datum door België ondertekend, maar nog niet geratificeerd.

VWEU overeen, een bepaling van algemene toepassing van het VWEU, die is opgenomen in het eerste deel van dat verdrag, waarin het gaat over de beginselen.³²

Het Hof van Justitie heeft overigens meermaals het belang vastgesteld dat de Europese Unie hecht aan de gezondheid en de bescherming van dieren.³³ Ook het Grondwettelijk Hof heeft de bescherming van het dierenwelzijn al herhaaldelijk aangenomen als wettige reden.³⁴

Verder in dit advies wordt ingegaan op de overeenstemming van specifieke bepalingen van het ontworpen wetboek met de genoemde vrijheden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

OPSCHRIFT

12. In de Nederlandse tekst van het opschrift schrijve men “Voorontwerp van ordonnantie houdende het Brussels Wetboek voor Dierenwelzijn”.³⁵

ARTIKEL 2 VAN HET VOORONTWERP

Artikel 1.2

13. Volgens artikel 1.2, § 1, eerste lid, van het ontworpen wetboek beoogt het aan te nemen wetboek de bescherming en het welzijn van dieren te verzekeren. Volgens artikel 1.2, § 1, tweede en derde lid, van het ontworpen wetboek voert het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een actief beleid om de doelstellingen van dat wetboek te verwezenlijken, streeft het naar de voortdurende verbetering van de bescherming en het welzijn van dieren door rekening te houden met een aantal elementen, en neemt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest alle nuttige maatregelen om een aantal doelstellingen te bereiken. Op de vraag naar het normatieve karakter van de ontworpen bepalingen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Cette disposition n’a pas de portée normative en tant que telle. Il n’est donc pas prévu de sanctionner le non-respect de cette disposition dont le contrôle sera essentiellement parlementaire. Elle a été insérée en début de Code afin d’attirer l’attention du citoyen sur les engagements de la Région de Bruxelles-Capitale pour la protection et le bien-être des animaux en identifiant différents enjeux actuels au sujet desquels une politique spécifique doit être mise en place, doit être adaptée ou à laquelle une nouvelle impulsion doit être donnée en vue d’améliorer le sort des animaux concernés.”

³² Zie o.m. HvJ 23 april 2015, C-424/13, *Zuchtvieh-Export GmbH*, ECLI:EU:C:2015:259, punt 35; HvJ (grote kamer) 29 mei 2018, C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e.a.*, ECLI:EU:C:2018:335, punt 64.

³³ HvJ 10 september 2009, C-100/08, *Commissie t. België*, ECLI:EU:C:2009:537, punt 91; zie ook de in vorige voetnoot aangehaalde rechtspraak.

³⁴ Zie verschillende van de verder in dit advies aangehaalde arresten.

³⁵ Overigens wordt in de Nederlandse tekst van artikel 2 van het voorontwerp “Brussels Dierenwelzijnswetboek” vermeld. Ofwel moet het opschrift in die zin worden aangepast, ofwel moet in artikel 2 worden vermeld “Brussels Wetboek voor Dierenwelzijn”.

Artikel 1.2, § 2, van het ontworpen wetboek bepaalt dat de voorschriften die worden uitgevaardigd in het kader van het aan te nemen wetboek “worden ingegeven door een principe van non-regressie dat elke verlaging van het niveau van bescherming van dieren verhindert, tenzij dit door een reden van algemeen belang gemotiveerd wordt”. De gemachtigde verklaarde het volgende over het normatieve karakter van de ontworpen bepaling:

“Le §2 de l'article 1.2 entend mettre en place un principe de '*standstill*' en limitant au maximum les possibilités de recul du niveau de protection octroyé aux animaux. Ce principe, de même que les objectifs visés aux §1^{er}, doivent guider l'action législative de sorte que l'élaboration de toute nouvelle Ordonnance doit tenir compte de ce principe de non-régression et, dès lors, justifier un éventuel recul (qui doit être nécessaire et proportionné par rapport à l'intérêt général). En ce qui concerne les arrêtés d'exécution, ce principe s'applique de manière contraignante.”

Aangezien met artikel 1.2, § 1, van het ontworpen wetboek geen rechtsgevolgen worden beoogd, kan het beter worden weggelaten en wordt de inhoud ervan beter weergegeven in het algemene deel van de memorie van toelichting.

Dat is anders voor artikel 1.2, § 2, van het ontworpen wetboek, dat een *standstill*-beginsel bevat dat geldt voor de uitvoeringsbesluiten en de concrete toepassing van het aan te nemen wetboek. De stellers van het voorontwerp moeten zich er wel van bewust zijn dat de ontworpen bepaling bindend is voor de Regering en de administratie en dat ze in rechte tegen hen kan worden ingeroepen.

Artikel 1.3

14. In artikel 1.3, § 2, tweede lid, eerste zin, van het ontworpen wetboek schrijve men “die op de betrokken diersoorten van toepassing zijn” in plaats van “die erop betrekking hebben”.

15. Artikel 1.3, § 2, tweede lid, tweede zin, van het ontworpen wetboek machtigt de Regering om de modaliteiten (lees: nadere regels) vast te stellen voor het opstellen en wijzigen van de lijst van ongewervelde dieren waarop het aan te nemen wetboek van toepassing is. De gemachtigde verklaarde het volgende over de draagwijdte van die machtiging:

“La délégation donnée au Gouvernement via l'article 1.3, §2, alinéa 2, deuxième phrase vise la mise en place d'une procédure et les modalités de mise en place ou de modification de la liste ainsi que des articles qui seraient rendus applicables à certains invertébrés. Plusieurs modalités sont spécifiquement visées par la référence aux connaissances scientifiques existantes et à l'avis du Conseil bruxellois du Bien-être animal. Le Gouvernement pourrait imposer la consultation d'autres instances ainsi que les délais dans lesquels ces consultations auront lieu mais également les conséquences de l'absence de remise d'un avis. Il pourrait également imposer la mise en place de groupes de travail dans certaines conditions ou circonstances.”

In dat geval schrijve men duidelijkheidshalve “volgens de procedureregels die de Regering bepaalt” in plaats van “volgens de modaliteiten die door de Regering worden vastgelegd”.

16. Artikel 1.3, § 3, van het ontworpen wetboek somt een aantal bepalingen op van het aan te nemen wetboek die van toepassing zijn op de ongewervelde dieren waarop het wetboek niet van toepassing wordt gemaakt overeenkomstig paragraaf 2 van dat artikel. De gemachtigde beaamde dat, aangezien de opgesomde bepalingen voorkomen in de lijst van strafrechtelijk gesanctioneerde misdrijven vervat in de artikelen 13.9 tot 13.11 van het ontworpen wetboek, de overtreding ervan strafbaar is (weliswaar slechts in de mate aangegeven in artikel 1.3, § 3), ook al wordt in de artikelen 13.9 tot 13.11 niet verwezen naar artikel 1.3, § 3, zelf. Dit kan het best worden verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Artikel 1.4

17. Artikel 1.4, tweede lid, van het ontworpen wetboek voorziet in een uitzondering op het bedreigen, door handeling of nalatigheid, van het leven van een dier of zijn fysieke of psychische integriteit, “in geval van overmacht of van een handelen of nalaten dat toegestaan wordt door dit wetboek *of door een rechtstreeks geldende Europese regelgeving*”. Op de vraag welke Europese verordeningen daarvoor in aanmerking komen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Par ‘réglementation européenne directement applicable’, il faut entendre tous les règlements européens qui sont d’effet direct mais également les dispositions des directives européennes ayant effet direct. A titre d’exemple, nous pouvons citer le 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 et le Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort.”

Gelet op de strafbaarstelling van de overtreding van dit artikel (zie artikel 13.9 van het ontworpen wetboek), impliceren zowel het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel als het vereiste, opgenomen in de meeste Europese rechtsregels, dat de door de lidstaten uitgevaardigde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, dat op een voldoende precieze wijze moet worden verwezen naar de relevante Europese rechtsregels, zeker wanneer de strafrechtelijke sanctie aanzienlijk is zoals hier het geval is.

Artikel 1.5

18. In de Nederlandse tekst van artikel 1.5, 10°, van het ontworpen wetboek schrijven men “wild dier” in plaats van “wil dier” en “gedomesticeerd dier”³⁶ in plaats van “huisdier”.

Artikel 2.1

19.1. In vergelijking met artikel 9ter van de wet van 14 augustus 1986 wordt bij artikel 2.1, § 1, eerste lid, 3°, van het ontworpen wetboek het houden van dieren met het oog op de productie van ganzen- of eendenlever niet alleen verboden indien die productie gebeurt door

³⁶ Zie artikel 1.5, 7°, van het ontworpen wetboek.

dwangvoederen, maar ook “door een andere techniek waarvan de lijst door de Regering wordt vastgelegd”. De gemachtigde gaf daarover de volgende toelichting in het licht van de Europese Overeenkomst ‘inzake de bescherming van dieren in veehouderijen’, opgemaakt te Straatsburg op 10 maart 1976, en van richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 ‘inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren’:

“En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, l’extension concernant la liste de techniques permettant d’obtenir du foie gras d’une autre manière qu’en gavant les animaux se justifie au regard de l’objectif général de la Convention et de la directive. Il s’agit non seulement d’éviter toute lésion, souffrance ou dommage inutiles aux animaux concernés mais également de s’aligner sur l’évolution des connaissances scientifiques quant aux besoins physiologiques et éthologiques des animaux. L’article 17, paragraphe 1, dernière phrase de la recommandation concernant les oies domestiques et leurs croisements auquel le Conseil d’État fait notamment référence dans son avis 61.160/3 trouve ici également tout son sens puisqu’il indique que les sources de lésions, d’angoisse ou de maladie attentatoires au bien-être de ces animaux ne doivent pas être autorisées.

En l’occurrence, l’évolution des techniques et connaissances scientifiques ont amené le Conseil bruxellois du bien-être animal à attirer notre attention sur l’émergence de nouvelles techniques qui permettraient de contourner l’interdiction du gavage alors même que plusieurs effets néfastes similaires pour le bien-être des animaux seraient rencontrés. La démonstration de ces atteintes doit encore être étayée scientifiquement de sorte que, à ce stade, aucune technique spécifique n’est interdite. Conformément à l’article 10 de la directive 98/58/CE, le texte sera communiqué à la Commission dès son adoption.”

In advies 64.020/3 van 16 november 2018 heeft de Raad van State het verbod op dwangvoederen getoetst aan de voormelde Europese Overeenkomst, alsook aan richtlijn 98/58/EG, aangezien het een strengere maatregel betrof dan hetgeen is bepaald in beide teksten.³⁷ De conclusie dat dat verbod verenigbaar is met die teksten, lijkt ook te gelden voor de thans ontworpen uitbreiding ervan, maar die beoordeling zal maar volledig kunnen gebeuren naar aanleiding van de toetsing van de uitvoeringsbesluiten.

Overeenkomstig artikel 10, lid 2, van richtlijn 98/58/EG zal de Europese Commissie in kennis moeten worden gesteld van de aan te nemen regeling, zoals de gemachtigde bevestigde.³⁸

19.2. Wat betreft de verenigbaarheid van de ontworpen maatregel met de vrijheid van vestiging en het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 49 en volgende VWEU en artikelen 56 en volgende VWEU), van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU) en van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie),³⁹ verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Sur les questions liées à la liberté d’établissement (art. 49 TFUE), la libre circulation des marchandises (art. 34 et 36 TFUE) et la libre circulation des services

³⁷ Adv.RvS 64.020/3 van 16 november 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 maart 2019 ‘houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft het instellen van een verbod op het houden van pelsdieren en op het houden van dieren voor de productie van foie gras door middel van dwangvoeding’, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1804/1, 40-43, opmerkingen 6 tot 7.1.

³⁸ *Ibid.*, 45, opmerking 7.3.

³⁹ Zie over het oorspronkelijke verbod: *ibid.*, 43-45, opmerkingen 7.2 en 8.

(art. 56 TFUE), les restrictions impliquées par cette extension se justifient pleinement au regard de l'objectif légitime d'intérêt général qu'elle poursuit, à savoir la protection du bien-être animal. Celui-ci est d'ailleurs reconnu comme tel par l'article 13 TFUE mais également par la Cour de Justice de l'Union européenne de manière constante (par ex : affaire C-336/19 - 17 décembre 2020). À cela s'ajoute le fait qu'aucun traitement discriminatoire n'est mis en place via cette disposition et qu'il n'existe pas de mesure moins attentatoire. Les restrictions visées par le texte en projet sont donc bien nécessaires, raisonnables et proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi."

Met die verantwoording kan worden ingestemd, onder voorbehoud van een meer volledige beoordeling naar aanleiding van de toetsing van de uitvoeringsbesluiten.

20. Over het verbod op het houden van een amfibie, vervat in artikel 2.1, eerste lid, 4°, van het ontworpen wetboek, gaf de gemachtigde de volgende verantwoording:

"En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, la nécessité d'interdire la détention d'amphibiens provient des constats réalisés par les services d'inspection : augmentation du nombre d'amphibiens détenus, conditions de détention inappropriées (et donc attentatoires au bien-être animal) régulièrement constatées et augmentation des abandons de ce type d'animaux. Cette interdiction entre dans la droite ligne de la politique de l'Union européenne puisqu'elle poursuit l'objectif d'intérêt général de protection du bien-être des animaux consacré par l'article 13 TFUE. Cela nous permet de lutter contre les prélèvements d'amphibiens dans leur milieu naturel et les atteintes patentes au bien-être de ces animaux que ces extractions provoquent (stress, blessures, angoisse, etc.). Par ailleurs, les amphibiens sont des animaux complexes dont les besoins sont très spécifiques et varient d'une espèce à l'autre. Il est compliqué de pouvoir leur assurer des conditions de détention conformes à leurs besoins physiologiques et éthologiques, ce qu'attestent les nombreux constats infractionnels des services d'inspection. Les débats sont tels que (...) la Commission bruxelloise des parcs zoologiques n'est pas parvenue, à cet égard, à déterminer les espèces d'amphibiens qui peuvent vraisemblablement faire l'objet d'une détention respectueuse du bien-être animal par les particuliers ni les conditions de détention minimales de ces animaux qui nécessitent des aménagements spécifiques.

Par ailleurs, plusieurs rapports alarmants sur l'état de conservation des espèces (notamment les conclusions de la conférence 'Dead or alive: towards a sustainable wildlife trade' qui s'est tenue en 2019, les conclusions de l'Union internationale pour la conservation de la nature de 2019 précisant qu'il y a un risque d'extinction de 40% des espèces d'amphibiens) et l'intérêt de préserver le bien-être de ces animaux qui font couramment l'objet de trafics et d'achats impulsifs par effet de mode, légitiment cette mesure.

Aucune différence de traitement n'étant effectuée sur base de la nationalité ou de l'état d'origine, la mesure n'est pas discriminatoire. Enfin, compte tenu de ce qui précède, la mesure est proportionnée puisqu'il n'est pas possible d'adopter une mesure moins attentatoire en vue de garantir le bien-être de ces animaux."

Met die verantwoording kan worden ingestemd, onder meer gelet op de overgangsbepaling vervat in artikel 14 van het voorontwerp, die toelaat dat amfibieën die reeds werden gehouden "in het jaar van de inwerkingtreding van dit Wetboek" (zie daarover opmerking 166) verder kunnen worden gehouden na een aangifte door de verantwoordelijke van het dier.

21. Het verbod op het houden van andere wilde dieren dan zwerfkatten, vervat in artikel 2.1, § 1, eerste lid, 5°, van het ontworpen wetboek, werd door de gemachtigde als volgt verantwoord:

“En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, cette interdiction de détention d’animaux sauvages a été insérée en vue d’assurer la protection et le bien-être des animaux sauvages faisant l’objet d’une extraction de leur milieu naturel. Ces extractions provoquent du stress, de la détresse morale, un risque de blessures mais également de décès. Les animaux sauvages s’adaptent mal, voire pas du tout, à la vie en captivité ce qui entraîne des risques de blessures, détresse morale, de mort et d’abandon. Une exception est faite pour le chat errant donc le statut est particulier : il s’agit généralement d’un animal domestique abandonné et retourné à l’état sauvage ou de chatons nés dans la rue et qui n’ont pas pu faire l’objet d’une socialisation. En ce qui les concerne, une politique de gestion de la prolifération des chats errants (un couple de chats peut générer 6.000 chats en 5 ans) est menée sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale car ils ne sont pas capables de se nourrir seuls, ils contractent des maladies et contaminent les chats domestiques avec lesquels ils se reproduisent également. Cela nécessite que l’on puisse détenir ces animaux en vue de les stériliser, les soigner et les relâcher ou les placer dans une famille lorsque c’est possible.”

Ook met die verantwoording kan worden ingestemd.

22. Wat betreft het beginsel van een positieve lijst van dieren die gehouden kunnen worden (zie artikel 2.1, § 2, van het ontworpen wetboek) en de randvoorwaarden die het Hof van Justitie daarbij hanteert opdat de regeling in overeenstemming zou zijn met het EU-recht, kan worden verwezen naar arrest C-219/07 van 19 juni 2008 van het Hof van Justitie.⁴⁰

23. In artikel 2.1, § 2, eerste lid, van het ontworpen wetboek moet worden verwezen naar “paragraaf 1, eerste lid,” in plaats van naar “het eerste lid”.

24. De gemachtigde bevestigde dat artikel 2.1, § 2, tweede lid, 1°, c), van het ontworpen wetboek beter als een 5° wordt opgenomen, omdat de ontworpen bepaling geen verband houdt met het houden door een particulier bedoeld in punt 1°, a) en b), van dat lid.

25. In artikel 2.1, § 2, derde en vierde lid, van het ontworpen wetboek moet telkens worden verwezen naar het tweede lid, 1°, b).

26. De gemachtigde bevestigde dat de bevoegdheid die aan de Regering wordt verleend bij artikel 2.1, § 3, van het ontworpen wetboek, het enkel mogelijk maakt om in individuele gevallen het houden van bepaalde dieren te verbieden en niet om bij een algemene regel het houden ervan te verbieden. Dit wordt het best verduidelijkt in de ontworpen bepaling.

⁴⁰ HvJ 19 juni 2008, C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers vzw en Andibel vzw, ECLI:EU:C:2008:353.

Artikel 2.2

27. In artikel 2.2, § 1, van het ontworpen wetboek wordt het houden van dieren afhankelijk gemaakt van een vergunning die door de Regering wordt vastgelegd. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“La formulation utilisée implique que le régime du permis de détention ne sera applicable que lorsqu’un ou plusieurs arrêtés aura(ont) été adopté(s) en vue de la mise en place de ce système. L’article 18 du texte en projet a, en outre, prévu que l’article 2.2 entrerait en vigueur à la date fixée par le Gouvernement. Un premier arrêté pourrait concerner certaines catégories ou espèces d’animaux. D’autres arrêtés pourraient être adoptés par la suite pour viser d’autres espèces ou catégories d’animaux.”

De door de gemachtigde geschetste intentie zou beter worden verwoord door te bepalen dat de Regering het houden van bepaalde soorten of categorieën van dieren kan onderwerpen aan een vergunningsplicht. In dat geval is ook geen uitgestelde inwerkingtreding nodig (en kan worden afgezien van de delegatie aan de Regering voor de inwerkingtreding in artikel 18, eerste lid, van het voorontwerp), aangezien de vergunningsplicht pas zal gelden vanaf de inwerkingtreding van het betrokken uitvoeringsbesluit.

28. De gemachtigde stelde voor om artikel 2.2, § 2, eerste lid, van het ontworpen wetboek als volgt te schrijven:

“Le Gouvernement arrête les modalités et conditions dans lesquelles le permis de détention est octroyé, suspendu, retiré et restitué en fonction de l’espèce, des catégories ou du nombre d’animaux concernés. Il fixe le montant de la redevance liée à la demande d’octroi ou de restitution du permis ainsi que ses modalités de perception.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd, maar de bepaling kan beter worden opgenomen in paragraaf 1 van dat artikel, ter verduidelijking van de delegatie aan de Regering om een vergunningsplicht op te leggen.

29. In artikel 2.2, § 2, tweede lid, van het ontworpen wetboek moet worden verwezen naar het “oud Burgerlijk Wetboek” in plaats van naar het “Burgerlijk Wetboek”.⁴¹

30. In artikel 2.2, § 3, eerste lid, van het ontworpen wetboek wordt verwezen naar een register “van de toelatingen en de verboden van het houden van dieren” dat door Leefmilieu Brussel wordt bijgehouden. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Concernant le §3, la référence aux ‘autorisations’ de détention tend à viser toutes les décisions administratives portant autorisation de détenir des animaux. Il s’agit donc du permis de détention visé à l’article 2.2, §§1 et 2 mais également à l’agrément ‘liste positive’ visé à l’article 2.1, §2, alinéa 2, 1°, b). En l’état, nous constatons que l’alinéa 3 devrait faire référence aux ‘décisions administratives portant autorisation de détention d’animaux’.”

⁴¹ Zie artikel 2, tweede lid, van de wet van 13 april 2019 ‘tot invoering van een Burgerlijk Wetboek en tot invoeging van boek 8 'Bewijs' in dat Wetboek’.

Met dat tekstvoorstel kan worden ingestemd. Het zou evenwel nog beter zijn om te verwijzen naar de bepalingen op grond waarvan dergelijke beslissingen kunnen worden genomen.

31. In artikel 2.2, § 3, tweede lid, van het ontworpen wetboek wordt gewag gemaakt van maatregelen die kunnen worden genomen “voor de dieren die op basis van dit Wetboek niet gehouden mogen worden”. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“En ce qui concerne la mention visée à l’alinéa 2 ‘des animaux qui ne peuvent être détenus en vertu du présent Code’, cela concerne les situations dans lesquelles on ne dispose pas du permis de détention alors qu’il est nécessaire (art. 2.2), on détient un animal ne se trouvant pas sur la liste positive sans faire l’objet d’une dérogation visée à l’article 2.1, §2, on fait l’objet d’un retrait du permis de détention ou d’une interdiction de détention ou encore d’une limitation du nombre d’animaux pouvant être détenus (art. 13.14 et art. 13.15, §2). La reformulation suivante pourrait être proposée : ‘(...) en permettant de prendre les mesures utiles vis-à-vis des animaux qui ne peuvent être détenus en vertu du présent Code conformément aux articles 2.1, 2.2, 13.14 et 13.15 du présent Code’.”

Het houden van een dier dat niet op de lijst staat van dieren die gehouden mogen worden is een hypothese waarin niet noodzakelijk een administratieve of gerechtelijke beslissing is genomen. Die hypothese moet dan ook worden toegevoegd aan het tekstvoorstel van de gemachtigde. Voorts moet in dat tweede lid worden geschreven “de in het vierde [niet: derde] lid bedoelde personen”.

32. Op de vraag welke categorieën van personen en welke categorieën van persoonsgegevens worden opgenomen in het register van administratieve en gerechtelijke beslissingen over het houden van dieren, dat wordt geregeld in artikel 2.2, § 3, van het ontworpen wetboek, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Concernant les catégories de personnes et de données personnelles, il s’agit de toute personne physique ou morale ayant fait l’objet d’une décision judiciaire ou administrative portant autorisation ou interdiction de détenir des animaux. Les données personnelles visées sont les nom et prénom de la personne faisant l’objet de l’inscription, son numéro de registre national ainsi que l’adresse où elle est domiciliée. Le registre y associera la ou les décision(s) portant autorisation ou interdiction de détention, les espèces animales concernées ainsi que, le cas échéant, le nombre maximum d’animaux pouvant être détenus.”

Deze soorten gegevens lijken beperkt te zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden die in de ontworpen paragraaf 3 worden opgesomd.

33. In artikel 2.2, § 3, zesde lid, van het ontworpen wetboek wordt verwezen naar diensten van het Vlaamse Gewest en van het Waalse Gewest, alsook naar de procureurs des Konings, als referentiebronnen waarbij gegevens voor het register verzameld kunnen worden. De gemachtigde verklaarde het volgende wat betreft de diensten van de twee andere gewesten:

“En ce qui concerne l’alinéa 6, l’objectif est de pouvoir envisager la création d’un registre commun aux trois Régions dans la mesure où des personnes faisant l’objet d’une interdiction de détention sont susceptibles de déménager dans une autre Région pour échapper à la sanction. La centralisation de l’information est donc essentielle afin de

permettre aux services d'inspection compétents d'assurer un suivi des personnes concernées.”

De medewerking van het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest aan de opname van gegevens in een register dat wordt beheerd door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kan enkel gebeuren op vrijwillige basis, al in de veronderstelling dat voor de verwerking van de betrokken persoonsgegevens een geëigende decretale regeling is getroffen door de twee eerstgenoemde gewesten. Indien het de bedoeling zou zijn dat de gewesten zich verplichten om dergelijke gegevens aan elkaar te bezorgen of dat een gezamenlijk register wordt bijgehouden, is een wetgevend samenwerkingsakkoord vereist. Die opmerking geldt ook wat betreft de gegevens die afkomstig zijn van de procureur des Konings, wat betreft de federale overheid.

Artikelen 2.3 tot 2.6

34. De artikelen 2.3 tot 2.6 van het ontworpen wetboek bevatten verscheidene bepalingen die strenger zijn, of die tot strengere uitvoeringsbepalingen kunnen leiden, dan de volgende door de gemachtigde opgesomde richtlijnen:

“ [En] ce qui concerne les animaux d'élevage (art. 2.3 à 2.6) : plusieurs directives sont concernées alors que les articles 2.3 à 2.6 du Code (qui s'appliquent à tous les animaux et pas uniquement aux animaux d'élevage) prévoient des normes plus strictes et/ou octroient une délégation au Gouvernement en vue de l'exécution des dispositions de ces directives. il s'agit des directives suivantes :

- Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages
- Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses
- Directive 2007/43/CE du Conseil du 28 juin 2007 fixant des règles minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande
- Directive 2008/120/CE du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs
- Directive 2008/119/CE du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux.”

Het aannemen van strengere normen vereist dat deze richtlijnen strengere internrechtelijke bepalingen mogelijk maken. Binnen de beschikbare tijd kon niet op sluitende wijze worden nagegaan of dit effectief het geval is.

Artikel 2.3

35. In de memorie van toelichting bij artikel 2.3 van het ontworpen wetboek wordt gesteld dat de bijkomende regels voor het houden van dieren en de bijkomende regels met betrekking tot de voeding, de huisvesting en de verzorging in functie van de diersoort of -categorie, die de Regering aanneemt ter uitvoering van paragraaf 2 van dat artikel “niet mogen afwijken van de in § 1 bedoelde principes, wat betekent dat nutsdieren niet in kooien gefokt mogen worden.

Uit § 1 vloeit immers een verbod voort op het fokken van het industriële type (en/of in een kooi) aangezien dit niet kan beantwoorden aan de fysiologische en ethologische behoeften van het dier. Het gaat bijvoorbeeld over legkippen in batterijen of drachtstallen van zeugen.”

In de memorie van toelichting wordt eveneens het volgende uiteengezet:

“De Brusselse Raad voor Dierenwelzijn vroeg dat er een specifiek verbod ingevoerd zou worden voor wat het verbod op installatie of indienstneming betreft van kooien voor leghennen. Deze vraag vindt een bijzondere weerklank op Europees niveau aangezien een Europees burgerinitiatief de steun kreeg van 1.397.113 burgers om een einde te maken aan het fokken van nutsdieren in kooien. In de mate waarin het voortvloeit uit artikels 2.3. en volgende van het Wetboek dat het fokken van dieren in een kooi uit principe onaangepast is gelet op de noodzakelijke naleving van de fysiologische en ethologische noden, is het niet noodzakelijk om dit verbod specifiek hierin te verwerken. Dit zou daarentegen de indruk kunnen wekken dat het toegelaten is om nutsdieren te fokken in omstandigheden die de in artikel 2.3. en volgende beoogde voorschriften niet naleven. Dezelfde redenering kan dus toegepast worden voor het kweken van varkens, bijvoorbeeld, dat, gelet op dit wetboek, niet voldoet aan de minimale normen voor het houden van dieren die vastgelegd werden via richtlijn 2008/120 van 18 december 2008 tot vaststelling van de minimumnormen met betrekking tot de bescherming van varkens en het koninklijk besluit van 15 mei 2003.”

Op de vraag of het de bedoeling is dat de Regering bij uitvoeringsbesluit kan bepalen dat het fokken van dieren niet mag gebeuren in kooien, of zelfs dat het de bedoeling is dat dit zou voortvloeien uit artikel 2.3, § 1, van het ontworpen wetboek zelf, zonder uitdrukkelijke bepaling en waarom dergelijke ingrijpende regel niet uitdrukkelijk in het ontworpen wetboek wordt bepaald, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Concernant le paragraphe 5 de l'exposé des motifs, nous vous confirmons que l'intention du législateur est bien d'interdire l'élevage d'animaux en cage sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'adoption d'un arrêté. L'article 2.3 pose le principe du respect des besoins physiologiques et éthologiques des animaux quant aux soins, à la nourriture et au logement qui doivent être fournis aux animaux. L'élevage de type industriel est incompatible avec le principe exposé ci-dessus et *a fortiori*, l'élevage d'animaux en cage également. Nous craignons que l'insertion d'une disposition précisant que l'élevage d'animaux en cage est interdite serait susceptible de donner lieu à des interprétations quant à d'autres techniques d'élevage qui ne respectent pas les besoins physiologiques et éthologiques des animaux. La cage n'est pas le seul instrument problématique en termes de bien-être animal dans les pratiques d'élevage (industriel).”

Er kan niet redelijkerwijze worden verwacht van burgers dat zij een dergelijk verbod kunnen afleiden uit de huidige bewoordingen van artikel 2.3, § 1, van het ontworpen wetboek. Een verbod op het houden van dieren in kooien moet uitdrukkelijk worden bepaald, gezien de strafbaarstelling van overtredingen van artikel 2.3 bij artikel 13.9, 3°, van het ontworpen wetboek. Het legaliteitsbeginsel in strafzaken⁴² houdt immers onder meer in dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is, zodat elk risico van willekeurig

⁴² Zie artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag ‘voor de rechten van de mens’, artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag ‘inzake burgerrechten en politieke rechten’ en de artikelen 12 en 14 van de Grondwet.

optreden vanwege de uitvoerende of de rechterlijke macht bij het vaststellen en het toepassen van de straffen wordt uitgesloten.⁴³

36. Het voormelde verbod moet bovendien kunnen worden verantwoord in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU) en van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU), alsook van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

De gemachtigde gaf de volgende verantwoording:

“L’interdiction de l’élevage d’animaux en cage porte des restrictions justifiées et proportionnées aux libertés que vous énumérez. Le bien-être des animaux est reconnu par les plus hautes juridictions comme un objectif d’intérêt général justifiant que des restrictions soient apportées auxdites libertés. Le renforcement de la protection des animaux par le biais de cette interdiction s’inscrit dans la droite ligne des conventions européennes, directives et règlements adoptés sur la thématique puisqu’il est toujours question de se conformer aux besoins physiologiques et éthologiques des animaux conformément à l’évolution des connaissances scientifiques. Or, le monde scientifique reconnaît non seulement la sensibilité animale mais surtout la sentience qui les caractérise et, dès lors, leur capacité à ressentir des émotions ainsi que la douleur, le bien-être mais aussi à percevoir de manière subjective leur environnement et les expériences de vie.

D’ailleurs, via sa proposition de règlement relatif au bien-être des chiens et des chats et à leur traçabilité, la Commission européenne reconnaît qu’il n’est pas possible pour ces espèces d’exprimer leur comportement naturel et d’avoir les interactions sociales nécessaires à leur bon développement dans un espace aussi confiné qu’une cage. Elle érige donc le principe de l’interdiction de garder des chiens et des chats dans des ‘containers’ défini comme ‘any crate, box, receptacle or other rigid structure used to confine’.

Nous pouvons également souligner la demande citoyenne forte exprimée via l’initiative citoyenne européenne ‘End the Cage Age’ ayant recueilli le soutien de près d’1,4 million de citoyens européens. La Commission européenne s’est d’ailleurs engagée à œuvrer pour l’interdiction de systèmes de cages pour tous les animaux mentionnés dans l’initiative. Il s’agit notamment des poules, lapins, des canards, des veaux et des porcs.

En outre, il ne s’agit pas d’une mesure discriminatoire puisqu’elle ne prévoit aucune différence de traitement. Cette interdiction est également proportionnée en vue d’atteindre l’objectif d’intérêt général que constitue la protection du bien-être des animaux qui ne pourrait être atteint autrement qu’en postulant une interdiction pleine et entière.”

Met deze verantwoording kan in beginsel worden ingestemd, al rijst de vraag of niet moet worden voorzien in een overgangsregeling voor houders van dieren die niet noodzakelijk op zeer korte termijn de nodige investeringen kunnen doen in infrastructuur zonder kooien. Dat

⁴³ Adv.RvS 61.981/3 van 26 september 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 januari 2018 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, ter invoering van een verbod op kermispony’s’, *Parl.St.* Br.Parl. 2017-18, nr. A-597/1, 5-6, opmerking 2; adv.RvS 63.442/4 van 21 juni 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 4 oktober 2018 ‘relatif au Code wallon du Bien-être des animaux’, *Parl.St.* W.Parl. 2017-18, nr. 1150/1, 68-69, punt III.

veronderstelt evenwel een inzicht in de feitelijke toestand ter zake in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waarover de Raad van State niet beschikt.

37. In artikel 2.3, § 3, van het ontworpen wetboek wordt gewag gemaakt van “themafiches” die hierover door Leefmilieu Brussel gepubliceerd werden (lees: worden) en die als referentie dienen voor de toepassing van paragraaf 1 van dat artikel indien er geen minimumnormen en bijkomende regels zijn vastgelegd krachtens paragraaf 2 ervan.

Op de vraag of deze themafiches bedoeld zijn als normatieve bepalingen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Concernant le §3, les fiches thématiques sont destinées à servir de recommandations aux citoyens et aux services d’inspection dans l’interprétation de ce qui correspond à des conditions de détention conformes aux besoins physiologiques et éthologiques des animaux concernés. Il s’agira donc de lignes directrices dont il serait possible de s’écarter pour des raisons liées à la spécificité du cas d’espèce : chaque animal est un individu qui a des besoins propres et spécifiques qui peuvent différer en fonction de son évolution, de son état de santé (physique ou mental), de son âge, etc.”

Het is raadzaam om deze belangrijke precisering op te nemen in de memorie van toelichting. Desalniettemin bespeurt de Raad van State enige dubbelzinnigheid in de bewering, enerzijds, dat het slechts gaat om richtlijnen, en, anderzijds, dat er slechts om bepaalde redenen van kan worden afgeweken. Die dubbelzinnigheid moet worden uitgeklaard. Indien er toch enige normatieve waarde zou toekomen aan de betrokken themafiches, is dit slechts mogelijk indien ze zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte.

Artikel 2.4

38. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat het verbod om een dier gewoonlijk in een voertuig te houden, vervat in artikel 2.4, § 1, tweede lid, 3°, van het ontworpen wetboek, niet geldt voor het houden van dieren in wooncaravans. De gemachtigde beaamde dat dit uitdrukkelijk moet worden bepaald in de tekst van het ontworpen wetboek zelf.

Artikel 2.6

39. Artikel 2.6, 1°, van het ontworpen wetboek bepaalt dat, wanneer dieren in groep worden gehouden, de verantwoordelijke van de dieren “rekening [houdt] met het gedrag van elke soort en met het groepsgedrag”. Aangezien de overtreding van deze bepaling overeenkomstig artikel 13.9 van het ontworpen wetboek strafbaar is met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en een boete van 100 tot 500.000 euro, of met een van deze straffen alleen, rijst de vraag of deze bepaling wel voldoende precies is geformuleerd en of het voldoende duidelijk is welke andere gedragingen strafbaar worden gesteld dan diegene die (wel op voldoende duidelijke wijze) zijn omschreven in artikel 2.6, 2° en 3°, van het ontworpen wetboek.

De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“En ce qui concerne l'article 2.6, 1°, l'objectif est d'obtenir du responsable qu'il anticipe et prévienne les éventuelles atteintes au bien-être des animaux pouvant découler de la détention en groupe. Si certains traits sont liés au fait que certaines espèces sont, par nature, grégaires ou solitaires, cela peut également concerner certaines formes d'agressivité entre mâles ou femelles, par exemple, en période de reproduction. Il pourrait également s'agir de comportements particuliers générés par la détention en groupe tel que l'effet de meute qui pourrait mener à des fuites sur la voie publique, ce qui peut représenter un danger pour les animaux du responsable mais également pour les personnes et animaux qu'ils sont susceptibles de croiser. Pour ces raisons, il nous apparaît que le 1° se distingue bien du 2° et du 3°.”

De voorbeelden die de gemachtigde geeft kunnen niet op vanzelfsprekende wijze worden afgeleid uit hetgeen wordt omschreven in artikel 2.6, 1°, van het ontworpen wetboek, dat dan ook moet worden gepreciseerd, gelet op het in opmerking 35 aangehaalde legaliteitsbeginsel in strafzaken.

Artikel 2.7

40. De bedragen van de belasting die overeenkomstig artikel 2.7, § 2, van het ontworpen wetboek verschuldigd is, bovenop de retributie bedoeld in paragraaf 1 van dat artikel, voor de bestrijding van het achterlaten van dieren, is verschillend naargelang de soorten dieren en eventueel de hoedanigheid van de persoon die overgaat tot de identificatie en de registratie. Tevens wordt voorzien in een vrijstelling voor asielen en opvanggezinnen. De gemachtigde gaf voor de daaruit voortvloeiende verschillende behandelingen de volgende verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel:

“Initialement, il existait uniquement une contribution concernant les chiens. À cette époque, seuls les chiens faisaient l'objet d'une obligation d'identification. À ce jour, les chats font également l'objet d'une obligation d'identification et, vu l'essor des ‘nouveaux animaux de compagnie’ (= tout animal de compagnie qui pas un chien ou un chat) et des nombreux trafics et abandons dont ils sont l'objet, le législateur a estimé opportun de fixer également une contribution pour ces animaux. L'objectif est de permettre de financer la prise en charge des animaux abandonnés, ce qui est d'autant plus important vu les alertes lancées par les refuges bruxellois dont la capacité d'accueil maximale est régulièrement atteinte et qui éprouvent des difficultés à faire replacer certaines espèces ou races spécifiques.

Une distinction est opérée en fonction de la nature de la personne qui fait procéder à l'identification du chien ou chat. Les éleveurs tirant profit du commerce des chiens et des chats, ils ne se trouvent pas dans la même situation que les particuliers qui font identifier cet animal. Une différence est également observée en ce qui concerne les montants réclamés entre les chiens et les chats. Cette différence s'explique par les contraintes financières plus importantes générées par la prise en charge des chiens (races compliquées, socialisation, éducation canine, gestion de l'agressivité, etc.) tandis que les chats sont plus faciles à prendre en charge. En outre, l'obligation d'identification des chats est beaucoup plus récente que celle des chiens et vient tout juste d'être généralisée à Bruxelles de sorte qu'un montant trop élevé pourrait décourager les citoyens à respecter cette obligation.

En ce qui concerne la différence entre petits sujets et les grands sujets, elle se justifie non seulement par les contraintes de prise en charge plus importantes pour les grands sujets

mais également par le prix plus élevé payé pour des grands sujets par rapport aux petits sujets. Il y a un rapport de proportionnalité qui a été établi.

(...)

L'exonération au profit des refuges et des familles d'accueil se justifie dans la mesure où cette contribution vise à financer l'activité de ces structures. Cela reviendrait à prendre d'une main ce que l'on a donné de l'autre, ce qui est incompréhensible vu les missions de service public accomplies par ces structures.”

Met die verantwoordingen kan worden ingestemd.

Artikel 2.8

41. Overeenkomstig artikel 2.8, eerste lid, kan de Regering maatregelen treffen om de voortplanting van bepaalde dieren te regelen. Die maatregelen kunnen betrekking hebben op een specifieke groep of op een bepaald dier. De gemachtigde verklaarde het volgende aangaande de aard en de finaliteit van die delegatie:

“L'article 2.8 a un champ d'application plus large que l'actuel article 7 de la loi de 1986 en ce qu'il ne se limite plus uniquement à la surpopulation des chiens et des chats. Il s'agit de permettre au Gouvernement de pouvoir contrôler la reproduction d'espèces animales en vue de préserver leur bien-être. En fonction des atteintes au bien-être animal qui ont été constatées, le Gouvernement pourrait s'orienter vers différents types de mesures visant une espèce, un groupe spécifique (une race de chien par exemple) ou un animal déterminé. Il pourrait s'agir par exemple d'une obligation de stérilisation des chats (telle qu'elle existe actuellement) ou de distribution de pilules contraceptives à certaines espèces d'animaux qui seraient particulièrement agressives vis-à-vis d'autres espèces (sans qu'il soit question de surpopulation).

Cette disposition n'a pas de lien direct avec l'article 2.23 qui promeut des méthodes respectueuses d'élevage via des croisements responsables. Ce dernier article n'a pas pour objectif de réguler la population de (certaines races de) chiens et de chats mais tend à faire naître des chiots et des chatons sains en évitant le développement de troubles et affections héréditaires.

Il s'agit d'une compétence réglementaire. Les cas envisagés sont multiples et pourraient par exemple concerner la détention de certaines espèces (hors liste positive par exemple) problématique pour le bien-être de certaines espèces animales. Il pourrait dès lors être envisagé d'imposer certaines mesures en vue de réguler la reproduction d'un animal déterminé parce qu'il se reproduit rapidement et/ou le contexte géographique aidant, sa progéniture représente une menace importante pour le bien-être d'une ou plusieurs autres espèces animales (ou pour sa propre espèce).”

Het is raadzaam om de machtiging aan de Regering te verduidelijken, minstens in de memorie van toelichting, aan de hand van de door de gemachtigde gegeven voorbeelden. Bovendien moet in de tekst zelf van de ontworpen bepaling tot uiting komen dat het gaat om een delegatie van regelgevende bevoegdheid, veeleer dan van individuele beslissingsbevoegdheid.

Het is voorts niet duidelijk wat de gemachtigde bedoelt met het houden van bepaalde soorten “hors liste positive”. Er wordt in de ontworpen delegatie immers geen gewag gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van artikel 2.1, § 2, van het ontworpen wetboek.

Ten slotte moet in de Nederlandse tekst van de ontworpen delegatie ook “een soort” (van dieren) worden vermeld, naar analogie van de Franse tekst.

Artikel 2.10

42. Overeenkomstig artikel 2.10 van het ontworpen wetboek is de gemeente verantwoordelijk voor de op haar grondgebied achtergelaten, verloren, gewonde en zwervende dieren en zwerfkatten. Op de vraag of het de bedoeling is dat de gemeente ook verantwoordelijk is voor gewonde dieren die zich nog bij hun verantwoordelijke bevinden, antwoordde de gemachtigde:

“L'article 2.10 vise uniquement à poser le principe de la responsabilité des communes dans la gestion des animaux errants, divagants, perdus, abandonnés et blessés se trouvant sur l'espace public. L'intention n'est pas que la commune soit responsable des animaux blessés qui se trouvent chez ou en présence de leur responsable. Pour rendre les choses plus claires, nous pourrions remplacer le terme 'territoire' par 'espace public'.”

Met dat tekstvoorstel kan worden ingestemd.

Die opmerking geldt ook voor artikel 2.15, § 1, van het ontworpen wetboek.

Artikel 2.11

43. Volgens de gemachtigde moet in artikel 2.11, § 1, vierde lid, van het ontworpen wetboek het volgende worden geschreven “de wetgeving betreffende het natuurbehoud *of* het beheer van uitheemse invasieve soorten” en “la législation en matière de conservation de la nature *ou* de gestion des espèces exotiques envahissantes”.

44. De gemachtigde beaamde dat paragraaf 2 van dat artikel beter na paragraaf 3 ervan wordt geplaatst.

Artikel 2.17

45.1. Bij artikel 2.17, § 1, van het ontworpen wetboek wordt voorzien in een erkenningsregeling voor een aantal activiteiten of inrichtingen. Het instellen van een dergelijk vergunningsstelsel voor deze inrichtingen moet worden getoetst aan artikel 9 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: de dienstenrichtlijn), behalve indien het gaat om niet-economische diensten van algemeen belang (zie daarover ook opmerking 9.1), die niet onder het toepassingsgebied van die richtlijn vallen. Dat laatste is alvast het geval voor de dierenasielen (artikel 2.17, § 1, eerste lid, 3°, van het ontworpen wetboek). Volgens de gemachtigde zijn alle inrichtingen vermeld in de ontworpen bepaling niet-economische diensten van algemeen belang, maar met die zienswijze kan niet worden ingestemd.

De toetsing aan artikel 9 van de dienstenrichtlijn zal ook moeten gebeuren voor de inrichtingen waartoe de Regering, overeenkomstig artikel 2.17, § 1, tweede lid, van het ontworpen wetboek, dat erkenningsvereiste kan uitbreiden, bij de uitwerking van de betrokken uitvoeringsbesluiten.

In beide gevallen moet de nadere uitwerking van de erkenningsvoorwaarden, de erkenningsduur en de erkenningsprocedure worden getoetst aan de artikelen 10, 11 en 13 tot 16 van de dienstenrichtlijn, bij de uitwerking van de betrokken uitvoeringsbesluiten.

45.2. In artikel 2.17, § 1, tweede lid, 2°, van het ontworpen wetboek wordt bepaald dat de Regering de noodzaak van een erkenning kan vervangen door een registratieplicht. Een registratieplicht is geen vergunningsstelsel als bedoeld bij artikel 4, 6), van de dienstenrichtlijn. De instelling ervan zal bij de uitvoeringsbesluiten wel getoetst moeten worden aan de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU) en het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU).

46. Artikel 2.17, § 1, eerste lid, van het ontworpen wetboek bepaalt dat de Regering het verkrijgen van een voorafgaande erkenning oplegt. Op de vraag waarom het erkenningsvereiste niet rechtstreeks in het voorontwerp zelf wordt opgelegd, veeleer dan die mogelijkheid over te laten aan de Regering, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Il n’est pas possible de poser le principe de l’octroi d’un agrément sans préciser les conditions qui vont l’assortir et qui sont relativement détaillées. L’article 2.17 reprend donc le fonctionnement appliqué via l’article 5 de la loi de 1986 ce qui implique dès lors qu’un arrêté d’exécution précisant les modalités d’octroi, de maintien, de suspension et de retrait de l’agrément soit adopté pour que le système entre en vigueur à l’égard d’un établissement considéré.”

Gelet op die uitleg is het een overbodige stap om de Regering het erkenningsvereiste te laten opleggen. Het is pas wanneer de erkenningsvoorwaarden en de erkenningsprocedure door de Regering worden bepaald overeenkomstig artikel 2.17, § 2, van het ontworpen wetboek, dat het erkenningssysteem in werking kan treden. Het erkenningsvereiste kan dan ook beter in het ontworpen wetboek zelf worden bepaald.

47. De term “bemiddeling met dieren” in artikel 2.17, § 1, eerste lid, 13°, van het ontworpen wetboek moet nader worden omschreven of er moet in artikel 1.5 van het ontworpen wetboek een definitie van worden opgenomen.

48. Overeenkomstig artikel 2.17, § 3, van het ontworpen wetboek kan de Regering de dierenasielen en de verenigingen voor dierenbelangen vrijstellen van de retributie die verschuldigd is voor de erkenningsaanvraag of de aanvraag tot hernieuwing ervan. Dit moet kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Overigens verklaarde de gemachtigde dat de vermelding van de verenigingen voor dierenbelangen moet worden weggelaten.

49. Artikel 2.17, § 4, van het ontworpen wetboek verbiedt de uitbating van een dierentuin. Een dergelijk verbod moet kunnen worden verantwoord in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU) en van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU) (in zoverre het verbod leidt tot een vermindering van de handel in dieren die in dierentuinen worden gehouden), alsook van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

De gemachtigde gaf de volgende verantwoording:

“L’article 2.17, §4 interdit l’exploitation d’un parc zoologique sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette interdiction se justifie notamment au regard du caractère urbain de Bruxelles qui rend la création et l’exploitation d’un établissement de ce type inconcevable car il ne pourrait pas répondre aux besoins physiologiques et éthologiques des animaux porté par les articles 2.3 à 2.6 du texte en projet.

Par ailleurs, la directive 1999/22/CE du Conseil du 29 mars 1999 relative à la détention d’animaux sauvages dans un environnement zoologique implique que les animaux ne devraient être détenus qu’en vue de la conservation, de l’éducation et des besoins scientifiques, ce que relève par ailleurs la Commission bruxelloise des parcs zoologiques. Or, en pratique, on remarque que l’activité des parcs zoologiques tend plutôt à générer des profits sur la base d’activités de divertissement du public.

Cette restriction à la libre circulation des biens et services ainsi qu’à la liberté de commerce et d’industrie est justifiée en ce que la mesure est non-discriminatoire, nécessaire et proportionnelle à l’objectif poursuivi, à savoir assurer la protection et le bien-être des animaux détenus dans ce type de structures (objectif d’intérêt général visé à l’article 13 TFUE). L’interdiction ne peut être considérée comme discriminatoire, celle-ci ne prévoyant aucune différence de traitement basée sur la nationalité ou l’État d’origine. Enfin, la mesure est proportionnée par rapport à l’objectif visé à savoir garantir un niveau de bien-être animal adéquat tenant compte des besoins physiologiques et éthologiques des animaux hébergés dans ce type de structure.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd, onder meer gelet op het gegeven dat er in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest geen bestaande dierentuinen zijn, zoals gedefinieerd bij artikel 1.5, 42°, van het ontworpen wetboek, die door het ontworpen verbod worden getroffen.

Artikel 2.18

50. In artikel 2.18, § 1, eerste lid, tweede zin, van het ontworpen wetboek zou de machtiging van de Regering om “precisering” aan te brengen over het lot dat de dieren te beurt zal vallen in geval van geschorste of ingetrokken erkenningen of registraties, moeten worden verduidelijkt.

51. Voor artikel 2.18, § 1, tweede lid, tweede zin, van het ontworpen wetboek stelt de gemachtigde de volgende herformulering voor:

“La décision de retrait désigne spécifiquement les personnes concerné[e]s par le retrait ainsi que la durée de l’interdiction de solliciter un nouvel agrément.”

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

52. In artikel 2.18, § 2, tweede lid, van het ontworpen wetboek wordt gewag gemaakt van de automatische overdracht van de eigendom van dieren “aan dierenasielen dat (lees: die) door Leefmilieu Brussel wordt (lees: worden) aangeduid”. Er moet worden gepreciseerd of die aanwijzing enkel in specifieke gevallen kan gebeuren, of er moet worden bepaald dat regels kunnen worden vastgesteld door Leefmilieu Brussel over een dergelijke aanwijzing.

Artikel 2.21

53. In de Nederlandse tekst van artikel 2.21, § 2, van het ontworpen wetboek wordt gewag gemaakt van een “verkoopovereenkomst”. De gemachtigde bevestigt dat de Franse tekst, waarin een “contrat de cession” wordt vermeld, de juiste is. Men schrijve in de Nederlandse tekst dan ook “overeenkomst van afstand”.

Artikel 2.22

54. Volgens artikel 2.22, § 1, eerste lid, van het ontworpen wetboek mag een fokkerij van huisdieren⁴⁴ enkel dieren afkomstig van eigen kweek verhandelen of geven. Een dergelijk verbod moet kunnen worden verantwoord in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU) en van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU), alsook van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

De gemachtigde gaf de volgende verantwoording:

“L'article 2.22 autorise les éleveurs de chiens et de chats à commercialiser ou donner les animaux issus de leur propre élevage. Cela signifie dès lors qu'il n'est pas envisageable qu'un éleveur achète des portées pour les revendre au sein de son établissement. La nécessité de mettre en place cette mesure est née des nombreux constats émanant des services d'inspection belges décrivant l'existence de trafics ou d'atteintes au bien-être des chiots et des chatons qui font l'objet de ce type de commerce. Il a été constaté que de nombreux chiots et chatons transitent d'un élevage à l'autre alors qu'ils n'ont pas été sevrés et sont donc soumis au stress d'une séparation prématurée avec la mère impliquant par ailleurs un défaut de socialisation, de contracter des maladies menant à un décès prématuré ou encore de développer des troubles comportementaux difficilement curables et qui peuvent mener à de la maltraitance animale ou à des abandons.

Le Gouvernement s'est engagé dans la mise en place de mesures moins attentatoires via l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux mais force est de constater que celles-ci sont insuffisantes et inefficaces pour garantir le bien-être des chiens et des chats. Cette situation est dénoncée de longue date par le secteur de la protection animale ainsi que les services d'inspection. En outre, aucun traitement discriminatoire n'est mis en place via cette disposition. Au regard de l'objectif d'intérêt légitime (reconnu par l'article 13 TFUE) que constituent la protection et le bien-être des animaux, les restrictions

⁴⁴ In de Nederlandse tekst schrijve men “gezelschapsdieren” in plaats van “huisdieren”; zie de definitie in artikel 1.5, 27°, van het ontworpen wetboek.

à la liberté d'établissement, d'entreprendre, du commerce et de l'industrie ainsi qu'à la libre prestation de service et à la circulation des biens apparaissent donc bien nécessaires, raisonnables et proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi."

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

Artikel 2.23

55. Overeenkomstig artikel 2.23, § 2, eerste lid, van het ontworpen wetboek kan de Regering het kweken van honden en katten "organiseren" om erfelijke aandoeningen terug te dringen en de genetische diversiteit te bevorderen. Het is evenwel niet duidelijk of daarmee de delegatie van een verordenende bevoegdheid wordt beoogd. De ontworpen bepaling moet op dat punt worden verduidelijkt.

Artikel 2.24

56. De gemachtigde beaamde dat in artikel 2.24, § 2, van het ontworpen wetboek beter wordt geschreven "veroordeling op grond van artikel 1.4 of voor het niet naleven van de artikelen 2.3 tot 2.6" in plaats van "veroordeling voor feiten beoogd in artikels 1.4 en 2.3 tot 2.6 van dit Wetboek".

Artikel 2.25

57. Op de vraag wat in artikel 2.25, tweede lid, van het ontworpen wetboek wordt bedoeld met de zinsnede "binnen de 24 uur na de kennisgeving van het overlijden" en waarom die termijn zo kort is, antwoordde de gemachtigde als volgt:

"Par 'notification du décès', on entend l'information aux héritiers que le décès de leur proche est survenu et qu'il convient de se positionner quant au sort des animaux de celui-ci. Le délai de 24h est un délai volontairement court afin de prendre rapidement en charge l'animal. Au-delà de ce délai, les risques d'atteinte au bien-être animal (voire le décès de celui-ci) sont extrêmement élevés."

Met die uitleg kan worden ingestemd.

Artikel 3.1

58. Overeenkomstig artikel 3.1, § 1, van het ontworpen wetboek kan de Regering verbieden om dieren te verhandelen zonder te beschikken over de in artikel 2.17 van dat wetboek bedoelde erkenning. Op de vraag of dit verbod niet reeds voortvloeit uit de erkenningsplicht zelf en of daardoor niet juist de indruk ontstaat dat de Regering kan voorzien in uitzonderingen op de erkenningsplicht, antwoordde de gemachtigde als volgt:

"L'article 3.1, §1^{er} ne fait pas double emploi avec l'article 2.17. Il n'est pas ici question d'octroyer un agrément. Il s'agit de permettre au Gouvernement d'interdire la commercialisation d'animaux à des établissements qui ne doivent pas disposer d'un

agrément en vertu de l'article 2.17. Ainsi par exemple, le commerce de homards vivants dans les grandes surfaces ne nécessite pas un agrément sur la base de l'article 2.17. L'article 3.1 pourrait donc permettre au gouvernement d'interdire le commerce de ces homards en grande surface. L'exposé des motifs peut sans doute porter à confusion et sera revu en conséquence."

Gelet op die uitleg moet in artikel 3.1, § 1, van het ontworpen wetboek worden bepaald dat de Regering het verhandelen van dieren kan verbieden voor andere personen of inrichtingen dan deze die beschikken over een erkenning op grond van artikel 2.17 van dat wetboek. Desgevallend kan daaraan de mogelijkheid worden toegevoegd voor de Regering om voorwaarden op te leggen voor dat verhandelen.

59. Op de vraag waarom in artikel 3.1, § 2, van het ontworpen wetboek de Regering nogmaals wordt gemachtigd om de verhandeling van dieren te verbieden, bovenop de delegatie in paragraaf 1 van dat artikel, antwoordde de gemachtigde als volgt:

"En ce qui concerne l'article 3.1, §2, il s'agit de permettre au Gouvernement d'interdire ou de conditionner la commercialisation (le don ou l'adoption) des animaux au sein des établissements nécessitant un agrément ou un enregistrement au sens de l'article 2.17. Il s'agit, pour l'essentiel, d'une reprise de l'article 10 de la loi du 14 août 1986 dont le champ d'application a été largement étendu via une ordonnance du 18 mars 2021. Ce champ d'application avait été étendu afin de permettre au Gouvernement de viser d'autres conditions que celles se rapportant à l'âge des animaux, l'identification, les informations à l'acheteur, le certificat de garantie, le traitement contre les maladies, la présentation et l'exposition en vue de la commercialisation."

Gelet op die uitleg moet in artikel 3.1, § 2, van het ontworpen wetboek worden bepaald dat het gaat over het verbieden of het bepalen van voorwaarden voor de verhandeling van dieren in de overeenkomstig artikel 2.17 van het ontworpen wetboek erkende inrichtingen, althans indien het daadwerkelijk de bedoeling is om het toepassingsgebied van de ontworpen machtiging tot deze inrichtingen te beperken.

Artikel 3.2

60. Artikel 3.2 van het ontworpen wetboek voorziet in een principieel verbod om levende dieren te verhandelen in de openbare ruimte op openbare plaatsen en op markten, kermissen, beurzen, dierentoonstellingen en in gelijkaardige omstandigheden (met inbegrip van verrichtingen die de schenking van dieren of de adoptie ervan beogen), alsook in een verbod om levende dieren op markten tentoon te stellen. De gemachtigde gaf de volgende verantwoording wat betreft de verenigbaarheid met het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU) en de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie):

"En ce qui concerne l'article 3.2, §1, alinéas 1 et 2, cette disposition est une extension de l'interdiction se trouvant actuellement à l'article 12 de la loi du 14 août 1986. La disposition en projet vise désormais à interdire la commercialisation de tous les animaux vivants dans l'espace public ainsi que sur les marchés, foires,... Toutes les espèces d'animaux qu'il s'agisse de vertébrés ou d'invertébrés (pour autant que le Code leur soit applicable - voir art. 1.3) sont donc concernées."

Si au départ l'interdiction ne concernait que les chiens et les chats, c'était en raison de leur popularité auprès des citoyens. Depuis quelques années, nous observons une nette augmentation de la popularité des nouveaux animaux de compagnie ce qui pose dès lors des problèmes de bien-être animal similaires à ceux pris en compte pour adopter cette interdiction à l'égard des chiens et des chats. En l'occurrence, il s'agit de risques d'acquisition impulsive qui mènent trop souvent (les statistiques des refuges l'attestent) à des abandons ou à de la maltraitance animale. En outre, les conditions dans lesquelles les animaux sont soumis à ces expositions posent de nombreux problèmes pour la préservation de leur bien-être : stress lié aux déplacements, à l'agitation, des conditions de détention inappropriées (défaut de protection contre les intempéries, cages trop petites, etc.).

Dans son avis du 21/09/2018, le Conseil bruxellois du bien-être animal soutient que les marchés ne représentent pas le canal d'achat le plus approprié pour obtenir les renseignements nécessaires relatifs aux besoins physiologiques et éthologiques des animaux, à leur provenance et l'état de santé, ainsi qu'aux frais inhérents à ces facteurs.

Il est nécessaire, pour assurer la protection des animaux, de favoriser l'activité des refuges et autres établissements agréés qui sont soumis à des obligations d'informations spécifiques permettant de limiter les acquisitions irréflechies.

Les restrictions à la liberté de commerce et d'industrie ainsi qu'à la libre circulation des marchandises se justifient donc pleinement au regard de l'objectif légitime d'intérêt général qu'elle poursuit, à savoir la protection du bien-être animal, reconnu comme tel par l'article 13 TFUE et par la jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne. Aucun traitement discriminatoire n'étant mis en place via cette disposition et aucune mesure moins attentatoire ne pouvant être mise en œuvre, les restrictions visées par le texte en projet sont donc bien nécessaires, raisonnables et proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi.

Le raisonnement est le même qu'il s'agisse de commerce, de donation ou d'adoption d'animaux.

En ce qui concerne le paragraphe 3, il est question d'interdire la pratique des marchands ambulants et autres exposants consistant à exposer des animaux sur un marché pour le divertissement du public, aucune intention de les commercialiser ou de les donner ne caractérisant nécessairement cette pratique. Si la simple exposition d'animaux réduit certes la possibilité pour les passants de succomber à une acquisition impulsive, cette pratique cause toujours les mêmes désagréments pour les animaux que ceux décrits ci-dessus en termes de conditions de transport et de détention dans ces lieux publics.

A Bruxelles, plusieurs plaintes ont d'ailleurs été déposées concernant l'exposition d'animaux sur des marchés au regard de leurs conditions de détention inappropriées telles que l'exposition à des intempéries pendant toute la durée du marché sans bénéficier d'un abri adéquat, des contacts non désirés avec le public, l'absence d'eau de boisson à disposition, une attache trop courte ainsi que des cages trop petites. Le message délivré au public via ce type d'exposition entre en contradiction avec la reconnaissance de la sentience des animaux.

S'agissant de la poursuite d'un objectif légitime d'intérêt général (assurer la protection et le bien-être des animaux) et en l'absence de possibilité de mettre en place une mesure moins attentatoire, le texte en projet est nécessaire, légitime et proportionné."

Met die verantwoording kan worden ingestemd, maar er zou in de memorie van toelichting wel moeten worden uiteengezet, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, waarom de Regering overeenkomstig artikel 3.2, § 2, van het ontworpen wetboek voor het verhandelen van

andere dieren dan honden en katten op dierentoonstellingen toch in een uitzondering kan voorzien.

Artikel 3.3

61. Artikel 3.3 van het ontworpen wetboek voorziet in een principieel verbod om een hond of een kat te verhandelen in een handelszaak of in de bijgebouwen ervan, alsook in een verbod om een levend dier tentoon te stellen in uitstalramen van inrichtingen. De gemachtigde gaf de volgende verantwoording wat betreft de verenigbaarheid met het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU) en de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie):

“En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 2, il s’agit d’une mesure reprise de l’actuel article 12 de la loi du 14 août 1986. Lorsque cette disposition a été adoptée, la notion de commercialisation englobait les notions de donation et d’adoption. Les motifs évoqués lors de l’adoption de cette disposition sont donc identiques : il s’agit de lutter contre les acquisitions impulsives et irréfléchies qui mènent trop souvent à des abandons ou à de la maltraitance animale. Les explications fournies [in opmerking 60] sont également d’application ici.

En ce qui concerne le paragraphe 2, il s’agit de mettre un terme à certaines pratiques interpellantes observées ces dernières années qui consistent, par exemple, à exposer des poussins vivants dans la vitrine d’un magasin commercialisant des articles de décoration afin d’attirer le client. Cette pratique est inacceptable car elles peuvent impliquer un stress et des souffrances évitables pour les animaux. Cela laisse également entendre que les animaux sont de simples objets ce qui entre en contradiction avec la reconnaissance de la sentience qui caractérise les animaux.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat wordt uiteengezet in opmerking 62.

62. Het is onduidelijk wat in artikel 3.3, § 2, van het ontworpen wetboek wordt bedoeld met de “inrichtingen” waarvoor het verboden is om levende dieren tentoon te stellen in uitstalramen. De gemachtigde verklaarde dat daarmee wordt bedoeld “tout ‘établissement’, au sens commun du terme”, maar daarmee is de onduidelijkheid niet opgeklaard. Zo kan de vraag rijzen of het verbod zich uitstrekt tot zogenaamde kattencafés, waar katten zich kunnen ophouden in het uitstalraam, of tot restaurants waar het homarium (kreeftenaquarium) in een uitstalraam is opgesteld. Tenzij indien het de bedoeling is om ook dergelijke situaties te verbieden, waarvoor dan een meer uitgebreide verantwoording zal moeten worden verstrekt in het licht van de vrijheid van ondernemen (zie opmerking 61), kan ter overweging worden gegeven om het verbod toe te spitsen op “winkels”, veeleer dan op “inrichtingen”, eventueel met uitzondering van winkels waar dieren worden verkocht voor consumptie.

Artikel 3.4

63.1. Artikel 3.4, § 1, eerste lid, van het ontworpen wetboek bevat een aantal uiteenlopende verboden, waarvan de punten 1°, 2°, 6°, 7° en 8° nieuw zijn of uitgebreid in

vergelijking met hetgeen thans wordt bepaald in de wet van 14 augustus 1986. De gemachtigde gaf de volgende verantwoording in het licht van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU) en van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie):

“En ce qui concerne les interdictions prévues aux 1° et 2°, celles-ci poursuivent l’objectif de garantir l’achat responsable et réfléchi d’un animal. Les soldes, le démarchage en vue du don ou de l’adoption, la vente à distance peuvent être des techniques de marketing qui favorisent les acquisitions impulsives et doivent donc être considérées comme incompatibles avec les responsabilités qu’impliquent l’acquisition d’un animal. Le don et le placement ont toujours été concernés dans le cadre de la loi de 1986. Cette réalité est plus claire via les reformulations du texte en projet (le terme de ‘commercialiser’ visait le placement, le don et la vente). Vu les conséquences graves que les acquisitions impulsives peuvent avoir sur le bien-être des animaux et l’absence de possibilité de prévoir une mesure moins attentatoire, les restrictions à la circulation des biens et à la liberté de commerce et d’industrie nous semblent légitime, nécessaire et proportionnée.

En ce qui concerne le 6°, le but est d’éviter les trafics d’animaux suscités par la ‘rentabilité’ que peut procurer l’adoption d’un animal (elle implique uniquement la prise en charge de frais d’adoption peu élevés). Dans ce contexte, il n’y a pas d’autre alternative que l’interdiction et la mesure entend atteindre l’objectif d’intérêt général de protection des animaux.

En ce qui concerne le 8°, la donation n’est pas une nouveauté puisque le terme ‘commercialiser’ visé à l’article 19, §3 de la loi du 14 août 1986 visait également la donation (cession à titre gratuit).”

Met die verantwoording kan worden ingestemd, maar er moet ook nog een verantwoording worden opgenomen in de memorie van toelichting voor punt 7° en voor punt 8°, in zoverre het gaat om de *invoer* van dieren die een verboden ingreep hebben ondergaan.

63.2. Artikel 3.4, § 1, tweede lid, van het ontworpen wetboek machtigt de Regering om de verkoop van levende dieren met het oog op hun consumptie te verbieden of aan voorwaarden te onderwerpen. De gemachtigde gaf de volgende verantwoording in het licht van het vrije verkeer van goederen en van de vrijheid van ondernemen:

“En ce qui concerne l’article 3.4, §1^{er}, alinéa 2, depuis la Sixième réforme de l’État, la Région est compétente en matière de bien-être animal ce qui comprend également la compétence d’en régler le commerce. En effet, selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014, ‘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’. Cette compétence en matière de commerce a d’ailleurs été confirmée récemment par le Conseil d’État dans son avis 67.856/VR du 13 octobre 2020 (point 3.3).

La loi de 1986 s’intéresse au bien-être des animaux depuis leurs conditions de détention dans les élevages jusqu’à leur mise à mort, en passant par leur commerce. Les animaux vivants vendus à un particulier en vue de leur consommation bénéficient également d’une protection au moment de leur abattage ou de leur mise à mort.

En pratique, alors même que la possibilité de fixer des conditions de commercialisation des animaux découle déjà de l’article 10 de la loi de 1986, elle n’a jamais été appliquée et l’article 3.4, §1^{er}, alinéa tend à rendre cette habilitation plus claire.

La situation des homards et des crabes est à cet égard particulièrement exemplaire de l'intérêt de cette délégation. Le Gouvernement pourrait prémunir ces animaux d'atteintes graves à leur bien-être via cette délégation : des animaux sentients entassés les uns sur les autres, soumis au stress de conditions de présentation au public inappropriées au regard de leurs besoins physiologiques et éthologiques, etc.

Comme souligné ci-dessus, l'objectif de la mesure est de protéger le bien-être mais également la dignité et les intérêts des animaux. Cet objectif est expressément reconnu par le droit de l'Union européenne à l'article 13 du TFUE comme étant un objectif légitime d'intérêt général ce qui justifie que des restrictions soient apportées à la liberté de commerce et d'industrie ainsi qu'à la libre circulation des biens. La disposition n'établit aucune discrimination en relation avec la nationalité ou l'appartenance à un pays et est proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi puisqu'elle vise l'interdiction ou la mise en place de conditions. Le régime qui sera mis en place dépendra donc des circonstances propres aux situations que l'on souhaite encadrer en vue de réduire les souffrances endurées par ces animaux, à tout le moins les souffrances évitables."

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

63.3. Artikel 3.4, § 2, van het ontworpen wetboek bevat een aantal uiteenlopende verboden met betrekking tot het verhandelen, ten kosteloze titel afstaan of ter adoptie voorstellen van dieren in bepaalde gevallen, waarvan de punten 2° tot 6° nieuw zijn. De gemachtigde gaf de volgende verantwoording in het licht van het vrije verkeer van goederen en van de vrijheid van ondernemen:

"En ce qui concerne le §2, sur les questions liées à la liberté d'établissement, la libre circulation des biens et la libre circulation des services, les restrictions impliquées par cette extension se justifient pleinement au regard de l'objectif légitime d'intérêt général qu'elles poursuivent, à savoir la protection du bien-être animal reconnu comme tel par l'article 13 TFUE mais également par la Cour de Justice de l'Union européenne de manière constante (par ex : affaire C-336/19 - 17 décembre 2020). Pour chacune de ces mesures, aucun traitement discriminatoire n'est mis en place et il n'existe pas de mesure moins attentatoire pour atteindre l'objectif visé. Ainsi plus spécifiquement :

- Le 1° entend éviter les acquisitions impulsives provoquées par un manque de maturité de l'acquéreur ou parce qu'il ne dispose pas de la capacité civile lui permettant de contracter les responsabilités qu'impliquent la prise en charge d'un animal en termes de coûts pour le nourrissage, les soins et le logement de l'animal mais également vis-à-vis des responsabilités civiles et pénales que l'acquisition de l'animal va impliquer ;
- le 2° vise à enrayer les trafics d'animaux, sources de nombreuses atteintes au bien-être des animaux concernés de sorte que la traçabilité de la provenance de ceux-ci est essentielle dans le processus. Il s'agit également de pouvoir éviter les vols d'animaux, vecteur de détresse psychologique pour l'animal unit à son responsable par des liens d'affection étroits ;
- le 3° vise également à enrayer les trafic d'animaux (qui ne se trouvent pas sur les listes positives par exemple - article 2.1) et permettrait de remonter les filières de commerce d'animaux peu scrupuleux impliquant des conditions de transport (et donc de détention d'animaux) inappropriées car une activité cachée ne respectent généralement pas les besoins élémentaires des animaux en termes d'espace disponible, de soin et de nourrissage ;

- le 4° entre en cohérence avec l'article 2.1 interdisant la détention d'animaux sauvages (sauf dérogation visée par l'ordonnance du 1^{er} mars 2012). Ici aussi, il s'agit d'endiguer les problématiques liées au trafic d'animaux et au développement d'effets de mode favorisant les acquisitions impulsives menant à des abandons et à de la maltraitance animale ;
- le 5° se rapporte uniquement à des établissements agréés qui commercialisent des animaux et leur impose d'attester de l'âge et de l'origine des animaux. Il s'agit de pouvoir vérifier que l'animal n'est pas issu d'un trafic ou provenant d'une activité illégale. Il s'agit également de s'assurer que l'acquéreur dispose des bonnes informations quant à l'animal qu'il acquiert: l'âge de l'animal est important dans le processus d'apprentissage et de la socialisation ce qui va amener le responsable de l'animal à adapter son comportement afin de lui fournir les éléments d'enrichissement, de nourrissage, de confrontation à certains stress et stimuli auxquels son âge lui permet (ou non) d'être soumis. Il en va de même en ce qui concerne l'origine de l'animal. ainsi par exemple, le fait de vendre un animal sauvage (alors même que le code l'interdit par ailleurs, sauf certaines dérogations) a un impact important sur la possibilité de l'animal de s'adapter à la vie en captivité et donc aux mesures que le responsable serait amené à prendre (acquérir l'animal ou pas, prévoir des dispositifs supplémentaires ou plus spécifiques pour assurer la manipulation de l'animal ou des conditions de détention appropriées) ;
- le 6° entre en cohérence avec l'article 2.2 notamment puisqu'il ne serait pas légitime qu'une personne frappée par une décision ayant pour conséquence de lui interdire de détenir un animal, de pouvoir néanmoins l'acquérir. L'interdiction de détention est une mesure grave liée aux conséquences graves que le comportement culpeux d'une personne a eu au détriment d'un ou de plusieurs animaux.

Les restrictions visées par le texte en projet sont donc bien nécessaires, raisonnables et proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi.

En ce qui concerne le §2, 4°, il s'agit d'articuler la législation en matière de bien-être animal et celle relative à la conservation de la nature. Cette disposition a bien sa place dans le code puisqu'elle entend protéger et garantir le bien-être de tous animaux, qu'ils soient sauvages ou domestiques. Le projet de texte ne peut cependant pas ignorer les dispositions existantes en matière de conservation de la nature (qui tendent à protéger les espèces et non les animaux en tant qu'individus). La référence à l'article 83, prévoyant des dérogations à l'interdiction de capture, de détention et de transport des espèces indigènes sous certaines conditions liées à la sécurité publique, l'intérêt de la protection de la faune, etc., permet d'éviter certaines confusions ou questionnements pour le citoyen."

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

Artikel 3.5

64. Artikel 3.5, § 1, van het ontworpen wetboek verbiedt de verhandeling, het houden en het gebruik van producten die het welzijn van dieren in het gedrang brengen of schaden, waarbij drie soorten specifieke producten worden opgesomd (elektrische halsbanden, slipkettingen en halsbanden waarvan de binnenkant uitstekende delen heeft, alsook lijmvallen voor gewervelde dieren). In de Nederlandse tekst wordt vermeld "waaronder de volgende producten", wat wijst op

een enuntiatieve opsomming, terwijl in de Franse tekst wordt vermeld “à savoir”, wat wijst op een exhaustieve opsomming. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Seuls les produits listés directement dans l’article 3.5, §1^{er}, 1° à 3° font l’objet de la mesure d’interdiction. Le but n’est donc pas de porter une interdiction générale de tout produit susceptible de porter atteinte aux animaux. En revanche, le Code donne la possibilité au Gouvernement, après avis du Conseil bruxellois du bien-être animal, d’étendre la liste des produits soumis au régime d’interdiction compte tenu de leur impact négatif pour le bien-être des animaux et dans la mesure où ils sont spécifiquement conçus en vue de leur utilisation sur les animaux. L’initiative du Gouvernement est liée à l’avis préalable du Conseil afin de prendre en considération l’évolution des connaissances scientifiques.”

In dat geval is de vermelding dat die producten “het welzijn van dieren in het gedrang brengen of schaden” overbodig, aangezien enkel de drie specifiek opgesomde producten worden bedoeld. Men schrijve dan ook: “De verhandeling, het houden en het gebruik van de volgende producten zijn verboden: (...)”.

65. In artikel 3.5, § 1, 1° en 2°, van het ontworpen wetboek wordt niet bepaald dat het gaat om elektrische halsbanden *voor honden of katten* en om slipkettingen *voor honden*; dat blijkt wel uit de definities van “elektrische halsband” en “slipketting” in artikel 1.5, 20° en 21°, van het ontworpen wetboek. Het zou duidelijker zijn om de betrokken diersoorten te vermelden in de verbodsbepalingen, veeleer dan in de definities van de betrokken producten.

66. De verbodsmaatregelen in artikel 3.5, § 1, van het ontworpen wetboek moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU) en van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). Ze kunnen immers tot gevolg hebben dat de handel in de genoemde producten wordt verminderd, hetgeen kan worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking.

De gemachtigde gaf de volgende verantwoording:

“Les libertés de commerce et de l’industrie ne sont pas absolues. Elles peuvent faire l’objet de restrictions pour autant que trois conditions cumulatives soient respectées :

1. La restriction ne peut être discriminatoire

Le régime d’interdiction mis en place dans le texte en projet n’établit aucune différence de traitement.

2. La restriction doit viser un objectif légitime

Les trois types de produits faisant l’objet du régime d’interdiction sont largement décriés par les experts scientifiques pour les atteintes graves qu’ils sont susceptibles de causer au bien-être des animaux. Le Conseil bruxellois du bien-être animal a émis deux avis circonstanciés sur le sujet (avis du 3/10/2019 et du 6/05/2022). On peut notamment y lire ce qui suit :

- en ce qui concerne les pièges à colle : ‘Les animaux piégés risquent de subir un stress prolongé et inévitable et finalement l’épuisement voire des blessures en tentant vainement de s’enfuir, souffrent de faim, de déshydratation ou d’asphyxie. La durée de cette souffrance n’est pas régulée et peut durer plusieurs jours.’

- en ce qui concerne les colliers : ‘L’utilisation des colliers électriques ou électroniques (CE) pour le dressage des chiens est depuis longtemps controversée. Plusieurs associations, de protection animale mais également des vétérinaires experts du comportement, ont déjà souligné que l’analyse avantages-inconvénients de leur usage penche en défaveur du bien-être animal. Cette opinion gagne en importance vu les évolutions récentes de la relation homme-chien et surtout des connaissances scientifiques des risques concernant le bien-être, le comportement et la santé (l’état complet de bien-être physique et psychique – y compris le social – donc plus que l’absence de maladie ou d’infirmité) des chiens (et des chats).

(...)

L’utilisation des CE (tous types, voir ci-dessous) est un cas très clairement problématique d’outils aversifs et de méthode de dressage négative, ce qui implique, selon le groupe de travail du Conseil bruxellois du bien-être animal, qu’une interdiction ne peut plus être évitée. Le groupe de travail souhaite également se prononcer explicitement contre quelques autres moyens aversifs, notamment les colliers étrangleurs (type licol) et les colliers dont l’intérieur comporte des parties saillantes ('colliers à pique'). Les stimuli utilisés risquent fort (surtout s’ils sont utilisés de manière excessive) d’être vécus comme très aversifs par l’animal et peuvent même provoquer des problèmes de santé (lésions de la trachée dans le cas des colliers étrangleurs).’

Or, la protection et le bien-être des animaux est un objectif d’intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l’article 13 TFUE.

3. La restriction doit être proportionnée

Il n’existe pas de mesure moins attentatoire que l’interdiction, ce que le Conseil bruxellois du bien-être animal confirme dans son avis. Ceci est d’autant plus vrai pour ce qui concerne l’interdiction de commercialisation qui procure toute son efficacité à la norme : le maintien de la possibilité d’acheter librement les produits interdits entraîne une confusion dans la tête des citoyens et est plutôt de nature à encourager la violation de l’interdiction d’utilisation de ce type de produits, comme on a pu le constater en ce qui concerne les pièges à colle (dont l’utilisation est interdite depuis 2021).”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

67. Bij artikel 3.5, § 2, van het ontworpen wetboek wordt de Regering gemachtigd om het bezit en het gebruik te verbieden of te beperken van andere producten die een negatieve impact kunnen hebben op het dierenwelzijn en die specifiek ontworpen zijn voor gebruik bij dieren. Deze maatregelen moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU) en van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) naar aanleiding van de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten.

68. Bij artikel 3.5, § 3, van het ontworpen wetboek wordt de Regering gemachtigd om “[b]ij afwijking van §1” een tijdelijke afwijking in te voeren “wanneer deze producten gebruikt worden voor honden van de Civiele Bescherming, de lokale en de federale politie, de Douane en Defensie”.

Er moet worden verduidelijkt of die afwijking enkel slaat op het verbod op het *houden* en het *gebruik* van de producten opgesomd in paragraaf 1 van dat artikel, aangezien de afwijking van tijdelijke aard is en enkel slaat op het gebruik van die producten, dan wel of de afwijking ook slaat op het *verhandelen* (in welk geval ook nieuwe producten kunnen worden aangeschaft).

Er kan bovendien beter worden gepreciseerd dat enkel de producten vermeld in paragraaf 1, 1° en 2°, van dat artikel worden bedoeld.

Het is voorts onduidelijk wat wordt bedoeld met een “*tijdelijke afwijking*” en wat dit betekent voor de geldingsduur van het uitvoeringsbesluit en voor de mogelijkheid om die geldingsduur te verlengen.

Artikelen 3.6 tot 3.10

69. Wat betreft de artikelen 3.6 tot 3.10 van het ontworpen wetboek, die verbodsmaatregelen en beperkingen bevatten voor bepaalde vormen van publiciteit met betrekking tot dieren⁴⁵ kan worden verwezen naar hetgeen de Raad van State heeft uiteengezet over de verenigbaarheid van dergelijke maatregelen met de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van ondernemen in de adviezen 67.964/3⁴⁶ en 69.974/1/V⁴⁷, alsook naar arrest nr. 10/2021⁴⁸ van het Grondwettelijk Hof.

Met betrekking tot de machtigingen die ter zake aan de Regering worden gegeven zal die toetsing ook nog moeten gebeuren naar aanleiding van de voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten. Dat geldt ook voor de overeenstemming met het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU).

De gemachtigde gaf alvast de volgende verantwoording voor de artikelen 3.7 tot 3.10 van het ontworpen wetboek:

“Comme le Conseil d'État le souligne dans son avis 63.512/3, la liberté de commerce et d'industrie ‘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.’

⁴⁵ De overtreding van de artikelen 3.6 tot 3.10 van het voorontwerp behoort tot de inbreuken van derde categorie, die worden bestraft met een boete van 50 euro tot 50.000 euro maar niet met een gevangenisstraf (zie de artikelen 13.8 en 13.11 van het ontworpen wetboek).

⁴⁶ Adv.RvS 67.964/3 van 13 oktober 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement van 18 maart 2021 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, *Parl.St.* Br.Parl. 2020-21, nr. A-291/1, 13-16, opmerking 7.

⁴⁷ Adv.RvS 69.974/1/V van 6 september 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 februari 2022 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft het voorzien van een strafverzwaring’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 960/1, 20-21, opmerkingen 4.1 en 4.2.

⁴⁸ GwH 21 januari 2021, nr. 10/2021, B.35 tot B.42.2. Vgl. ook met de overwegingen B.47 tot B.53 van hetzelfde arrest.

Dans le même avis, le Conseil d'État nous rappelle que la liberté d'expression consacrée à l'article 10 de la CEDH s'applique aux informations commerciales et la publicité commerciale. Cependant, le Conseil d'État reproduit un passage important de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme indiquant en substance ce qui suit : '(...) 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 déterminée, à condition de réaliser à cet effet un juste équilibre entre les intérêts en cause.'

Nous procédons ci-dessous à une analyse des différents articles visés par votre question en démontrant que les restrictions apportées à la liberté d'expression ainsi qu'à la liberté de commerce et d'industrie poursuivent un but légitime et sont proportionnées à l'objectif poursuivi. Vous constaterez en outre que le régime mis en place ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire en vue d'atteindre l'objectif légitime poursuivi.

Tout d'abord, en ce qui concerne la poursuite d'un but légitime. L'ensemble des dispositions ont été intégrées au dispositif en projet dans le but d'assurer la protection et le bien-être des animaux. Il s'agit d'un objectif d'intérêt général reconnu comme tel par les plus hautes juridictions européennes et de notre pays. Il est par ailleurs expressément visé par le droit de l'Union européenne à l'article 13 TFUE.

En ce qui concerne l'article 3.7, 1^o, l'interdiction de principe de faire de la publicité relative à un animal dont la détention est interdite par ou en vertu de l'article 2.1 est proportionnée à l'objectif poursuivi dans la mesure où il serait inconsistant d'encourager la détention des animaux dont on estime que celle-ci est particulièrement problématique au regard du bien-être des animaux concernés qui pourraient via des publicités faire l'objet d'acquisition impulsives et de trafics avec les conséquences graves que cela implique pour le bien-être de ces animaux, déjà exprimées ci-dessus et notamment dans la réponse à la question 8. Une mesure moins attentatoire qu'une interdiction pure et simple n'est pas envisageable en vue d'assurer l'efficacité du dispositif. C'est d'ailleurs la voie dans laquelle s'était engagé le législateur via l'actuel article 11^{bis} de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux.

En ce qui concerne l'article 3.7, 2^o, l'interdiction de principe de la publicité relative à des activités interdites ou strictement encadrées en Région de Bruxelles-Capitale est proportionnée à l'objectif poursuivi dans la mesure où :

- il serait incohérent de promouvoir, en Région bruxelloise, l'exercice d'activités interdites ou strictement encadrées à Bruxelles pour des raisons liées aux atteintes graves causées aux animaux impliqués dans ces activités (conditions de détention inappropriées, maltraitance grave, actes de cruauté, etc.) en incitant le public bruxellois à se rendre à l'étranger (ou dans une autre Région) pour accomplir ce qui n'est pas autorisé à Bruxelles. Ne pas interdire cette publicité participerait à la réification de l'animal et nierait la sensibilité et la sentience que l'on reconnaît en Région de Bruxelles-Capitale.
- Le texte en projet met en place la mesure la moins attentatoire possible en prévoyant que la liste des activités spécifiquement concernées doit encore être dressée. Il ne s'agit donc pas d'une interdiction générale mais une analyse au cas par cas sera effectuée pour chaque activité qui serait concernée.

En ce qui concerne l'article 3.8, §1^{er}, alinéa 1^{er}, le fait que la publicité ne soit autorisée que sur un site internet spécialisé reconnu ou dans une revue spécialisée reconnue est proportionné à l'objectif poursuivi dans la mesure où :

- une telle mesure limite les cas d'acquisitions impulsives de la part de lecteurs de revue, de sites web ou de réseaux sociaux sur internet. La prise en charge d'un animal notamment en termes de soins, de coûts et de logement nécessite que l'on s'abstienne de provoquer l'acquisition d'un animal sur un 'coup de cœur' ou un 'coup de tête' (qui peut être lié à des effets de mode notamment). Ce type d'acquisition impulsive mène à des situations de maltraitance animale ainsi qu'à de nombreux abandons alors même que les refuges se trouvent régulièrement dans l'incapacité d'accueillir de nouveaux animaux.
- le texte en projet met en place la mesure la moins attentatoire possible en prévoyant le recours à des revues/sites spécialisé(e)s ce qui vise les supports dont le contenu rédactionnel concerne exclusivement la commercialisation et le don d'animaux ou de biens et services qui s'y rapportent directement ce qui permet d'assurer l'efficacité de la norme puisque les personnes qui souhaitent consulter ce type de revue/site montrent un intérêt particulier pour les animaux ou leur acquisition.

En ce qui concerne l'article 3.8, §1^{er}, alinéa 2, l'interdiction de faire de la publicité sur les réseaux sociaux et supports assimilés est proportionnée à l'objectif poursuivi dans la mesure où :

- la volonté d'éviter les acquisitions impulsives nécessite la mise en place d'une interdiction relativement stricte. Malgré le régime actuellement en place, des milliers de publicités relatives à la commercialisation ou à la donation d'animaux sont diffusées via ce canal (par exemple Facebook ou Instagram). Or ce type de contenu provoque des acquisitions non réfléchies mais également des trafics d'animaux avec les conséquences dramatiques déjà évoquées ci-dessus pour le bien-être des animaux concernés.
- le texte en projet met en place la mesure la moins attentatoire possible en prévoyant une dérogation pour les pages des réseaux sociaux appartenant à un établissement agréé en vertu de l'article 2.17 du texte en projet. On songe notamment aux établissements commerciaux pour animaux ainsi qu'aux éleveurs de chiens et de chats.

L'article 3.8, §1^{er}, alinéa 3, la possibilité donnée au Gouvernement d'imposer des mesures aux propriétaires, gestionnaires ou éditeurs des revues et site internet en vue de limiter le non-respect du régime mis en place est proportionnée dans la mesure où :

- il n'est pas possible d'atteindre l'objectif fixé sans un encadrement plus strict permettant d'agir directement auprès des propriétaires, gestionnaires et éditeurs des revues et des sites internet non spécialisés qui diffusent pourtant des publicités illégales. À l'heure actuelle, des milliers d'annonces illégales circulent sur les réseaux sociaux sans que les gestionnaires, propriétaires ou éditeurs ne prennent les mesures adéquates pour éviter la diffusion de ces publications. En pratique, il est nécessaire que le service d'inspection notifie officiellement à la plateforme (Facebook ou autre) qu'une annonce est illégale, ce qui laisse un délai de 48 heures pour réagir et supprimer cette publication. La procédure est particulièrement lourde et difficile à appliquer ce d'autant plus que le nombre de publications augmente de manière exponentielle. Ces annonces pouvant relever du trafic illégal d'animaux, il est dès lors légitime que le Gouvernement puisse prendre des mesures permettant un meilleur respect de la législation.

Si selon la Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de

l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur ('directive sur le commerce électronique'), transposée en droit belge dans le Code de droit économique, les États membres ne peuvent imposer une obligation générale de surveillance aux prestataires de la fourniture des services, une obligation de surveillance temporaire peut cependant être mise en oeuvre à la condition d'être nécessaire, temporaire et axée vers certaines activités. L'article 14, §3 de la Directive 2000/31/CE prévoit également que les États membres peuvent 'instaurer des procédures régissant le retrait de ces informations ou les actions pour en rendre l'accès impossible'. La procédure du 'notice and stay down' où l'intermédiaire œuvre par tous les moyens nécessaires afin d'empêcher que le contenu illicite ne réapparaisse sur la plateforme peut alors être prévue par la législation de l'État membre.

- le texte en projet met en place la mesure la moins attentatoire possible et n'excède pas ce qui est nécessaire en vue d'atteindre l'objectif visé puisqu'il se borne à permettre au Gouvernement d'imposer certaines mesures en vue de limiter les violations systématiques de la législation que l'on constate actuellement.

En ce qui concerne l'article 3.9, l'imposition d'un contenu minimal des publicités est nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi puisqu'il s'agit d'assurer une information préalable du futur acquéreur afin d'éviter des acquisitions impulsives (en conscientisant le futur acquéreur des responsabilités impliquées par la prise en charge d'un animal) ou qu'il soit trompé sur l'animal qu'il souhaite acquérir ce qui pourrait mener, comme déjà explicité, à des abandons d'animaux et à des situations de maltraitance animale.

En ce qui concerne l'article 3.10, §1, l'interdiction de la publicité promouvant un produit ou une pratique interdite par ou en vertu du texte en projet est proportionnée à l'objectif poursuivi et nécessaire en vue d'atteindre cet objectif dans la mesure où il serait incohérent de promouvoir, en région bruxelloise, un produit ou une pratique interdite à Bruxelles pour des raisons liées aux atteintes graves causées aux animaux concernés en incitant le public bruxellois à ne pas se conformer aux dispositions du code puisqu'ils seraient amenés à acquérir des produits qu'ils ne peuvent ni acheter, ni détenir ni utiliser. L'absence d'interdiction de ce type de publicité porterait une atteinte grave à l'efficacité de la norme puisqu'elle pourrait laisser entendre aux citoyens que le produit ou la pratique ne sont pas interdites.

En ce qui concerne l'article 3.10, §2, la possibilité octroyée au Gouvernement d'assortir la publicité en vue de promouvoir un produit, une pratique ou une activité susceptible de porter atteinte au bien-être des animaux de conditions est nécessaire en vue d'atteindre l'objectif poursuivi dans la mesure où ces produits, activités ou pratiques seraient susceptibles, sans information préalable ou autres conditions spécifiques, susceptibles de mener à des douleurs, souffrances ou lésions (évitables) pour les animaux concernés. Il s'agit de la mesure la moins attentatoire puisque la publicité n'est pas interdite mais des conditions seraient imposées sur avis du conseil bruxellois du bien-être animal ce qui lie ce régime à l'évolution des connaissances scientifiques et à leur nécessaire prise en considération lors de la mise en place de ces conditions.

Enfin, en ce qui concerne le taux de la peine, l'avis du conseil d'État n° 63.512/3 précise que 'pour apprécier la proportionnalité de cette mesure, la nature et le degré de la sanction qui est infligée doivent être pris en considération.' Il estime par ailleurs qu'«une peine d'emprisonnement est difficilement justifiable pour les infractions en matière de publicité». Dans son avis 69.974/1/V, il insiste par ailleurs 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.' Le Conseil d'État s'est positionné de la même manière dans les avis 67.964/3 et 71.933/3.

A la lumière des recommandations formulées par le Conseil d'État, le taux de la peine a été revu. Trois niveaux de peine ont été créés. Le non-respect des articles 3.6 à 3.10 (régime applicable en matière de publicité) a été intégré dans le troisième niveau (art. 13.11, 7°) impliquant uniquement une amende allant de 50 à 50.000 euros (art. 13.8, alinéa 4), à l'exclusion de toute peine d'emprisonnement."

70. In de artikelen 3.6 tot 3.9 van het ontworpen wetboek wordt gewag gemaakt van "publiciteit". In artikel 3.10 van het ontworpen wetboek wordt dan weer zowel "publiciteit" als "reclame" vermeld (in het Frans: "publicité" en "promotion"). Het is raadzaam deze begrippen te definiëren of minstens in de memorie van toelichting te verduidelijken wat men eronder verstaat. Indien met reclame iets anders wordt bedoeld dan publiciteit (wat de indruk is die wordt gewekt door het gebruik van de twee begrippen naast elkaar), dan moet het duidelijk zijn wat men ermee bedoelt, mede gelet op de strafbaarstelling van de overtreding van de ontworpen bepalingen.

Artikelen 3.7 en 3.8

71. Artikel 3.7, 1°, van het ontworpen wetboek verbiedt publiciteit voor een dier waarvan het houden verboden is door of krachtens artikel 2.1 ervan. Volgens de gemachtigde moet de eerstgenoemde bepaling worden gecombineerd met artikel 3.6 van het ontworpen wetboek, zodat het verbod betrekking heeft op publiciteit *met het oog op het verhandelen, geven of voor adoptie plaatsen* van de betrokken dieren. Dit zou ook het geval zijn voor artikel 3.8, § 1, eerste lid, van het ontworpen wetboek.

Anderzijds wordt in artikel 3.8, § 1, vijfde lid, en § 2, van het ontworpen wetboek wel telkens aangeduid op welke publiciteit de bepaling betrekking heeft (publiciteit met het oog op de verhandeling of het schenken, publiciteit met het oog op de verhandeling en publiciteit met het oog op adoptie). Het zou logischer zijn om dit systematisch te doen.

72. Met betrekking tot artikel 3.8, § 1, eerste lid, van het ontworpen wetboek verklaarde de gemachtigde dat het de bedoeling is dat zowel de publiciteit in een gespecialiseerd tijdschrift als de publiciteit op een gespecialiseerde website erkend moeten worden. Men schrijve dan: "in een gespecialiseerd tijdschrift dat of op een gespecialiseerde website die door de Regering (...) erkend wordt".

73. De gemachtigde beaamde dat in artikel 3.8, § 1, tweede lid, van het ontworpen wetboek beter wordt geschreven "behalve indien het gaat om *publiciteit die verspreid wordt door een overeenkomstig artikel 2.17 erkende instelling*".

74. Artikel 3.8, § 1, derde lid, van het ontworpen wetboek machtigt de Regering om de maatregelen te bepalen die opgelegd worden aan de eigenaars, beheerders of uitgevers van tijdschriften en websites *om de overtreding van dit verbod te beperken* of de naleving ervan te controleren. Op de vraag wat wordt bedoeld met de zinsnede “om de overtreding van dit verbod te beperken”, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 3, il s’agit de permettre au Gouvernement d’imposer des mesures aux propriétaires, gestionnaires ou éditeurs de revues et de sites internet en vue de prévenir ou supprimer tout acte constitutif d’une infraction en matière de publicité. Il pourrait s’agir, par exemple, d’imposer le retrait immédiat de toute publicité ne contenant pas les mentions minimales requises ou de l’envoi d’un message automatique au diffuseur de l’annonce pour lui rappeler l’existence de l’interdiction (ou de l’encadrement spécifique).”

In de memorie van toelichting wordt eveneens gewag gemaakt van het opleggen van maatregelen zoals “een onmiddellijke intrekking van elke publiciteit die niet de vereiste minimumvermeldingen bevat”. Dergelijke verregaande maatregelen vereisen een uitdrukkelijke vermelding in de ontworpen bepaling zelf.

75. Artikel 3.8, § 1, vierde lid, van het ontworpen wetboek voorziet in een vrijstelling van het erkenningsvereiste voor gespecialiseerde tijdschriften en gespecialiseerde websites voor bepaalde instanties en personen. De gemachtigde gaf de volgende verantwoording voor deze gevallen in het licht van het gelijkheidsbeginsel:

“En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 4, les exemptions de reconnaissance opèrent une différence de traitement qui repose sur des critères objectifs que nous justifions de la manière suivante :

1° Les revues/sites édités par ou pour Bruxelles Environnement bénéficient d’une exemption car il s’agit de l’administration chargée du bien-être animal ce qui signifie qu’elle est la mieux informée quant aux législations en vigueur et la mieux équipée (elles se composent notamment de vétérinaire) pour assurer un contenu conforme à la législation applicable en matière de bien-être animal.

2° les revues/sites internet édités par un éleveur d’animaux de compagnie agréé bénéficient d’une exemption car il s’agit d’une activité centrée sur les animaux dont ils font le commerce ce qui signifie que, par nature, les informations qui se trouveront sur leur site/revue sera nécessairement exclusivement en lien avec la détention d’animaux. En outre, le fait qu’il dispose d’un agrément atteste, *a priori*, de leurs connaissances et capacités à fournir des informations utiles et correctes concernant les animaux qu’ils commercialisent ou donnent.

3° les revues/sites internet qui visent la commercialisation ou la donation d’équidés sont, par nature, spécialisés dans le monde des équidés et attirent un public averti qui s’intéressent déjà à la détention d’équidés.

4° les revues/sites internet qui portent exclusivement sur la commercialisation ou la donation d’animaux pour lesquels il n’existe pas encore de liste de positive répondent automatiquement et donc par nature, à la notion de revue/site internet spécialisé(e) de sorte qu’il n’est pas nécessaire de leur imposer une procédure de reconnaissance qui serait obtenir quasiment automatiquement.

5° les revues/sites internet édités par des vétérinaires à destination d’un public professionnel bénéficient d’une exemption car ils répondent, par essence, à la notion de

site/revue spécialisé(e) en s'adressant d'ailleurs à un public qui s'intéresse aux questions animales.

6° les revues/sites internet édités par des associations de promotion de chats et de chiens de race bénéficient d'une exemption car ils répondent, par essence, à la notion de site/revue spécialisé(e) puisqu'ils ne vont concerner que des animaux et des activités qui s'y rapportent. Il n'est dès lors pas nécessaire de leur imposer une procédure de reconnaissance qui aboutirait nécessairement et automatiquement à la reconnaissance."

De vraag rijst niettemin waarom het enkele feit dat een tijdschrift of internetsite uitsluitend betrekking heeft op de verhandeling of het schenken van dieren waarvoor er nog geen positieve lijst is opgesteld, volstaat om ze vrij te stellen van het erkenningsvereiste overeenkomstig het ontworpen vierde lid, 4°. De verantwoording moet op dit punt worden verstevigd opdat die vrijstelling doorgang kan vinden. Overigens moet in die bepaling specifiek worden verwezen naar artikel 2.1, § 2, van het ontworpen wetboek.⁴⁹

Tevens moet in de inleidende zin van het ontworpen vierde lid worden verwezen naar het eerste lid (niet: eerste lid, 1°).

76. Artikel 3.8, § 1, vijfde lid, van het ontworpen wetboek bevat twee gevallen waarin publiciteit wel wordt toegelaten. De gemachtigde gaf de volgende verantwoording voor deze gevallen in het licht van het gelijkheidsbeginsel:

"En ce qui concerne le § 1, alinéa 5, les autorisations fournies opèrent une différence de traitement qui repose sur des critères objectifs que nous justifions de la manière suivante :

1° la possibilité de diffuser des publicités en vue du commerce ou du don d'animaux de rente dans des revues/sites destiné(e)s au secteur agricole se justifie par le fait que ces revues/sites s'adressent et sont consulté(e)s par un public averti ou agissant dans un contexte professionnel (pouvant impliquer des animaux de rente) et ayant une connaissance plus développée de ce type spécifique d'animaux. En outre, les animaux de rente, vu les spécificités de leur détention mais également vu le but dans lequel ils sont détenus par l'homme, ne sont pas sujet à des acquisitions impulsives (à tout le moins, celles-ci sont très rares).

2° les invertébrés visés à l'article 1.3, §2 du texte sont commercialisés en vue de leur consommation. Dans ce contexte, il n'y a pas de risque d'acquisition impulsive ce qui justifie qu'il soit possible de faire la promotion de ces animaux sans qu'il soit nécessaire de diffuser cette publicité via un site/revue spécialisé(e)."

Met die verantwoording kan worden ingestemd. Wel moet in het ontworpen vijfde lid, 2°, worden verduidelijkt wat wordt bedoeld met "is de publiciteit ... toegelaten". Het is immers niet duidelijk of enkel publiciteit in een (niet-erkend) gespecialiseerd tijdschrift of op een (niet-erkende) gespecialiseerde website wordt bedoeld, of eender welke publiciteit.

77. Artikel 3.8, § 2, eerste lid, van het ontworpen wetboek laat de dierenasielen toe om advertenties met het oog op de adoptie van dieren bekend te maken buiten een gespecialiseerd

⁴⁹ In artikel 2.1, § 1, eerste lid, 3°, van het ontworpen wetboek wordt immers ook gewag gemaakt van een lijst, die hier niet bedoeld wordt.

tijdschrift of een gespecialiseerde website. De gemachtigde gaf daarvoor de volgende verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel:

“En ce qui concerne le §2, les refuges sont autorisés à publier des annonces en vue du placement d’animaux sur n’importe quel type de support. Ils ne se voient donc pas appliquer la limitation aux sites internet/revues spécialisé(e)s. Ce régime particulier opère une différence de traitement reposant sur des critères objectifs : l’autorisation est nécessaire afin d’enrayer les trafics d’animaux (promotion de l’adoption au lieu de la commercialisation) et de soutenir la mission de service public accomplie par les refuges en accueillant les animaux errants, divagants, perdus, abandonnés et saisis. Contrairement aux autres établissements, les refuges ne tirent aucun profit de la commercialisation des animaux (le commerce leur est interdit) et vont, par essence, se concentrer sur la lutte contre l’abandon d’animaux (issus de trafics et acquisitions irréflechies) en sensibilisant les citoyens sur le sort des animaux et la nécessité de réfléchir avant d’acquérir un animal. Ils sont bien entendu tenus de respecter le contenu minimal imposé pour toute publication et sont par ailleurs encadrés strictement via la procédure d’agrément mise en place via l’article 2.17 du texte en projet.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

78. Artikel 3.8, § 2, tweede lid, van het ontworpen wetboek machtigt de Regering om andere gevallen te bepalen waarin publiciteit met het oog op de verhandeling of schenking van een dier toegelaten is buiten een gespecialiseerd tijdschrift of een gespecialiseerde website. De verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel zal moeten worden beoordeeld naar aanleiding van de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten.

Artikel 3.10

79. In artikel 3.10, § 1, van het ontworpen wetboek schrijve men “en elke vorm van reclame over een product of een praktijk *dat of die verboden is* door of krachtens dit Wetboek, is verboden”.

80. In de Nederlandse tekst van artikel 3.10, § 2, van het ontworpen wetboek schrijve men “elke vorm van publiciteit of van reclame over een product, een praktijk of een activiteit (...)”.

81. De overeenstemming met de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van ondernemen zal beoordeeld moeten worden naar aanleiding van de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten van artikel 3.10 van het ontworpen wetboek.

Artikel 4.1

82. Bepaalde vormen van vervoer van dieren zijn geregeld in 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 4.1 van het ontworpen wetboek stemt inhoudelijk overeen met artikel 3, eerste alinea, van die verordening, wat

indruist tegen het overschrijfverbod. Volgens de gemachtigde heeft de ontworpen bepaling echter tot doel om de regeling in de verordening ook van toepassing te maken op het vervoer van dieren dat niet onder de verordening valt. Het zou dan ook beter zijn om de tekst van het ontworpen artikel 4.1 te redigeren als volgt: “Het vervoer van dieren waarop 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 niet van toepassing is, gebeurt overeenkomstig artikel 3, eerste alinea, van deze verordening.”

83. De ontworpen bepaling moet kunnen worden verantwoord in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU), van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU), alsook van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Cette nouvelle disposition entend généraliser le principe reproduit à l’article 3 du 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 dont le champ d’application est limité notamment en ce qu’il ne vise que les transport les transports effectués dans le cadre d’une activité économique alors qu’il estime dans son considérant (11) que ‘les animaux ne doivent pas être transportés dans des conditions telles qu’ils risquent d’être blessés ou de subir des souffrances inutiles’.

L’article 4.1 poursuit un objectif légitime d’intérêt général visé à l’article 13 TFUE et reconnu par les plus hautes juridictions européennes et nationales, à savoir la protection et le bien-être des animaux.

Les libertés que vous évoquez dans votre question ne sont pas des libertés absolues. Les restrictions sont admises sous certaines conditions qui sont ici rencontrées : elles sont nécessaires et proportionnées en vue d’atteindre l’objectif poursuivi. En outre, aucun traitement discriminatoire n’est mis en place via cette disposition.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

Artikel 4.2

84. Artikel 4.2, § 1, van het ontworpen wetboek bevat een regeling die, wat betreft de als landbouwhuisdieren gehouden eenhoevigen, runderen, schapen, geiten en varkens, strenger is dan hetgeen wordt bepaald in hoofdstuk VI, punt 3.1, van bijlage I bij verordening (EG) nr. 1/2005. Artikel 1, lid 3, van de verordening laat strengere nationale maatregelen van lidstaten toe ter verbetering van het welzijn van dieren tijdens vervoer dat volledig op hun grondgebied verloopt of tijdens vervoer over zee dat vanaf hun grondgebied vertrekt. Het toepassingsgebied van de ontworpen bepaling moet dan ook, wat betreft het vervoer dat onder de toepassing van de verordening valt, beperkt worden tot het vervoer in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dat voor het overige volledig op het Belgische grondgebied verloopt.

85. Artikel 4.2, § 1, van het ontworpen wetboek (althans in zoverre het strenger is dan de voormelde verordeningsbepaling) moet kunnen worden verantwoord in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU), van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU), alsook van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“L’article 4.2 s’inspire des dispositions du 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 dont le champ d’application est limité notamment en ce qu’il ne vise que les transports effectués dans le cadre d’une activité économique.

De nombreux rapports font état des conditions déplorables dans lesquelles les animaux sont transportés et les services d’inspection ainsi que le secteur associatif nous alertent sur la nécessité de renforcer l’encadrement du transport des animaux. Les températures extrêmes et l’absence de système de ventilation ou de chauffage adaptés entraînent, chaque année, la mort de nombreux animaux mais également de nombreuses souffrances et douleurs pourtant évitables.

L’article 4.2 poursuit un objectif légitime d’intérêt général visé à l’article 13 TFUE et reconnu par les plus hautes juridictions européennes et nationales, à savoir la protection et le bien-être des animaux.

Les libertés que vous évoquez dans votre question ne sont pas des libertés absolues. Les restrictions sont admises sous certaines conditions qui sont ici rencontrées : elles sont nécessaires et proportionnées en vue d’atteindre l’objectif poursuivi. En outre, aucun traitement discriminatoire n’est mis en place via cette disposition.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

86. Artikel 4.2, § 2, van het ontworpen wetboek machtigt de Regering om bijkomende regels vast te leggen met betrekking tot de temperaturen waaronder en waarboven het verboden is dieren te vervoeren. Op de vraag of daarmee strengere regels worden bedoeld dan hetgeen in paragraaf 1 wordt bepaald, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Par règle supplémentaire, nous entendons des normes de température plus strictes en fonction de l’espèce animale considérée ou pour certaines catégories d’animaux qui nécessitent de bénéficier d’un cadre plus strict (les femelles gravides, par exemple) afin de préserver leur bien-être, ou encore du type de moyen de transport utilisé.”

Het is dan ook raadzaam om te schrijven “bijkomende *strengere* regels”.

Artikel 4.3

87. Artikel 4.3 van het ontworpen wetboek bevat een verbod om levende wandelende decapoden (niet: decapode) rechtstreeks op ijs of in ijswater te vervoeren, alsook een verbod om kreeften verticaal te vervoeren.

De ontworpen bepaling moet kunnen worden verantwoord in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU), van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU), alsook van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Les libertés de commerce et de l’industrie, la libre circulation des biens ainsi que la liberté d’établissement et de libre prestation de services ne sont pas absolues. Elles peuvent faire l’objet de restrictions pour autant que trois conditions cumulatives soient respectées :

1. La restriction ne peut être discriminatoire

Le régime d’interdiction mis en place dans le texte en projet n’établit aucune différence de traitement au regard de la nationalité ou vis-à-vis d’un autre État membre.

2. La restriction doit viser un objectif légitime

Le transport de décapodes marcheurs sur de la glace ou dans de l’eau glacée ainsi que le transport à la verticale des homards sont largement décriés par les experts scientifiques pour les atteintes graves occasionnées au bien-être des animaux concernés, alors même que le Conseil bruxellois du bien-être animal reconnaît la sentience de ces animaux (voir son avis du 24/06/2021).

Or, la protection et le bien-être des animaux est un objectif légitime d’intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l’article 13 TFUE.

3. La restriction doit être proportionnée

Il n’existe pas de mesure moins attentatoire que l’interdiction vu les atteintes causées aux animaux. Le transport reste possible dans des viviers adaptés avec installation de traitement des eaux. Il est également possible de les transporter dans des caisses refroidies ou des contenants équipés d’éléments réfrigérants.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

Artikel 4.4

88. Bij artikel 4.4, § 1, van het ontworpen wetboek wordt de Regering gemachtigd om op het vlak van het vervoer van dieren, om het dierenwelzijn te verzekeren, met betrekking tot bepaalde erin opgesomde elementen te voorzien in verbodsmaatregelen of om voorwaarden vast te leggen die op die elementen betrekking hebben. Het is evenwel voor verschillende elementen van die opsomming niet duidelijk hoe ze in aanmerking komen voor een verbod. De vraag rijst of niet kan worden volstaan met een delegatie aan de Regering in verband met de voorwaarden die ter zake kunnen worden vastgelegd.

89. De ontworpen bepaling moet kunnen worden verantwoord in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU), van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU), alsook van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“En ce qui concerne l’insertion de la possibilité de mettre en place des interdictions, les libertés de commerce et de l’industrie, la libre circulation des biens ainsi que la liberté d’établissement et de libre prestation de services ne sont pas absolues. Elles peuvent faire l’objet de restrictions pour autant que trois conditions cumulatives soient respectées :

1. La restriction ne peut pas être discriminatoire

Le régime d’interdiction mis en place dans le texte en projet n’établit aucune différence de traitement au regard de la nationalité ou vis-à-vis d’un autre Etat membre.

2. La restriction doit viser un objectif légitime

Le transport des animaux suscite de nombreuses atteintes au bien-être des animaux qui ont été révélées par plusieurs rapports émanant des autorités européennes mais également au niveau national. Certains contextes pourraient donc nécessiter des interdictions pures et simples et non des conditions spécifiques soit parce qu’il y aurait des problèmes d’efficacité de la norme soit parce que la pratique est tout à fait inacceptable au regard de la préservation du bien-être des animaux concernés et/ou engendre des douleurs/souffrances évitables. Il reviendra à cet égard au gouvernement de pouvoir justifier de la légitimité de l’interdiction qu’il souhaite mettre en place (est-elle raisonnable et proportionnée?).

La protection et le bien-être des animaux est un objectif légitime d’intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l’article 13 TFUE ce qui permet de justifier la mise en place d’interdictions.

3. La restriction doit être proportionnée

Le texte en projet offre la possibilité de mettre en place une série de conditions qui permettront d’assurer un transport correct, ou à défaut, de mettre en place des interdictions. Il ne s’agit donc pas d’un régime catégorique (interdiction pure et simple), au contraire, il s’agit de trouver la meilleure alternative au regard du nécessaire respect du bien-être des animaux mis en balance avec les différentes libertés auxquelles des restrictions seront apportées.”

Met die verantwoording kan in beginsel worden ingestemd, maar een meer sluitende beoordeling zal moeten gebeuren naar aanleiding van de voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten.

90. De gemachtigde beaamde dat in de Nederlandse tekst van artikel 4.4, § 1, 1°, van het ontworpen wetboek beter “containers” wordt geschreven in plaats van “verpakkingen”.

91. Op de vraag wat in artikel 4.4, § 1, 2°, van het ontworpen wetboek wordt bedoeld met de woorden “de omstandigheden waarin de dieren gehouden worden”, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“En ce qui concerne le §1^{er}, 2°, les conditions de détention font référence au déplacement des animaux ainsi qu’aux manipulations qui vont être opérées pendant le

chargement et le déchargement des animaux. L'objectif est d'élargir le champ d'application de l'actuel article 13, 2 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux.”

Als men de omstandigheden *tijdens het vervoer* bedoelt, kan men dit beter met zoveel woorden bepalen.

92. Op de vraag of de delegaties die artikel 4.4, § 1, van het ontworpen wetboek bevat, niet moeten worden aangevuld met het oog op de regeling van de erkenning van controleposten bedoeld in artikel 3 van verordening (EG) nr. 1255/97 van de Raad van 25 juni 1997 ‘betreffende de communautaire criteria voor controlepost(en) en tot aanpassing van het in Richtlijn 91/628/EEG bedoelde reisschema’ en eventueel van het heffen van een bijhorende retributie, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“[U]ne délégation n'est pas nécessaire dans la mesure où l'agrément des postes de contrôle est déjà mis en place via l'Arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (voyez l'article 3 et l'annexe II).”

Deze erkenning waarin de voormelde verordeningsbepaling voorziet, heeft ook betrekking op het dierenwelzijn en niet enkel op de dierengezondheid en de veiligheid van de voedselketen. Er moet dan ook worden voorzien in een rechtsgrond voor een regeling van die erkenningen door de gewesten, die bevoegd zijn voor het dierenwelzijn, al was het maar om de door de gemachtigde aangehaalde federale erkenning toepasselijk te verklaren wat betreft de gewesten, binnen hun bevoegdheid inzake dierenwelzijn.

93. Artikel 4.4, § 2, eerste lid, van het ontworpen wetboek machtigt de Regering om de minister bevoegd voor het dierenwelzijn (hierna: de minister) of zijn afgevaardigde toe te laten om *in bijzondere gevallen* afwijkingen of vrijstellingen toe te staan en aan deze afwijkingen of vrijstellingen verplichtingen of beperkingen te verbinden. Er moet in de tekst zelf worden verduidelijkt of daarmee een verordenende, dan wel een individuele bevoegdheid wordt beoogd. In het eerste geval is zo'n delegatie enkel mogelijk in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang omvat (wat betreft de minister) of wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben (wat betreft zijn afgevaardigde). Het is zeer de vraag of de beoogde maatregelen daarin kunnen worden ingepast.

94. Artikel 4.4, § 2, tweede lid, van het ontworpen wetboek bepaalt dat wat betreft paragraaf 1, 10°, van dat artikel er geen enkel bekwaamheidsattest voor de uitvoer van levende gewervelde dieren in het kader van een economische activiteit kan worden afgeleverd om het vervoer van deze dieren toe te laten naar niet-lidstaten van de Europese Unie die niet beschikken over een wetgeving die dieren beschermt die minstens gelijkwaardig is aan de bepalingen die door of krachtens het ontworpen wetboek zijn aangenomen.

De ontworpen bepaling heeft betrekking op de uitvoer naar niet-lidstaten van de Europese Unie en bijgevolg op de gemeenschappelijke handelspolitiek, waarvoor de Europese Unie exclusief bevoegd is overeenkomstig de artikelen 3, lid 1, e), en 207, lid 1, VWEU, in welk geval ofwel een machtiging moet worden gevraagd aan de organen van de Europese Unie, ofwel

de procedure inzake vrijwaringsmaatregelen bedoeld in verordening (EU) nr. 2015/479⁵⁰ moet worden doorlopen. Indien dat niet mogelijk is, moet de ontworpen bepaling worden weggelaten.

Hoofdstuk V

95. Hoofdstuk V van het ontworpen wetboek regelt de invoer, de doorvoer en het binnenbrengen van dieren op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Er moet evenwel worden verduidelijkt of men enkel invoer vanuit andere EU- of EER-lidstaten of gelijkgestelde staten bedoeld, dan wel ook invoer uit derde landen.

Indien het de bedoeling is om ook de invoer uit derde landen te regelen, moet rekening worden gehouden met hetgeen is uiteengezet in opmerking 94 over de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Europese Unie, alsook met verordening (EU) nr. 2015/755 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 ‘betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer uit bepaalde derde landen’.

96. Op de vraag waarom “binnenbrengen van dieren op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” in het opschrift van hoofdstuk V van het ontworpen wetboek wordt vermeld, terwijl er in de artikelen 5.1 tot 5.3 wat dat betreft enkel gewag wordt gemaakt van invoer, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Les articles 5.1 et 5.3 devraient également viser l’introduction d’animaux sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale car il pourrait s’agir d’animaux en provenance d’une autre Région. Les dispositions seront donc modifiées en conséquence.”

Indien het toepassingsgebied van de artikelen 5.1 tot 5.3 wordt uitgebreid tot het binnenbrengen van dieren vanuit het Vlaamse of Waalse Gewest, moeten de ontworpen maatregelen ook kunnen worden verantwoord in het licht van de economische en monetaire unie als bedoeld bij artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 5.1

97. In artikel 5.1, § 1, van het ontworpen wetboek wordt de Regering gemachtigd om de voorwaarden te bepalen voor de in- en doorvoer van dieren, die onder meer betrekking kunnen hebben op de registratie van de invoerders en van de verkopers en op de toekenningsvoorwaarden van de vergunningen.

97.1. Er moet worden verduidelijkt welke vergunningen (voor welke activiteit) worden bedoeld.

97.2. Het instellen van een registratieplicht ter uitvoering van de voormelde machtiging moet kunnen worden verantwoord in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU), de

⁵⁰ Verordening (EU) nr. 2015/479 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 ‘betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de uitvoer’.

artikelen 14, 15 en 16 van de dienstenrichtlijn en de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

Het instellen van een vergunningsplicht ter uitvoering van de voormelde machtiging moet kunnen worden verantwoord in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU), de artikelen 9, 14, 15 en 16 van de dienstenrichtlijn en de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

De voorwaarden voor de registratie en de vergunning en de procedure voor het bekomen ervan moeten worden getoetst naar aanleiding van de uitwerking van de betrokken uitvoeringsbesluiten.

98. In artikel 5.1, § 1, van het ontworpen wetboek wordt in de voormelde machtiging ook gewag gemaakt van “het principe van retributies, het tarief en de inningsmodaliteiten [lees: nadere regels betreffende de inning] ervan”. Er moet worden bepaald waarvoor de retributies kunnen worden geheven en wie de retributieplichtigen zijn.

Artikel 5.2

99. Artikel 5.2, eerste zin, van het ontworpen wetboek verbiedt de invoer van een dier voor adoptie dat uit het buitenland afkomstig is. De gemachtigde gaf de volgende verantwoording in het licht van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU):

“La libre circulation des biens n’est pas une liberté absolue. Elle peut faire l’objet de restrictions sous certaines conditions. En l’occurrence, la restriction est justifiée par des raisons qui tiennent à la protection des animaux (par ailleurs, objectif d’intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l’article 13 TFUE) et qui est lié au fait que les refuges bruxellois attirent systématiquement notre attention sur la saturation de leurs structures et les difficultés de placer des animaux à l’adoption. Le même constat est effectué dans les deux autres Régions.

Cela explique qu’il existe actuellement une interdiction pour les refuges d’introduire des animaux en provenance de l’étranger en vue de leur adoption. Or, chaque année environ un millier de chiens en provenance de l’étranger sont introduits en Belgique en vue de leur placement dans des familles d’adoption. On peut s’opposer par principe à cette introduction en invoquant les raisons suivantes :

- Les problèmes de bien-être animal doivent avant tout être résolus dans le pays d’origine ;
- La Belgique reste confrontée à une surabondance d’animaux dans les refuges ;
- L’introduction d’animaux en provenance de l’étranger n’est pas sans risque pour la santé animale et publique ;
- Cela ouvre la voie à des trafics d’animaux.

Les animaux importés pour l’adoption proviennent soit de ‘refuges locaux’, souvent après avoir été maltraités et négligés, soit ce sont des animaux errants. Il s’agit donc

d'animaux au passé inconnu qui sont souvent porteurs de maladies ou de troubles du comportement. Ces problèmes sont reportés sur les futurs responsables de ces animaux qui en supportent les conséquences financières et psychologiques. Ces animaux se retrouvent alors abandonnés dans les refuges bruxellois, accusant déjà une surcharge d'accueil.

Dans son avis du 5 mai 2023, le Conseil bruxellois du bien-être animal a insisté sur la nécessité de ce régime d'interdiction pour les raisons évoquées ci-dessus.

Par ailleurs, le régime d'interdiction mis en place dans le texte en projet n'établit aucune différence de traitement. Enfin, il n'existe pas de mesure moins attentatoire que l'interdiction mais il reste une possibilité pour le Gouvernement de fixer un régime de dérogations ce qui démontre le caractère proportionné de la mesure."

Met die verantwoording kan worden ingestemd. Er kan worden aangenomen dat een gelijkaardige verantwoording geldt in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU), alsook van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

Artikel 5.3

100. Artikel 5.3, eerste lid, van het ontworpen wetboek verbiedt de invoer van een dier dat een verboden ingreep heeft ondergaan in de zin van artikel 7.1 van het ontworpen wetboek. De gemachtigde gaf de volgende verantwoording in het licht van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU):

"La libre circulation des biens n'est pas une liberté absolue. Elle peut faire l'objet de restrictions sous certaines conditions. En l'occurrence, la restriction est justifiée par des raisons qui tiennent à la protection des animaux (par ailleurs, objectif d'intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l'article 13 TFUE) puisqu'il s'agit de lutter contre le comportement de certains responsables d'animaux visant à faire pratiquer une intervention interdite en vertu de la législation bruxelloise (la coupe de la queue ou des oreilles d'un chien par exemple) dans un pays où elle est encore autorisée ou à faire l'acquisition d'un animal à l'étranger à cette fin. Il s'agit de lutter contre les atteintes au bien-être des animaux générées par l'intervention en elle-même (puisqu'on prive l'animal d'une partie sensible de son corps et qui souvent lui est très utile) et le stress lié au transport de ces animaux. En ennuyant ce type de pratique via la mesure envisagée, cela renforce la lutte contre les acquisitions irréflechies de ces animaux par effet de mode et qui mènent à des situations de maltraitance animale ou à l'abandon de ceux-ci.

Dans son avis du 5 mai 2023, le Conseil bruxellois du bien-être animal insiste d'ailleurs sur la nécessité de mettre en place un tel régime.

Le régime d'interdiction visé par le texte en projet n'établit aucune différence de traitement et est proportionné dans la mesure l'interdiction apparaît nécessaire mais pourrait toutefois être assortie de dérogations dans certains cas."

Met die verantwoording kan worden ingestemd. Er kan worden aangenomen dat een gelijkaardige verantwoording geldt in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU), alsook van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

Artikel 6.1

101. Artikel 6.1 van het ontworpen wetboek bevat verschillende bepalingen inzake het doden van dieren en moet zo worden begrepen dat het geen afbreuk doet aan hetgeen daarover wordt bepaald in verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 ‘inzake de bescherming van dieren bij het doden’.

Binnen de beschikbare tijd, gegeven de zeer grote huidige zaaklast, kon niet worden onderzocht welke bepalingen eventueel onder het overschrijfverbod vallen. De stellers van het voorontwerp moeten erop toezien dat er geen overlappingsen zijn met bepalingen van de voormelde verordening. Desgevallend moet een “onverminderd”-verwijzing worden opgenomen naar de relevante verordeningsbepaling.

102. In artikel 6.1, § 1, tweede lid, van het ontworpen wetboek schrijve men “bepalen” in plaats van “omkaderen”.

103. In artikel 6.1, § 2, vierde lid, van het ontworpen wetboek wordt volgens de gemachtigde met de zinsnede “onder voorbehoud van bijzondere modaliteiten die opgelegd worden voor het doden bedoeld in het eerste lid” het volgende bedoeld:

“En ce qui concerne le §2, alinéa 4, la réserve mise en place signifie que l’étourdissement ou l’anesthésie ne devra pas être pratiquée si une méthode particulière est fixée via l’une des dérogations visées à l’alinéa 1^{er}. L’application de la disposition visant la méthode la plus sélective et la moins douloureuse doit cependant orienter l’action du législateur et de la personne pratiquant l’acte de mise à mort vers la méthode occasionnant le moins de souffrance possible à l’animal.”

De bepaling moet in die zin worden verduidelijkt.

Artikel 6.2

104. Artikel 6.2 van het ontworpen wetboek bevat verschillende specifieke bepalingen in verband met het doden van bepaalde dieren. In de memorie van toelichting wordt in dat verband het volgende uiteengezet:

“Deze bepaling is gebaseerd op drie verbodsbepalingen. De eerste heeft betrekking op het doden van kuikens door verhakseling of vergassing van elke soort huisgevogelte. Het gaat momenteel om dodingsmethodes die toegelaten zijn door verordening 1099/2009 over de dierenbescherming op het ogenblik van hun doding die bijzonder bekritiseerd wordt door de bevolking. Mannelijke kuikens (broedbedrijven die kuikens produceren die bestemd zijn om legkippen te worden) worden gedood door verhakseling of vergassing kort nadat ze zijn uitgekomen omdat ze niet nuttig zijn voor de productie van deze keten. De net uitgekomen kuikens worden gesorteerd volgens hun geslacht en in het algemeen worden mannelijke kuikens gedood.

Duitsland, Frankrijk en het Waalse Gewest hebben onlangs over deze kwestie een wetgeving ingevoerd. Dit type doding wordt momenteel niet in het Brussels Gewest uitgevoerd maar een verbod zorgt er wel voor dat er een signaal naar de Europese Unie wordt uitgestuurd over de noodzaak haar verordening te herzien en maakt de lijst langer

van landen die niet wensen dat dit soort praktijken gehanteerd worden. De doelstelling is opkomende alternatieven te bevorderen zoals het seksen in het ei.

(...)

Ten slotte beoogt het laatste verbod de vergassing van varkens en meer specifiek een methode die toegelaten wordt door de verordening 1099/2009: koolstofdioxide met sterke concentratie, namelijk een rechtstreekse of geleidelijke blootstelling van de dieren bij bewustzijn aan een gasmengsel dat meer dan 40% koolstofdioxide bevat.

Deze methode wordt sterk afgekeurd omdat de varkens blootgesteld worden aan een hoog concentratiepercentage koolstofdioxide die een branderig gevoel geeft, gevolgd door een verdrinkingsgevoel en 15 tot 30 seconden lang een scherpe pijn kan veroorzaken vooraleer ze het bewustzijn verliezen. De conclusies van het verslag van de EFSA van 6 mei 2020 preciseren met name dat de blootstelling aan CO₂ met hoge concentraties door de wetenschappelijke groep als een ernstig probleem wordt beschouwd voor het welzijn omdat deze heel wat aversie oproept en pijn, onrust en respiratoire benauwdheid veroorzaakt.”

104.1. Volgens de gemachtigde betreffen de verbodsbepalingen in de punten 1° en 3° van artikel 6.2 van het ontworpen wetboek gevallen waarin een strengere nationale bepaling mogelijk is op grond van artikel 26, lid 3, van verordening (EG) nr. 1099/2009:

“En ce qui concerne le 1°, la méthode de mise à mort par broyage et par gazage des poussins est actuellement autorisée par l’annexe I, chapitre I du Règlement 1099/2009 à laquelle l’article 4 du Règlement renvoie.

L’article 26, §3 du Règlement 1099/2009 autorise les États membres, sur base de nouvelles preuves scientifiques, à assurer une plus grande protection des animaux au moment de leur mise à mort en ce qui concerne les méthodes d’étourdissement visées à l’annexe I. La Région bruxelloise, à l’instar de la France, de l’Allemagne ou encore de la Région wallonne dans son arrêté du gouvernement du 8 juillet 2021 relatif à la protection des animaux au moment de leur mise à mort proposent d’interdire la mise à mort des poussins de volailles domestiques par méthode de broyage ou de gazage.

(...)

En ce qui concerne le 3°, la méthode de mise à mort par dioxyde de carbone à forte concentration est actuellement autorisée via l’article 4 du Règlement 1099/2009 procédant à un renvoi vers l’annexe I (voyez le chapitre I de cette annexe).

L’article 26, §3 du Règlement 1099/2009 autorise les États membres à assurer une plus grande protection des animaux au moment de leur mise à mort en ce qui concerne les méthodes d’étourdissement visées à l’annexe I.”

Artikel 26, lid 3, van verordening (EG) nr. 1099/2009 bepaalt een procedure waarbij indien een lidstaat het op basis van nieuw wetenschappelijk bewijs noodzakelijk acht maatregelen te nemen die strekken tot een uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden met betrekking tot de in bijlage I van die verordening vermelde bedwelmingsmethoden, hij de Commissie in kennis stelt van de voorgenomen maatregelen. De Commissie brengt de maatregelen ter kennis van de andere lidstaten. De Commissie legt de aangelegenheid binnen één maand na de kennisgeving voor aan het bij artikel 25, lid 1, van de verordening bedoelde comité, en bekrachtigt of verwierpt de betrokken nationale maatregelen op basis van een advies van de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA), volgens de in artikel 25, lid 2, bedoelde procedure.

De gemachtigde verklaarde dat de Commissie in kennis is gesteld. Het is enkel nadat de voormelde procedure is doorlopen en de Commissie een gunstige beslissing heeft genomen, dat de ontworpen bepalingen doorgang kunnen vinden.

104.2. Wat betreft de verhouding van punt 2° van artikel 6.2 van het ontworpen wetboek tot verordening (EG) nr. 1099/2009 gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“En ce qui concerne le 2°, le Règlement 1099/2009 ne porte aucune disposition spécifique relative aux femelles gestantes. Il porte uniquement le principe général selon lequel ‘Toute douleur, détresse ou souffrance évitable est épargnée aux animaux lors de la mise à mort et des opérations annexes’ (art. 3, §1). L’article 26, §3 du Règlement nous semble pouvoir être invoqué dans la mesure où les techniques d’étourdissement utilisées provoquent des souffrances pour le juvénile porté par la femelle abattue. Il en va de même dans le cadre de l’abattage sans étourdissement préalable ce qui nous invite à invoquer l’article 26, §2, c) du Règlement.

Une disposition similaire a été adoptée en Allemagne.”

Hier geldt dezelfde conclusie als in opmerking 104.1.

Artikel 6.3

105. Artikel 6.3 van het ontworpen wetboek voorziet in de verplichting voor elk slachthuis om te beschikken over een videobewakingsinstallatie om de naleving van de wetgeving te controleren die van toepassing is op het dierenwelzijn en om inbreuken vast te stellen. Er worden in dat verband bepaalde essentiële elementen van de ermee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens geregeld en er worden een aantal delegaties verleend aan de Regering.

105.1. Verordening (EG) nr. 1099/2009 moet in beginsel worden beschouwd als een volledige harmonisatie van de bescherming van dieren bij het doden. In die verordening wordt echter geen gewag gemaakt van installaties zoals een systeem van videobewaking.⁵¹ De ontworpen bepaling lijkt ook niet te kunnen worden beschouwd als een stringenter nationaal voorschrift in de zin van artikel 26, lid 2, van die verordening, omdat deze verordeningsbepaling enkel betrekking heeft op het doden van dieren buiten een slachthuis, het slachten van gekweekt wild en het slachten van dieren volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten, en daarmee verband houdende activiteiten. Anderzijds kan niet worden ontkend dat de voorschriften van verordening (EG) nr. 1099/2009 erop gericht zijn om bij het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten de dieren “elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden”⁵² te besparen, waartoe de permanente videobewaking ongetwijfeld kan bijdragen. Het is dan ook raadzaam dat de stellers van het voorontwerp contact zouden opnemen met de diensten van de Europese Commissie om uitsluitsel te verkrijgen over de vraag of de regeling inzake videobewaking in overeenstemming is met de bepalingen van verordening (EG) nr. 1099/2009.

⁵¹ De voorgestelde regeling lijkt ook niet dadelijk inpasbaar in de regeling inzake monitoringprocedures in artikel 16 van de verordening, die immers veeleer de procedure betreffen voor de uitvoering van de controles bedoeld in artikel 5 van de verordening, die in wezen steekproefcontroles betreffen en geen permanente videobewaking.

⁵² Artikel 3, lid 1, van de verordening.

105.2. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁵³

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het ontworpen wetboek zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁵⁴

Die essentiële elementen worden ten dele bepaald in artikel 6.3 van het ontworpen wetboek.

De doelstelling van de verwerking van persoonsgegevens wordt in het algemeen omschreven als “om de naleving van de wetgeving te controleren die van toepassing is op het dierenwelzijn en inbreuken vast te stellen”. Er zou beter ook worden verwezen naar de relevante Europese regelgeving inzake dierenwelzijn.

Voorts moet ook worden vermeld welke persoonsgegevens worden verwerkt en welke overtredingen van welke personen worden opgespoord. Gaat het enkel om het personeel van het slachthuis bij het verrichten van hun werk, of worden ook andere personen gevisieerd die in het slachthuis aanwezig kunnen zijn, zoals dierenartsen die de keuring uitvoeren, toezichthoudend personeel en vervoerders van dieren?

105.3. Bij de toepassing van de aan te nemen bepaling zal CAO nr. 68 van 16 juni 1998 ‘betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de werknemers ten opzichte van de camerabewaking op de arbeidsplaats’ moeten worden nageleefd.⁵⁵

⁵³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁵⁴ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

⁵⁵ Gelet op artikel 3, tweede lid, 1°, van de wet van 21 maart 2007 ‘tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera’s’ lijkt deze wet niet van toepassing te zijn op de ontworpen specifieke regeling.

Artikel 6.4

106. Artikel 6.4 van het ontworpen wetboek bevat een aantal delegaties aan de Regering met betrekking tot het slachten van dieren. Die delegaties moeten weliswaar zo worden begrepen dat de Regering bij de uitvoering ervan verordening (EG) nr. 1099/2009 moet respecteren. Er wordt het best een “onverminderd”-verwijzing naar de verordening opgenomen.

107. Volgens de gemachtigde moeten in artikel 6.4, 3°, van het ontworpen wetboek de woorden “de sanitaire normen en” worden weggelaten, gelet op de reeds bestaande “onverminderd”-verwijzing naar “de wetgeving op het vlak van de volks- en diergezondheid” vooraan in de ontworpen bepaling.

108. Eveneens in artikel 6.4, 3°, van het ontworpen wetboek schrijve men “en de voorwaarden waaronder de toelating opgeschort of ingetrokken kan worden”.

109. Volgens de gemachtigde moet in artikel 6.4, 4°, van het ontworpen wetboek de delegatie om de bekwaamheid van de functionaris voor het dierenwelzijn te regelen, die bij vergetelheid werd weggelaten, worden toegevoegd. Het gaat om de elementen bedoeld in artikel 21 van verordening (EG) nr. 1099/2009, waarnaar wordt verwezen in artikel 17 van die verordening.

110. In de Nederlandse tekst van artikel 6.4, 5°, van het ontworpen wetboek moet “functionaris voor het dierenwelzijn” worden geschreven in plaats van “verantwoordelijke voor het dierenwelzijn”, conform de terminologie van verordening (EG) nr. 1099/2009.

Artikel 7.1

111. Artikel 7.1 van het ontworpen wetboek is blijkens paragraaf 1 ervan van toepassing op alle dieren, waardoor in vergelijking met het huidige artikel 17*bis* van de wet van 14 augustus 1986 ook ongewervelde dieren onder het toepassingsgebied vallen.

De gemachtigde gaf de volgende verantwoording voor die uitbreiding in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU), alsook van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie):

“En ce qui concerne le §1^{er}, l’extension opérée par l’article 7.1 aux invertébrés est liée à l’évolution des connaissances scientifique et à la reconnaissance de la sentience et de la sensibilité des animaux, en ce compris les invertébrés visés à l’article 1.3, §2 du texte en projet. Ces derniers sont donc, à ce stade, les seuls concernés par l’extension portée par cet article 7.1, §1^{er}.

La liberté de commerce et d’industrie, la liberté d’établissement ainsi que la libre prestation de services ne sont pas des libertés absolues. Elles peuvent faire l’objet de restrictions pour autant que trois conditions cumulatives soient respectées :

1. La restriction ne peut pas être discriminatoire

Le régime d'interdiction mis en place dans le texte en projet n'établit aucune différence de traitement au regard de la nationalité ou vis-à-vis d'un autre État membre.

2. La restriction doit viser un objectif légitime

L'extension de l'interdiction vise à assurer la protection et le bien-être des invertébrés, objectif légitime d'intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l'article 13 TFUE. En ce qui concerne les céphalopodes, leur complexité et leur caractère sentient sont démontrés depuis plusieurs années ce qui justifie l'extension opérée. En ce qui concerne les décapodes marcheurs, nous pouvons à cet égard citer utilement le Conseil bruxellois du bien-être animal (voyez son avis du 24/06/2021) : 'Dans cette catégorie animale, il existe donc un certain degré 'd'intégration' des sentiments ou des états affectifs négatifs. Certains présentent même des changements comportementaux qui montrent des homologues frappants avec l'anxiété chez les vertébrés. Selon certains scientifiques, cela correspond au concept d'expérience consciente de la douleur, sur base duquel les crustacés décapodes pourraient se voir accorder un statut de 'sentience' similaire à celui des poissons, ce qui plaide pour la protection de leur bien-être.'

3. La restriction doit être proportionnée

Comme pour les vertébrés, il n'existe pas de mesure moins attentatoire que l'interdiction puisque la souffrance que ces animaux sont susceptibles d'endurer est parfaitement comparable. L'article 7.1, §2 met en place une série d'exceptions ce qui démontre la volonté de trouver un juste équilibre entre les atteintes aux libertés et le but légitime poursuivi."

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

Die verantwoording geldt ook voor de gelijkaardige uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 7.2 van het ontworpen wetboek.

112. Overeenkomstig artikel 7.1, § 4, van het ontworpen wetboek is het verboden om de dracht van een dier dat zich in het laatste derde deel van haar dracht bevindt, te onderbreken, behalve wanneer het een niet-gesocialiseerd dier betreft.

De gemachtigde gaf de volgende verantwoording voor die nieuwe bepaling in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU), alsook van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie):

"En ce qui concerne le §4, la gestion étant définie comme 'l'état d'une femelle vivipare, entre nidation et mise bas, chez les espèces gestantes', cela signifie que la disposition ne s'applique pas aux invertébrés de l'article 1.3, §2 qui sont, sauf erreur de notre part, des ovipares.

Il s'agit par contre d'une nouvelle disposition pour les animaux concernés par le processus gestationnel. La liberté de commerce et d'industrie, la liberté d'établissement ainsi que la libre prestation de services ne sont pas des libertés absolues. Elles peuvent faire l'objet de restrictions pour autant que trois conditions cumulatives soient respectées :

1. La restriction ne peut pas être discriminatoire

Le régime d'interdiction mis en place dans le texte en projet n'établit aucune différence de traitement au regard de la nationalité ou vis-à-vis d'un autre État membre.

2. La restriction doit viser un objectif légitime

L'extension de l'interdiction vise à assurer la protection et le bien-être des animaux, objectif légitime d'intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l'article 13 TFUE. L'interruption de la gestation lorsque le cycle est aussi avancé est une source de détresse émotionnelle pour la femelle gestante ce qui justifie au regard de la reconnaissance de la sentience des animaux et de la nécessité de leur épargner toute souffrance évitable de s'abstenir d'interrompre une gestation se trouvant à partir du dernier tiers du développement du fœtus. Elle est également liée à la souffrance que le fœtus peut éprouver, ce que la communauté scientifique reconnaît à compter du dernier tiers de développement de la gestation.

3. La restriction doit être proportionnée La restriction imposée s'est limitée à l'interruption de la gestation lorsque le fœtus se trouve dans le dernier tiers de son développement ce qui correspond à la période à partir de laquelle ce fœtus, selon les analyses scientifiques, ressent la douleur. Un juste équilibre a été trouvé afin de ne pas interdire purement et simplement toute interruption de gestation. Il a en outre été prévu qu'une interruption, à tout moment, reste possible si des motifs vétérinaires liés à la survie de l'animal le justifient ou lorsque la femelle n'est pas socialisée. Cette dernière dérogation a été insérée afin de lutter contre la prolifération des chats errants qu'il n'est *a priori* pas possible, du fait de leur caractère sauvage, de placer à l'adoption."

Met deze analyse kan worden ingestemd.

Artikel 7.3

113.1. Overeenkomstig artikel 7.3, eerste lid, van het ontworpen wetboek is het verboden om dieren die een ingreep hebben ondergaan die verboden is door of krachtens het ontworpen artikel 7.1 te laten deelnemen aan of toe te laten tot een dierencompetitie, een dieren tentoonstelling of een keuring. Bij het tweede lid van artikel 7.3 wordt dat verbod tevens van toepassing gemaakt op ingrepen die vanuit diergeneeskundig oogpunt noodzakelijk zijn als bedoeld bij het ontworpen artikel 7.1, § 2, 1°.

De gemachtigde gaf de volgende verantwoording voor het ontworpen tweede lid, dat nieuw is, in het licht van het gelijkheidsbeginsel:

“En ce qui concerne le principe d'égalité, la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle est établie en ce sens que le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes si elle est raisonnablement justifiée par l'intermédiaire d'un critère objectif. À l'inverse, on ne peut traiter de la même des catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes que s'il existe une justification raisonnable.

En l'occurrence, le deuxième alinéa de l'article 7.3 introduit une nouveauté consistant à étendre l'interdiction de faire participer ou d'admettre à une compétition, une exposition ou une expertise un animal ayant subi une intervention nécessaire d'un point de vue vétérinaire. Il s'agit dès lors d'une intervention, *a priori*, légale. Cette extension traite de la même manière les personnes qui ont un animal ayant subi une intervention interdite et les personnes qui ont un animal ayant subi une intervention autorisée (nécessaire d'un point de vue vétérinaire). Comme précisé dans l'avis du Conseil d'État n° 62.576/3 et les

arrêts de la Cour constitutionnelle n°154/2009 et 119/2021, ces deux cas de figure sont traités de la même manière car il n'est pas possible de les distinguer en pratique. En effet, comme précisé dans les travaux préparatoires du texte en projet : 'En pratique, on constate que certaines interventions sont pratiquées (essentiellement la coupe de la queue et des oreilles chez les chiens et les chevaux), sur base de la dérogation visée à l'article 7.1, §2, 1°, à une échelle telle qu'il existe de fortes présomptions de recours abusif à cette dérogation.' Le Conseil bruxellois du bien-être animal abonde en ce sens via son avis du 26 juin 2020 dans lequel il insiste par ailleurs sur le fait que 'l'exposition de ces animaux donne au public moins spécialisé l'impression que la caudotomie de la queue et/ou des oreilles est toujours autorisée'.

La Région flamande et la Région wallonne ont déjà adopté des dispositions similaires en vue de garantir une protection efficace du bien-être de ces animaux. Des mesures moins extrêmes ne sont pas envisageables en l'absence d'efficacité, qu'il s'agisse du contrôle renforcé des attestations vétérinaires ou d'opérations de sensibilisation accrues.

Par ailleurs, toujours selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, l'existence de législations différentes entre les Régions est le résultat de l'application par ces Régions de compétences qui leur sont propres et de l'application de politiques distinctes, ce qui ne peut être considéré comme étant contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution."

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

113.2. De gemachtigde gaf de volgende verantwoording voor dat nieuwe tweede lid in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU), alsook van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie):

"Concernant le §2 [lees : tweede lid], la liberté de commerce et d'industrie, la libre circulation des biens, la liberté d'établissement ainsi que la libre prestation de services ne sont pas des libertés absolues. Elles peuvent faire l'objet de restrictions pour autant que trois conditions cumulatives soient respectées :

1. La restriction ne peut pas être discriminatoire

Le régime d'interdiction mis en place dans le texte en projet n'établit aucune différence de traitement au regard de la nationalité ou vis-à-vis d'un autre État membre.

2. La restriction doit viser un objectif légitime

L'extension de l'interdiction vise à assurer la protection et le bien-être des animaux faisant l'objet d'interventions les privant de parties sensibles de leur corps alors même qu'elles existent pour un but précis (par exemple, un outil pour repousser les parasites) ce qui a un impact important sur leur confort de vie et parfois même sur leur capacité cognitive. Il s'agit d'un objectif légitime d'intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l'article 13 TFUE.

3. La restriction doit être proportionnée

Il n'existe pas de mesure moins attentatoire que l'interdiction, celle-ci étant le plus strictement limitée : ces interdictions s'appliquent uniquement aux concours, expositions et expertises, même lorsqu'il s'agit d'initiatives relevant de la sphère privée. En pratique, il est observé que certaines interventions, principalement la coupe de la queue et des oreilles chez les chiens et les chevaux, sont effectuées à une échelle telle qu'il existe de fortes présomptions d'un recours abusif à la dérogation prévue à l'article 7.1, §2, point 1. Le Conseil bruxellois du bien-être animal va dans le même sens dans son avis du 26 juin 2020,

soulignant également que ‘l’exposition de ces animaux donne au public moins spécialisé l’impression que la caudectomie de la queue et/ou des oreilles est toujours autorisée.’

Des mesures similaires ont été adoptées en Flandre et en Wallonie et ont été validées par la Cour constitutionnelle dans les arrêts 154/2019 (du 24 octobre 2019) et 119/2021 (du 30 septembre 2021). La Cour indique notamment que ‘L’interdiction de principe de participer à des expositions, à des expertises ou à des concours avec des animaux dont une ou plusieurs parties sensibles du corps ont été amputées ou lésées peut être considérée comme étant nécessaire pour garantir une protection efficace du bien-être de ces animaux et pour exclure tout risque de maltraitance physique ou psychique.’ Elle ajoute également que ‘le fait d’imposer des mesures moins extrêmes, comme un contrôle renforcé des attestations vétérinaires, ne permet pas de garantir le niveau minimum de bien-être qu’il souhaitait atteindre’.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

Artikel 8.1

114. In artikel 8.1, § 2, eerste lid, van het ontworpen wetboek wordt bepaald dat als de in dat lid vermelde adviesorganen niet binnen de termijn van 45 dagen advies hebben gegeven, dit als een goedkeuring van de inhoud wordt beschouwd. Er zou beter worden bepaald dat in dat geval aan het advies kan worden voorbijgegaan, veeleer dan de fictie te hanteren dat een niet tijdig gegeven advies een gunstig advies is.

Die opmerking geldt ook voor de artikelen 8.2, § 2, eerste lid, en 10.10, § 1, vierde lid, van het ontworpen wetboek.

Artikel 9.1

115. In artikel 9.1, 7°, van het ontworpen wetboek wordt het verzenden van dieren per post verboden, maar in de memorie van toelichting wordt ook gewag gemaakt van het verzenden van dieren via een pakjesvervoerder. Die hypothese moet dan ook worden toegevoegd in de ontworpen bepaling.

116. Artikel 9.1, 15°, van het ontworpen wetboek verbiedt het uitbaten of organiseren van attracties waarbij paardachtigen gebruikt worden voor het plezier van het publiek “zoals een carrousel of een ritje”.

De gemachtigde verklaarde dat het niet de bedoeling is om te werken met een enuntiatieve opsomming en dat er moet worden geschreven “*namelijk* een carrousel of een ritje”. Daarmee kan worden ingestemd.

117. Met betrekking tot het verbod om een circus uit te baten of te organiseren, vervat in artikel 9.1, 16°, van het ontworpen wetboek, verklaarde de gemachtigde dat het enkel de bedoeling is de uitbating van een circus op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te verbieden, niet het uitbaten of organiseren van een circus door een persoon gevestigd in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest op het grondgebied van een ander gewest of in het buitenland.

Dit is weliswaar een voor de hand liggende interpretatie van de ontworpen bepaling, maar ze kan beter worden geëxpliciteerd in de memorie van toelichting.

Die opmerking geldt ook voor artikel 9.1, 17°, van het ontworpen wetboek.

118. De gemachtigde gaf de volgende verantwoording, in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU) en van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU), alsook van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie), voor de nieuwe onderdelen van artikel 9.1 van het ontworpen wetboek:

“La liberté de commerce et d’industrie, la libre circulation des biens, la liberté d’établissement ainsi que la libre prestation de services ne sont pas des libertés absolues. Elles peuvent faire l’objet de restrictions pour autant que trois conditions cumulatives soient respectées.

Tout d’abord, la restriction ne peut pas être discriminatoire. Aucune des mesures visées à l’article 9.1, 12°, 15°, 16°, 17°, 20°, 21° et 22° n’est discriminatoire puisqu’aucune différence de traitement au regard de la nationalité ou vis-à-vis d’un autre État membre n’est mise en place.

Ensuite, la restriction doit viser un objectif légitime. Chaque mesure visée à l’article 9.1, 12°, 15°, 16°, 17°, 20°, 21° et 22° vise à assurer la protection et le bien-être des animaux, objectif légitime d’intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l’article 13 TFUE.

Enfin, la restriction doit être proportionnée, ce que nous démontrons ci-dessous pour chacune des mesures visées par votre question :

- en ce qui concerne le 12°, l’interdiction d’élever des animaux en vue de les faire participer à un combat d’animaux vient compléter le régime de protection animale en ce que cette mesure est directement liée à l’interdiction des combats d’animaux (insérée en droit belge en 1867 vu les atteintes graves occasionnées au bien-être des animaux). Des combats illégaux sont encore organisés en Œuvre et donnent lieu à la mise en place de filières visant des trafics d’animaux qu’il convient d’enrayer en complétant le dispositif actuellement en vigueur par une interdiction d’élevage. Une mesure moins attentatoire n’apparaît pas envisageable si l’on souhaite mettre un terme à ces pratiques et permet de contribuer à l’efficacité de l’interdiction des combats d’animaux.
- en ce qui concerne le 16°, l’interdiction vise à protéger les animaux du stress important du fait de leur exposition à une foule bruyante, aux nombreux transports auxquels ils sont soumis et à une vie perpétuelle en enclos restreint. Les conditions de vie de ces animaux ne correspondent pas à la conception moderne que les citoyens ont des animaux et sont, de surcroît, incompatibles avec la reconnaissance de la sensibilité et de la sentience accordée aux animaux via le texte en projet de sorte qu’il n’existe pas de mesure moins attentatoire que l’interdiction pure et simple de cette activité.
- en ce qui concerne le 17°, il s’agit d’une interdiction en lien avec l’article 3.2 du texte en projet interdisant la vente d’animaux sur les marchés. Elle résulte des constats posés par les experts du Conseil bruxellois du bien-être animal qui indiquait dans son avis du 21/09/2018 que ‘Les animaux sont ainsi exposés au transport, à des conditions météorologiques défavorables, à l’agitation, à

l'enfermement dans des cages, etc. Tous ces facteurs peuvent être source de stress pour les animaux. Cette pratique peut en outre générer des achats impulsifs et les animaux peuvent ainsi se retrouver chez des propriétaires qui ne connaissent pas suffisamment les besoins des animaux ou n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour s'occuper correctement des animaux en question'. Eu égard à ces considérations, il n'y a dès lors pas de mesure moins attentatoire qu'une interdiction pure et simple pour ce type d'activité en vue d'atteindre l'objectif poursuivi.

- En ce qui concerne le 20°, les restrictions opérées par l'interdiction en jeu sont proportionnées dans la mesure où l'encadrement est limité, autant que possible, au strict nécessaire. Cela ne concerne que les actes de cruauté et la zoopornographie, actes interdits par le texte en projet pour les atteintes graves causées aux animaux dans ce type de contexte. En interdisant la diffusion, la commercialisation, la promotion et le référencement d'actes prohibés, nous souhaitons donner toute son efficacité à la norme qui tend à éviter la prolifération de ce type de comportement que certains pourraient considérer comme 'normaux' vu leur diffusion ou commercialisation ou qui pourrait encourager certains phénomènes de mode (par exemple, les 'crush videos' dans lesquelles des femmes en talons aiguilles piétinent des petits animaux (chatons, rongeurs, chiots) jusqu'à la mort).
- en ce qui concerne le 21°, les restrictions appliquées sont proportionnées dans la mesure où elles visent uniquement l'utilisation susceptible de provoquer des douleurs, des souffrances ou des lésions aux animaux. Les interdictions contenues au 21° s'expliquent par ailleurs au regard de la reconnaissance de la sentience des animaux : il est inadmissible que ceux-ci puissent faire l'objet d'une utilisation ou d'une manipulation portant atteinte à leur intégrité physique/morale ou à leur dignité, outre le fait que ce type d'utilisation/manipulation participe à leur réification ce qui entre en contradiction avec l'objectif d'intérêt général que constitue la protection et le bien-être des animaux.
- en ce qui concerne le 22°, il n'existe pas de mesure moins attentatoire que l'interdiction eu égard aux atteintes que les détonations des feux d'artifices sont susceptibles de provoquer pour les animaux. Nous pouvons relever que nous avons choisi la mesure opérant la restriction la plus limitée puisqu'elle ne concerne que les feux d'artifice dont le bruit de l'explosion dépasse les 70 décibels."

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

Artikel 9.2

119. Artikel 9.2, eerste lid, van het ontworpen wetboek kan beter als volgt worden gesteld:

"De Regering kan maatregelen voorschrijven om het welzijn te verzekeren van dieren die worden gebruikt in dierentoonstellingen, voor africhting, voor enscenering, in publiciteit, in wedstrijden, in competities, op demonstraties, op kermissen en voor andere gelijkaardige doeleinden."

120. In artikel 9.2, tweede lid, 1°, van het ontworpen wetboek wordt, in vergelijking met artikel 6 van de wet van 14 augustus 1986, niet langer een delegatie aan de Regering gegeven om bekwaamheidsvoorwaarden op te leggen aan de personen die de in die bepaling bedoelde dieren houden of verzorgen. De gemachtigde bevestigde dat dit berust op een vergetelheid. De ontworpen bepaling moet dan ook in die zin worden aangevuld.

Hoofdstuk X

121. Hoofdstuk X van het ontworpen wetboek strekt tot de omzetting⁵⁶ van richtlijn 2010/63/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 ‘betreffende bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt’. In advies 51.723/1/V wees de Raad van State reeds op de ondoorzichtige en gedeeltelijk onvolledige wijze van omzetting van de richtlijn door hoofdstuk VIII van de wet van 14 augustus 1986.⁵⁷ Ook al bevat hoofdstuk X van het ontworpen wetboek meer bepalingen ter omzetting van de richtlijn dan de wet van 14 augustus 1986, toch neemt het grotendeels de bepalingen van hoofdstuk VIII van deze wet over en behoudt het de werkwijze waarbij veelvuldig delegaties worden verleend aan de Regering, zodat de omzetting van de richtlijn op twee niveaus gebeurt, namelijk in het betrokken hoofdstuk van het ontworpen wetboek en (thans) in het koninklijk besluit van 29 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van proefdieren’. Tegen een dergelijke omzetting op twee niveaus bestaat op zich geen bezwaar, maar het impliceert wel dat het niet mogelijk is om voor het ontworpen wetboek na te gaan of de omzetting van richtlijn 2010/63/EU volledig en adequaat is, ook gelet op de beperkte tijd, gegeven het grote aantal adviesaanvragen, waarover de Raad van State beschikt voor het onderzoek van dit voorontwerp.

122. De vraag rijst of hoofdstuk X van het ontworpen wetboek geen bepalingen bevat die strenger zijn dan hetgeen wordt bepaald in richtlijn 2010/63/EU. Bepalingen die strenger zijn dan de richtlijn kunnen maar behouden blijven als ze voldoen aan artikel 2, lid 1, van de richtlijn, dat inhoudt dat de lidstaten, met inachtneming van de algemene Verdragsregels, bepalingen konden handhaven die op 9 november 2010 in werking waren getreden en die gericht waren op een uitgebreidere bescherming van onder de richtlijn vallende dieren dan de bepalingen van de richtlijn. De bepalingen moesten bovendien het voorwerp zijn geweest van een kennisgeving aan de Europese Commissie voor 1 januari 2013, waarna ze door de Commissie aan de overige lidstaten worden meegedeeld.⁵⁸ Strengere bepalingen kunnen eveneens worden behouden als ze de

⁵⁶ Samen met het koninklijk besluit van 29 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van proefdieren’.

⁵⁷ Adv.RvS 51.723/1/V van 11 september 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 december 2012 ‘houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES, diergezondheid en bescherming van de gezondheid van de gebruikers’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2512/001, 33-36, opmerkingen 2.1 tot 2.2.9. Zie ook adv.RvS 52.543/1 van 31 januari 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 29 mei 2013, opmerkingen 4 tot 4.31.

⁵⁸ Zie het voormelde adv.RvS 52.543/1, opmerkingen 5.1 tot 5.4; adv.RvS 60.802/3 van 6 februari 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren en het koninklijk besluit van 21 november 1996 tot vaststelling van de vergoeding van de verplaatsings- en verblijfkosten van de personen die niet tot de Administratie behoren en die deel uitmaken van sommige organen samengesteld in het kader van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, opmerking 8; adv.RvS 63.999/3 van 11 oktober 2018 over een

implementatie behelzen van andere Europese verordeningen of richtlijnen die in het kader van andere reglementering het gebruik van dierproeven verbieden of aan strengere voorwaarden onderwerpen.⁵⁹.

Binnen de beschikbare tijd kon de Raad van State niet nagaan of er bepalingen zijn van het ontworpen wetboek die strenger zijn dan de voormelde richtlijn en of die dan voor 1 januari 2013 werden aangemeld bij de Europese Commissie, dan wel of ze de implementatie betreffen van andere Europese verordeningen of richtlijnen die betrekking hebben op dierproeven.

De stellers van het voorontwerp moeten hierop toezien en de strengere bepalingen die niet aan de voornoemde voorwaarden voldoen, weglaten.

123. Overeenkomstig artikel 61, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2010/63/EU moet in de aan te nemen ordonnantie zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn worden verwezen. Het is dan ook raadzaam om in hoofdstuk I van het ontworpen wetboek een bepaling in die zin op te nemen, waarin ook het best kan worden verwezen naar andere Europese verordeningen en richtlijnen die door het ontworpen wetboek al dan niet gedeeltelijk worden geïmplementeerd.

Artikel 10.4

124. Artikel 10.4 van het ontworpen wetboek bevat een aantal definities die blijkens de inleidende zin gelden “[v]oor de toepassing van dit hoofdstuk en zijn uitvoeringsbesluiten”. De term “procedure”, die wordt gedefinieerd bij het ontworpen punt 1° van dat artikel, blijkt echter ook te worden gebruikt in artikel 11.6, eerste lid, 4°, van het ontworpen wetboek. De gemachtigde bevestigde dat daarom in de inleidende zin ook een verwijzing naar artikel 11.6 moet worden toegevoegd.

Artikel 10.5

125. In de Nederlandse tekst van artikel 10.5, § 1, van het ontworpen wetboek moet de zinsnede “, zijn toegelaten” worden weggelaten.

126. In vergelijking met artikel 20, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 is het tweede lid van die bepaling niet meer opgenomen in artikel 10.5, § 1, van het ontworpen wetboek. Die bepaling, die de omzetting vormt van artikel 2, lid 2, van richtlijn 2010/63/EU, luidt als volgt:

“Proefdieren die in een andere lidstaat rechtmatig zijn gefokt of gehouden, kunnen worden aangeleverd of gebruikt en de producten die zijn ontwikkeld voor gebruikmaking van deze dieren kunnen in de handel worden gebracht.”

ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 april 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van de proefdieren’, opmerkingen 8.1 en 8.2.

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld adv.RvS 45.214/3 van 7 oktober 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 6 mei 2009 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 november 2001 houdende verbod op sommige dierproeven voor wat betreft het uitvoeren van proeven op anthropoïde primaten’, opmerking 6.

De gemachtigde gaf in dat verband volgende toelichting:

“Cette mention a été supprimée de l’article 10.5 car la Commission bruxelloise de l’expérimentation animale, dans son avis du 15/05/2023, estimait que le texte portait à confusion car ‘le texte donne ici l’impression que les animaux provenant de l’extérieur de l’UE ne peuvent être fournis ou utilisés et que les produits obtenus à partir de ces animaux ne peuvent pas être mis sur le marché.’

Nous pouvons dès lors proposer une formulation qui clarifie la situation :

‘Les animaux d’expérience élevés ou détenus dans un autre Etat membre de l’Union européenne conformément à la Directive 2010/63/EU peuvent être fournis ou utilisés et les produits mis au point via l’utilisation de ces animaux peuvent être mis sur le marché.

L’alinéa précédent ne s’applique pas aux animaux élevés ou détenus ou aux produits développés en dehors de l’Union européenne.’”

Met die toevoeging kan worden ingestemd, maar het tweede lid ervan is overbodig, gelet op het toepassingsgebied van het eerste lid.

127. In artikel 10.5, § 2, eerste lid, inleidende zin, van het ontworpen wetboek heeft de zinsnede “Tenzij ze door de Europese regelgeving worden opgelegd” tot gevolg dat het aan de lezer van de tekst wordt overgelaten om uit te maken of er dergelijke Europese regelgeving bestaat.

In de plaats ervan moeten de stellers van het voorontwerp zelf nagaan of er dergelijke Europese regelgeving bestaat, in welk geval ze de ontworpen bepaling moeten aanpassen.

128. Artikel 10.5, § 2, tweede lid, van het ontworpen wetboek machtigt de Regering om de lijst van verbodsbepalingen met betrekking tot de procedures bedoeld in het eerste lid van die bepaling aan te vullen. Op de vraag welke procedures de Regering zou kunnen verbieden en hoe dit verenigbaar zou zijn met richtlijn 2010/63/EU, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“En ce qui concerne le §2, alinéa 2, la délégation prévue à l’article 10.5, §2, alinéa 2 vise effectivement à permettre au Gouvernement de compléter la liste des procédures interdites en vertu d’autres législations de l’Union européenne ou d’une modification de la directive.”

Bij de uitvoering van de machtiging zal erop moeten worden toegezien dat nieuwe verbodsmaatregelen verenigbaar zijn met het recht van de Europese Unie.

Artikel 10.8

129. In artikel 10.8, § 2, van het ontworpen wetboek wordt gewag gemaakt van de “erkende inrichtingen”. De gemachtigde verklaarde dat daarmee bedoeld worden de gebruikers, fokkers en leveranciers, die over een erkenning moeten beschikken krachtens artikel 10.11 van het ontworpen wetboek. Dit moet worden verduidelijkt.

Artikel 10.9

130. Volgens artikel 10.9 van het ontworpen wetboek zorgt de Regering voor het opzetten van programma's voor de uitwisseling van organen en weefsels van gedode dieren. Op de vraag of daarmee een delegatie van verordenende bevoegdheid wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Cette disposition provient de l'article 18 de la 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. Il est demandé aux États membres de faciliter, le cas échéant, la mise en place de programmes pour le partage d'organes et de tissus d'animaux mis à mort. Cette responsabilité est déléguée au Gouvernement étant donné la technicité de la mesure. Il s'agit, par exemple, dans l'esprit de la directive de faciliter le partage entre les États membres de tissus et d'organes animaux utilisés pour la mise au point de méthodes *in vitro*, ce qui pourrait viser la mise en place de normes réglementaires mais également de toute autre initiative utile en ce sens.”

Er moet worden toegevoegd dat de Regering de nadere regels kan bepalen voor het uitvoeren van deze programma's.

Artikel 10.11

131. Bij artikel 10.11, § 1, van het ontworpen wetboek wordt de Regering gemachtigd om de voorwaarden en modaliteiten (lees nadere regels) te bepalen voor het verlenen, schorsen en intrekken van de erkenning. Die delegatie zou het best worden aangevuld wat betreft de nadere regels met betrekking tot de registratie, tenzij die registratie wordt geconcipieerd als een onderdeel van de erkenning.

Artikel 10.12

132. Overeenkomstig artikel 10.12, § 7, van het ontworpen wetboek verstrekt de Regering verduidelijkingen over de naleving van de in de paragrafen 1 tot 6 van dat artikel bedoelde verplichtingen. Op de vraag wat daarmee wordt bedoeld en of daarmee een delegatie van verordenende bevoegdheid wordt beoogd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“L'article 10.12, §2 vise à clarifier les obligations en termes d'équipements et de conditions de détention des animaux qui pèsent sur les utilisateurs, éleveurs et fournisseurs. Certaines de ces obligations sont déjà précisées dans l'arrêté royal du 29 mai 2013 dont notamment l'obligation de remettre un plan schématique de l'établissement comprenant une description de l'équipement et des installations où sont logés les animaux d'expérience

(art. 11, §2). Il pourrait également s'agir de précisions visant le respect des exigences relatives aux établissements, aux soins et à l'hébergement des animaux prévues à l'annexe III de la directive. Il s'agit donc d'une véritable délégation donnée au Gouvernement en vue de l'adoption d'arrêté d'exécution apportant des précisions sur le respect des §§1 à 6."

Er moet dan ook in de ontworpen bepaling tot uiting komen dat het om een delegatie van verordenende bevoegdheid gaat.

Artikel 10.22

133. In artikel 10.22 van het ontworpen wetboek wordt gewag gemaakt van "een door de Regering erkende ethische commissie" en van "ethische commissies" (in het meervoud). Op de vraag of het de bedoeling is dat er een ethische commissie wordt opgericht bij elke gebruiker, dan wel of het gaat om één erkende commissie waarmee alle gebruikers samenwerken, antwoordde de gemachtigde als volgt:

"Le texte en projet permet la création d'une ou plusieurs commissions d'éthique. Les modalités de composition, de fonctionnement et les missions de celle(s)-ci devant être fixées par le Gouvernement qui, actuellement, est également chargé d'approuver et de contrôler les commissions d'éthique."

Als het de bedoeling is om de twee mogelijkheden open te laten, moet dat uitdrukkelijk tot uiting komen in de ontworpen bepaling, zodat nadien geen wettigheidsbezwaren rijzen bij de uitvoering volgens de ene of de andere mogelijkheid.

Artikel 10.24

134.1. Overeenkomstig artikel 10.24, § 1, van het ontworpen wetboek wordt een aantal documenten als vertrouwelijk beschouwd "[b]ij afwijking van het gezamenlijk besluit [lees: decreet] en ordonnantie van 16 mei 2019 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de [G]emeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie met betrekking tot de openbaarheid van de Brusselse instellingen".

Luidens artikel 92bis/1, § 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan "[e]en gezamenlijk decreet (...) de geldende wettelijke of decretale bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Het kan slechts worden gewijzigd, aangevuld of vervangen bij een gezamenlijk decreet dat door dezelfde Parlementen wordt aangenomen." Het tweede lid van die bepaling schrijft voor dat een gezamenlijk decreet (en ordonnantie) enkel kan worden opgeheven door een gezamenlijk decreet dat door dezelfde Parlementen wordt aangenomen of door een decreet dat wordt aangenomen door één van de betrokken Parlementen na overleg.

In dit geval wordt het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie 'betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen' weliswaar niet formeel gewijzigd maar er lijkt inhoudelijk van te worden afgeweken bij een aan te nemen ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest alleen.

134.2. Uitzonderingen op het principe van de passieve openbaarheid moeten kunnen worden verantwoord in het licht van artikel 32 van de Grondwet, dat bepaalt dat ieder het recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet.

Door in artikel 32 van de Grondwet te bepalen dat elk bestuursdocument – begrip dat volgens de grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd – in de regel openbaar is, heeft de grondwetgever het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht. De grondwetgever achtte beperkingen op de toegang tot bestuursdocumenten toelaatbaar, op voorwaarde dat er steeds een afweging plaatsvindt van het belang van de openbaarmaking van bestuursdocumenten tegen het belang dat wordt beschermd in de uitzonderingsgrond. Voorts is er steeds een beoordeling *in concreto* vereist om na te gaan of er een daadwerkelijke aantasting is van het beschermde belang en, indien die afweging nog niet door de wetgever zelf is gemaakt, om na te gaan of het belang van de openbaarheid opweegt tegen het beschermde belang.⁶⁰

134.3. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“Cette disposition a pour objectif d’apporter des clarifications sur les informations qui sont confidentielles et celles qui font obligatoirement l’objet d’une publication. La directive 2010/63 attache une importance particulière à la transparence des données objectives mais tient également à la confidentialité des données au regard du respect des droits de propriété intellectuelle, au secret des affaires ainsi qu’à l’anonymat des utilisateurs.

(...).”

In de memorie van toelichting staat het volgende te lezen:

“Deze bepaling zet artikel 54 om van 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.

De nood aan transparantie die door de bevolking geuit wordt, noodzaakt dat bepaalde documenten openbaar worden gemaakt voor zover de naleving van de intellectuele eigendom en de vertrouwelijkheid van bepaalde gegevens gewaarborgd worden. Het zakengeheim vereist daarentegen dat er een bepaalde geheimhoudingsgraad wordt aangehouden om de informatie van de gebruikers over de nieuwe technieken of onderzoeksmethodologieën te beveiligen.”

134.4. Het blijkt dus niet de bedoeling te zijn om af te wijken van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019, maar veeleer om toepassing te maken van bepalingen inzake de regelgeving inzake de openbaarheid van bestuur om de toegang tot bepaalde informatie te weigeren omwille van de vertrouwelijkheid ervan. Daarvoor is echter geen bepaling nodig, aangezien die regelgeving uit zichzelf van toepassing is. De vraag rijst dan wel welke uitzonderingsgronden op de principiële openbaarheid van bestuursdocumenten precies worden beoogd.

⁶⁰ GwH 12 maart 2020, nr. 43/2020, B.39.8.

Artikel 54 van richtlijn 2010/63/EU bevat enkel bepalingen met betrekking tot de informatie door de lidstaten over de uitvoering van die richtlijn en over de verstrekking van statistische gegevens. Uit de vorige toelichting kan worden afgeleid dat het de bedoeling is om het “zakengeheim” te beschermen, namelijk informatie over nieuwe technieken en onderzoeksmethodologieën.

Artikel 19, § 2, eerste lid, 7°, en § 3, eerste lid, 4°, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 volstaan evenwel om dit doel te bereiken. Het instellen van een absolute geheimhoudingsplicht waarbij geen enkele afweging gebeurt tussen het belang van de openbaarheid en het belang van het beschermen van de commerciële en industriële informatie, staat bovendien op gespannen voet met artikel 32 van de Grondwet.

Artikel 10.24, § 1, 3°, van het ontworpen wetboek lijkt dan weer veeleer betrekking te hebben op persoonsgegevens, waarvoor artikel 19, § 2, eerste lid, 1°, en § 3, eerste lid, 5°, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 kunnen worden toegepast.

De conclusie is dan ook dat artikel 10.24, § 1, van het ontworpen wetboek moet worden weggelaten.

Artikel 11.6

135. Aangezien er in artikel 11.6 van het ontworpen wetboek geen paragraaf 1 voorkomt moet de vermelding “§2.” voor het tweede lid worden weggelaten.

Artikel 12.1

136. In artikel 12.1, § 4, eerste lid, van het ontworpen wetboek wordt gewag gemaakt van subsidies en van prestaties die ten laste zijn van het Begrotingsfonds voor dierenwelzijn. Op de vraag welke subsidies en welke prestaties worden bedoeld en of het de bedoeling is om de ontworpen bepaling te gebruiken als rechtsgrond voor de toekenning van subsidies, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“En ce qui concerne le §4, alinéa 1^{er}, il n’est pas question de faire de cette disposition une base légale en vue de l’octroi de subventions. Lorsqu’il ne s’agit pas de subventions facultatives, les bases légales pour l’octroi de subventions peuvent être trouvées aux articles 2.8, alinéa 2, 2.19, §3 et 10.7, §2, alinéa 3. Le §4, alinéa 1^{er} constitue uniquement une base légale permettant de dégager un budget, qui précise à quelles fins les recettes du fonds peuvent être utilisées.”

Aangezien een begrotingsfonds een afwijking inhoudt van de regel, bepaald in artikel 4, § 3, van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’, dat bepaalt dat het geheel van de ontvangsten bestemd is voor het geheel van de uitgaven, is vereist dat de ontvangsten en de uitgaven van een begrotingsfonds in nauwkeurige en strikte bewoordingen zijn omschreven. Dat is niet het geval voor de algemene verwijzing naar subsidies en prestaties in de ontworpen bepaling, die dan ook meer concreet moeten worden ingevuld.

Hoofdstuk XIII

137. Wat betreft de verhouding tussen de bepalingen van hoofdstuk XIII van het ontworpen wetboek en de bepalingen van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestrafing van milieumisdrijven en milieuaansprakelijkheid van 25 maart 1999 (hierna: het Wetboek van inspectie) gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“En ce qui concerne la relation entre le Code bruxellois du bien-être animal et le Code de l’inspection, le but est que le Code de l’inspection s’applique à l’inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière de bien-être animal sous réserve des dispositions spécifiques insérées dans le chapitre 13. Il y aurait donc une application supplétive du Code de l’inspection ce qui nous semble découler :

- Non seulement des renvois effectués vers le Code de l’inspection dans différents articles du chapitre 13 ;
- Mais également de la mention du ‘Code bruxellois du bien-être animal’ à l’article 2 du Code de l’inspection (fixée via l’article 4 du texte en projet).

À la lecture des avis 57.066/3 et 58.663/, nous constatons cependant que les mentions relatives à la loi de 1986 et à l’article 6, §1, XI de la loi spéciale du 8 août 1980 n’ont pas été supprimées alors qu’elle l’était fortement suggérée pour des raisons de sécurité juridique.

Dès lors, nous suggérons de :

- Supprimer la mention du Code bruxellois du bien-être animal et de la loi du 14 août 1986 de l’article 2, §1^{er}, 2° du Code de l’inspection (ainsi que l’article 6, §1, XI de la loi spéciale du 8 août 1980 de l’article 2, §2 du Code de l’inspection) ;
- Modifier l’article 3 de l’arrêté royal confirmé du 8 mars 1989 créant Bruxelles Environnement en vue d’insérer au §2 un tiret visant ‘protéger et assurer le bien-être des animaux, en ce compris l’inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en cette matière’ ;
- Insérer au début du chapitre 13 une nouvelle disposition précisant ce qui suit : ‘Les infractions aux dispositions du présent Code, à ses arrêtés d’exécution ainsi qu’aux réglementations européennes d’application directe sont contrôlées, recherchées, constatées, poursuivies et sanctionnées conformément au Code de l’inspection sous réserve des dispositions particulières visées par le présent chapitre.

Cela signifie que les articles du chapitre 13 soit dérogent aux dispositions du Code de l’inspection soit sont reproduits et adaptés pour tenir compte des besoins et de la logique applicable à la matière du bien-être animal soit sont propres à la matière du bien-être animal (qu’ils constituent ou non une nouveauté comme par exemple la saisie administrative – qui n’est pas une nouveauté – et la technique du client mystère de l’article 13.4 – qui est une nouveauté). Nous reproduisons le listing ci-dessous :

- Dispositions dérogatoires au Code de l’inspection : art. 13.1, §1^{er}, 13.3, 13.8 à 13.12
- Dispositions propres à la matière du bien-être animal: art. 13.1, §2, alinéa 2, 13.2, 13.4, 13.5, §1^{er}, alinéa 2, §3, 13.6, 13.7, 13.13, 13.14, 13.15, §1^{er}, alinéa 2, §2, §4 et §5

- Dispositions du Code de l'inspection visant une adaptation pour le bien-être animal : art. 13.1, §2 (sauf l'alinéa 2), 13.5, §1, 13.15, §3 et 13.16.

Vu la proposition de nouvel article au début du chapitre 13, certains renvois par référence ne seraient plus nécessaires puisqu'ils ne comportent aucune adaptation à la matière du bien-être animal, à savoir l'article 13.1, §2, alinéas 1 et 3, 13.5, §§2, 4 et 5, 13.15, §1er, alinéa 1.

Sur la question de savoir quelles dispositions seront applicables à la recherche, la poursuite et la sanction des infractions au Code bruxellois du bien-être animal, nous pouvons vous apporter les éléments de réponse suivants :

- L'ensemble des dispositions du chapitre 13 du texte en projet ;
- Les dispositions du Code de l'inspection auxquelles les dispositions du chapitre 13 du texte en projet ne dérogent pas. Il s'agit des dispositions suivantes (outre les définitions de l'article 3 du Code de l'inspection): art. 5 §6, 6, 7, 9, 11 (sauf le §1^{er}, 4^o) à 19, 21 à 23, 33 à 54, 55/1 et 58.

Il ne peut donc pas y avoir de disposition en double.

Pour éviter tout risque de mauvaise interprétation, les dispositions du chapitre 13 qui dérogent au Code de l'inspection pourraient toutes mentionner : 'Par dérogation à l'article (...) du Code de l'inspection, ...'."

Er kan worden ingestemd met het voorstel van de gemachtigde om de verwijzing naar het aan te nemen wetboek niet op te nemen in artikel 2, § 1, 2°, van het Wetboek van inspectie. Daartoe moet artikel 4 van het voorontwerp worden vervangen door een bepaling waarbij de verwijzing naar de wet van 14 augustus 1986 in de voormelde bepaling wordt opgeheven (en dus niet wordt vervangen door een verwijzing naar het aan te nemen wetboek) (zie opmerking 163).

De suggestie om daarnaast de bepalingen van het Wetboek van inspectie waarvan de bepalingen van hoofdstuk XIII van het ontworpen wetboek niet afwijken, van toepassing te laten zijn, heeft evenwel tot gevolg dat de betrokken burgers zelf moeten kunnen uitmaken wanneer dat wel en niet het geval is, wat niet strookt met het rechtszekerheidsbeginsel. In de plaats daarvan moeten in het ontworpen wetboek de bepalingen van het Wetboek van inspectie worden opgesomd die men van toepassing wil verklaren.

Dit moet op voldoende precieze wijze gebeuren: als men slechts bepaalde onderdelen van een artikel van toepassing wil zien, moeten enkel die onderdelen in de opsomming worden opgenomen. Daarbij kan dan worden bepaald, waar nodig, hoe bepaalde onderdelen van de van toepassing verklaarde bepalingen die niet zonder meer toepasbaar zijn inzake dierenwelzijn, gelezen moeten worden. Waar bijvoorbeeld wordt verwezen naar vervuiling kan worden bepaald dat dat gelezen moet worden als een verwijzing naar een inbreuk op het dierenwelzijn of op het ontworpen wetboek, of waar verwezen wordt naar het Fonds voor de Bescherming van het Leefmilieu kan worden bepaald dat deze verwijzing moet gelezen worden als een verwijzing naar het Begrotingsfonds voor dierenwelzijn.

Voor bepalingen die moeilijk kunnen worden van toepassing verklaard met dergelijke aanpassingen, zal dan een op maat uitgewerkte bepaling moeten worden opgenomen in het ontworpen wetboek.

Ten slotte moet ook worden vermeden dat een bepaling uit het ontworpen wetboek en een bepaling uit het Wetboek van inspectie die van toepassing wordt verklaard, hetzelfde regelen (zoals bijvoorbeeld artikel 13.3, § 4, van het ontworpen wetboek en artikel 6 van het Wetboek van inspectie).

Artikel 13.1

138. In vergelijking met de huidige tekst van artikel 34, § 1, eerste lid, inleidende zin, van de wet van 14 augustus 1986 (“Onverminderd de ambtsbevoegdheid van de officieren van gerechtelijke politie”) wordt in artikel 13.1, § 1, eerste lid, inleidende zin, van het ontworpen wetboek geschreven: “Onverminderd de plichten van de nadere agenten die belast zijn met de opdrachten van gerechtelijke politie”. De eerste formulering is duidelijker en juister en is bijgevolg te verkiezen.

139. In de Nederlandse tekst van artikel 13.1, § 2, eerste lid, van het ontworpen wetboek schrijven men “De in paragraaf 1, 2° en 3°, bedoelde personen”.

Artikel 13.2

140. In artikel 13.2, § 1, eerste lid, van het ontworpen wetboek schrijven men “en geen deel uitmaken van Leefmilieu Brussel” in plaats van “en geen deel uitmaken van de Dienst”.

141. Bij artikel 13.2, § 2, tweede lid, van het ontworpen wetboek worden retributies ingesteld, die verschuldigd zijn door de slachthuizen en de instellingen bedoeld in paragraaf 1 van dat artikel, “voor de opdrachten die uitgevoerd zijn door de door Leefmilieu Brussels aangestelde dierenartsen”. Die opdrachten behelzen het vaststellen van overtredingen van het aan te nemen wetboek, van de uitvoeringsbesluiten ervan en van de Europese verordeningen en besluiten ter zake.

Op de vraag of het gaat om retributies en niet om belastingen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Il s’agit effectivement d’une redevance et non d’une taxe. Il s’agit en effet d’une contrepartie réclamée en échange d’un service public dont le montant sera proportionné au service rendu. Une redevance ne sera exigée que lorsqu’il s’agira de rendre un service aux personnes faisant l’objet du contrôle (par exemple, dans le cadre de la délivrance, du maintien ou du renouvellement d’un agrément sollicité sur base de l’article 2.17 du Code), dans la mesure où ils auront sollicité l’intervention de Bruxelles Environnement. Dans les autres cas, aucune redevance ne pourra être réclamée.”

De vraag rijst evenwel of de beoogde bijdragen wel degelijk beantwoorden aan de kenmerken van een retributie bedoeld in artikel 173 van de Grondwet. Toezicht dat los van een of andere aanvraag van de heffingsplichtige wordt verricht, zoals toezicht op de naleving van de voormelde rechtsregels, dat wordt uitgevoerd in het belang van het dierenwelzijn in het algemeen, kan niet worden beschouwd als een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd. Aangezien dergelijke bijdragen veeleer strekken tot de

financiering van een overheidsinstantie, moeten ze worden beschouwd als een belasting, waarvan de essentiële elementen, zoals onder meer de heffingsgrondslag, bij wet moeten worden geregeld.⁶¹ Dat het toezicht uitgaat van dierenartsen die daartoe door de overheid zijn aangesteld, doet daaraan geen afbreuk.

Ook indien, zoals de gemachtigde voorhoudt, de retributie enkel zou worden gevorderd wanneer de slachthuizen en de instellingen bedoeld in de ontworpen paragraaf 1 van artikel 13.2 uitdrukkelijk verzoeken om het optreden van Leefmilieu Brussel, blijkt dat niet uit de tekst van de ontworpen bepaling.

Hoe dan ook zal de Raad van State pas naar aanleiding van de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten kunnen uitmaken of de beoogde bijdragen daadwerkelijk het karakter vertonen van retributies. Indien dat niet het geval zou blijken te zijn en de betrokken bijdragen als een belasting moeten worden beschouwd, zullen de essentiële kenmerken ervan alsnog bij ordonnantie moeten worden vastgesteld. Indien tussen de bijdragen die de stellers voor ogen hebben al dergelijke gevallen voorkomen, is het erg raadzaam om de essentiële elementen ervan nu reeds in de ontworpen regeling op te nemen.

Artikel 13.3

142. Artikel 13.3, §§ 1 en 2, van het ontworpen wetboek heeft tot gevolg dat voor lokalen die geen woning zijn geen verlof van de onderzoeksrechter vereist is.

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens betreft het door artikel 8 van het Europees Verdrag ‘voor de rechten van de mens’ gewaarborgde recht op eerbiediging van de woning niet alleen particuliere woningen, maar kan het onder bepaalde omstandigheden ook slaan op voor beroeps- of handelsactiviteiten gebruikte lokalen, zelfs wanneer het gaat om die van rechtspersonen.⁶² De inmenging door de wetgever kan echter verdergaan wanneer het gaat om professionele of commerciële lokalen of activiteiten.⁶³

De gemachtigde gaf in dat verband de volgende toelichting:

“En ce qui concerne le §1^{er}, le droit au respect du domicile ne se limite pas nécessairement aux locaux servant d’habitation. Tant la Cour constitutionnelle que la Cour de cassation adoptent une conception large de la notion de domicile qu’elles lient avec l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’homme. Les locaux professionnels sont également couverts par la protection constitutionnelle du domicile.

Les agents auront accès en tout temps à tout lieu non constitutif d’un domicile (sans avoir besoin d’une autorisation et sans restriction horaire). Cet accès étendu est nécessaire afin de permettre aux agents d’accomplir leur mission à savoir rechercher, constater les infractions en matière de bien-être animal mais également prévenir les atteintes au bien-être des animaux. S’agissant de garantir la protection et d’assurer le bien-être des animaux, cette

⁶¹ GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.6.3.

⁶² Zie o.m. EHRM 9 december 2004, *Van Rossem t. België*, § 36; EHRM 28 april 2005, *Buck t. Duitsland*, § 31; EHRM 14 maart 2013, *Bernh Larsen Holding AS e.a. t. Noorwegen*, § 104.

⁶³ Zie GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.19.3; GwH 12 oktober 2017, nr. 116/2017, B.5.1.

mesure vise à atteindre un objectif d'intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions du pays.”

Die verantwoording is in zeer algemene termen gesteld. Een meer afdoende verantwoording moet in de memorie van toelichting worden opgenomen.

143. Artikel 13.3, § 2, tweede lid, van het ontworpen wetboek bepaalt dat de toelating van de onderzoeksrechter of de voorafgaande toestemming tot het betreden van een woning, niet vereist is in geval van ontdekking op heterdaad.

De gemachtigde gaf in dat verband de volgende toelichting:

“En ce qui concerne le §2, alinéa 2, il s’agit de permettre aux agents (en ce compris la police) d’intervenir immédiatement lorsqu’une infraction en matière de bien-être animal et donc une atteinte au bien-être de l’animal concerné est en train de se commettre ou vient de se commettre. Eu égard à la reconnaissance de la sentience des animaux, il apparaît opportun d’autoriser une intervention rapide des services d’inspection compétent en vue d’assurer la protection des animaux et de garantir leur bien-être. Il ne s’agit pas d’utiliser cette possibilité dans n’importe quel contexte, il s’agit d’une mesure exceptionnelle liée à des faits graves de maltraitance ou de négligence à l’égard d’un animal (par exemple, des coups portés sur un animal ou un animal qui serait abandonné dans des locaux) ce qui menace gravement le bien-être de l’animal ou met en jeu sa survie.

Selon A. Guissart, cette possibilité s’applique déjà à la police : ‘En d’autres termes, en cas de flagrant délit de maltraitance animale, c’est-à-dire un délit 'qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre' au sens de l’article 41 du Code d’instruction criminelle, une perquisition en flagrant délit du domicile de l’auteur présumé de maltraitance animale peut être effectuée par un magistrat (procureur du Roi) ou un officier de police judiciaire.’ (A. GUISSART, La répression de la violence envers les animaux dans la Région bruxelloise, J.T., 2020, p. 699)

Des dispositions permettant aux agents d’intervenir en cas de flagrant délit peuvent être trouvées à :

- l’article XV.3 du Code de droit économique
- l’article 24 du Code pénal social
- l’article 23 du Kaderdecreet van 14 juli 2023 over de handhaving van Vlaamse regelgeving.”

Met die zienswijze kan worden ingestemd.

Artikel 13.4

144. Artikel 13.4 van het ontworpen wetboek voorziet in een regeling inzake wat in de memorie van toelichting wordt omschreven als “de mysterieuze klant” (*mystery shopping*) (zie daarover ook opmerking 7.5).

Op de vraag op welke precedentes de ontworpen regeling is geïnspireerd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Cette disposition s’inspire de plusieurs articles :

- l’art. XV.17 du Code de droit économique ;
- l’art. 87^{quinquies} de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers ;
- l’article 42/1 du Code pénal social ;
- l’art. 4/3 de l’ordonnance du 30 avril 2009 relative à la surveillance des réglementations en matière d’emploi qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale et à l’instauration d’amendes administratives applicables en cas d’infraction à ces réglementations.”

Op de vraag waarom de ontworpen regeling enkel wordt ingezet voor inbreuken op sommige bepalingen, namelijk op de artikelen 2.17 tot 2.22 en hoofdstuk III van het ontworpen wetboek, gelet op het gelijkheidsbeginsel, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“En ce qui concerne le principe d’égalité, la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle est établie en ce sens que le principe d’égalité et de non-discrimination n’exclut pas qu’une différence de traitement soit établie si elle est raisonnablement justifiée par l’intermédiaire d’un critère objectif.

En l’occurrence, la différence de traitement appliquée entre les articles 2.17 à 2.22 et le chapitre 3, d’une part, et les autres articles du Code, d’autre part, se justifie au regard de :

- La difficulté éprouvée par les services d’inspection de pouvoir identifier l’auteur d’une infraction dans la mesure où une fois l’acquisition de l’animal effectuée (ce qui se fait généralement très rapidement), la majorité des preuves disparaît rapidement ;
- Le caractère instantané de la plupart des infractions empêche de réunir les preuves utiles ou de pouvoir effectuer un contrôle de différentes normes. Ainsi, par exemple, le vendeur d’un animal doit fournir une série d’informations à l’acquéreur ou parcourir avec lui des documents en vue de le sensibiliser sur les responsabilités qu’implique la prise en charge d’un animal. Sans ce type de contrôle, il est très difficile de pouvoir s’assurer du respect de la législation en vigueur.

Or, la lutte contre les acquisitions impulsives et l’abandon d’animaux consécutif nécessite que l’on puisse contrôler efficacement les établissements agréés mais également démanteler les réseaux de trafiquants d’animaux.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

Artikel 13.6

145. In artikel 13.6, § 1, tweede lid, 3°, van het ontworpen wetboek moet worden verwezen naar paragraaf 3 en niet naar artikel 13.6, § 3.

146. In artikel 13.6, § 3, tweede lid, wordt Leefmilieu Brussel gemachtigd om de nadere regels en de voorwaarden te bepalen voor de verkoop van nutsdieren die worden teruggegeven. Dergelijke delegaties kunnen enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte, wat hier niet het geval is. De gemachtigde beaamde dat de Regering kan worden gemachtigd in plaats van Leefmilieu Brussel.

Die opmerking geldt ook voor artikel 13.15, § 4, van het ontworpen wetboek.

Artikel 13.7

147. Het is raadzaam om in 13.7, § 3, vierde lid, van het ontworpen wetboek te preciseren welke bepalingen van deel V van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing worden verklaard op het bewarend beslag.

148. Artikel 13.7, § 3, vijfde lid, van het ontworpen wetboek bepaalt dat de geschillen in verband met de uitvoering van het dwangbevel voor de beslagrechter worden gebracht. Die bevoegdheid van de beslagrechter vloeit evenwel reeds voort uit artikel 1395 van het Gerechtelijk Wetboek, zodat die bepaling beter kan worden weggelaten of worden voorafgegaan door een “overeenkomstig”-verwijzing.

Artikel 13.9

149. In de inleidende zin van artikel 13.9, § 1, (lees: artikel 13.9) van het ontworpen wetboek wordt bepaald dat het moet gaan om een inbreuk “minstens door onachtzaamheid, behoudens andersluidende bepaling”. Op de vraag wat met die laatste toevoeging wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“En ce qui concerne la mention ‘sauf disposition contraire’, celle-ci a été insérée pour les infractions qui requièrent spécifiquement un élément moral particulier (allant au-delà de la négligence). C’est le cas, par exemple, en ce qui concerne les actes de cruauté qui impliquent une intention méchante dans le chef de l’auteur de l’infraction.”

Het verdient aanbeveling dit in de memorie van toelichting toe te lichten.

Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 13.10, §§ 1 en 2, en 13.11 van het ontworpen wetboek.

150. Op de vraag of in artikel 13.9 van het ontworpen wetboek niet ook moet worden verwezen naar inbreuken op de uitvoeringsbesluiten van de opgesomde bepalingen, antwoordde de gemachtigde:

“En ce qui concerne le non-respect des arrêtés d’exécution, la référence expresse au sein des articles 13.9 à 13.11 nous paraît inutile dans la mesure où la référence à l’article du Code opère un renvoi vers son contenu intégral qui fait alors référence aux délégations contenues dans cet article et donc aux arrêtés d’exécution. Si le Conseil d’État l’estime utile nous pourrions insérer cette mention dans les articles 13.9 à 13.11.”

Het is beter ook de inbreuken op de uitvoeringsbesluiten uitdrukkelijk strafbaar te stellen.

Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 13.10, §§ 1 en 2, en 13.11 van het ontworpen wetboek.

151. Voor alle artikelen of hoofdstukken van het aan te nemen wetboek waarnaar wordt verwezen in artikel 13.9 van het ontworpen wetboek, moeten de stellers van het voorontwerp nagaan of het wel degelijk de bedoeling is om de overtreding van elk onderdeel ervan strafbaar te stellen.

Zo rijst bij artikel 13.9, § 1 (lees: artikel 13.9), 2°, van het ontworpen wetboek de vraag of het de bedoeling is om het niet betalen van de retributie als een inbreuk van eerste categorie te beschouwen. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“En ce qui concerne le §1^{er}, 2°, nous n'avons pas l'intention d'incriminer le non-paiement de la redevance qui participe à l'introduction d'un dossier de demande d'agrément. Tant que le paiement n'aura pas été effectué, la demande sera considérée comme étant incomplète. Il n'y aurait dès lors pas d'infraction pour le non-paiement de la redevance.”

De stellers van het voorontwerp moeten alle verwijzingen vanuit dat oogpunt controleren en waar nodig aanpassen.

Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 13.10, §§ 1 en 2, en 13.11 van het ontworpen wetboek, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot artikel 2.2 waarnaar wordt verwezen in artikel 13.10, § 1, 1°, en waarvan de gemachtigde verklaarde dat enkel moet worden verwezen naar artikel 2.2, §§ 1 en 2.

152. In artikel 13.9, § 1 (lees artikel 13.9), 15°, van het ontworpen wetboek wordt verwezen naar “de Europese regelgevingen die rechtstreeks van toepassing zijn, alsook de bepalingen goedgekeurd krachtens deze regelgevingen”.

Zowel het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel als het vereiste, opgenomen in de meeste Europese rechtsregels, dat de door de lidstaten uitgevaardigde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn⁶⁴, impliceren dat op een voldoende precieze wijze moet worden verwezen naar de relevante bepalingen van het aan te nemen wetboek en van de relevante Europese rechtsregels, zeker wanneer de strafrechtelijke sanctie aanzienlijk is zoals in de voorgestelde bepaling.

Op de vraag welke Europese rechtsregels worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“À ce stade, il s'agit, sauf oubli de notre part, du Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort et du Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des

⁶⁴ Zie artikel 25 van verordening (EG) nr. 1/2005 en artikel 23 van verordening (EG) nr. 1099/2009.

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.”

In dat geval moet uitdrukkelijk en enkel naar die twee verordeningen worden verwezen. Daarbij moet wel worden nagegaan of het aangewezen is om voor overtredingen van alle bepalingen van deze twee verordeningen in eenzelfde strafmaat te voorzien. De stellers van het voorontwerp moeten nagaan welke inbreuken op de twee verordeningen mogelijk zijn en telkens beoordelen of een strafmaat voor een inbreuk van eerste categorie, tweede categorie of derde categorie nodig is en dan de betrokken bepalingen van de twee verordeningen vermelden in artikel 13.9, artikel 13.10 of artikel 13.11 van het ontworpen wetboek.

Artikel 13.10

153. In artikel 13.10, § 2, 3°, van het ontworpen wetboek moet worden verwezen naar artikel 13.5, § 1, eerste lid.

Artikel 13.11

154. Wat betreft de strafbaarstelling van overtredingen van de artikelen 3.6 tot 3.10 van het ontworpen wetboek, die handelen over publiciteit, bij artikel 13.11, 7°, van het ontworpen wetboek, moet worden verwezen naar wat de Raad van State heeft uiteengezet in advies 69.974/1/V over de verenigbaarheid met de vrijheid van meningsuiting en met de vrijheid van ondernemen.⁶⁵

Artikel 13.12

155. In artikel 13.12, 3°, van het ontworpen wetboek moet in de Nederlandse tekst “dienstdier” worden geschreven in plaats van “hulpdier”.⁶⁶

Artikel 13.14

156. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 13.14 van het ontworpen wetboek moet het woord “volgende” worden weggelaten.

157. In de ontworpen bepaling wordt verwezen naar de maatregelen bedoeld in titel IV van het Wetboek van inspectie, maar in artikel 37 van dat wetboek (dat deel uitmaakt van die titel IV) wordt gewag gemaakt van het bevelen dat “de plaats weer in de oorspronkelijke staat wordt gebracht of in zo’n staat dat er geen gevaar of hinder meer is voor het leefmilieu en de volksgezondheid”. Op de vraag hoe die omschrijving spoort met de finaliteit van het ontworpen wetboek inzake dierenwelzijn, antwoordde de gemachtigde als volgt:

⁶⁵ Adv.RvS 69.974/1/V, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 960/1, 20-22, opmerkingen 4.1 en 4.2.

⁶⁶ Zie de definitie in artikel 1.5, 11°, van het ontworpen wetboek.

“[I]l s’agit d’un oubli. L’article devrait mentionner ceci : ‘pour l’application des articles 35 et 37 du Code de l’inspection, il faut entendre par 'danger pour l’environnement ou la santé humaine', tout danger ou nuisance pour le bien-être des animaux.’”

Die precisering moet worden aangebracht, maar dan in een afzonderlijke regeling die bepaalt in welke mate de bepalingen van het Wetboek van inspectie van toepassing zijn (zie daarover opmerking 137).

Artikel 13.15

158. In artikel 13.15, § 2, 1°, van het ontworpen wetboek wordt de leidend ambtenaar van Leefmilieu Brussel gemachtigd om de sluiting te bevelen van de instelling waar de inbreuken werden gepleegd, definitief of voor een duur van een maand tot vijf jaar.

De stellers van het voorontwerp moeten oordelen of de rechterlijke toetsing *a posteriori* (in beginsel door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) afdoende is, dan wel of een voorafgaand rechterlijk optreden noodzakelijk is. Het beginsel is immers dat ook de overheid zich vooraf tot de rechter moet wenden om dergelijke dwangmaatregelen uit te voeren; het is slechts wanneer er zwaarwichtige redenen zijn dat kan worden afgeweken van dit beginsel.

159. In de Nederlandse tekst van artikel 13.15, § 5, eerste lid, van het ontworpen wetboek schrijven men “op alternatieve wijze *ten opzichte van* de sanctie bedoeld in paragraaf 1”.

160. In artikel 13.15, § 5, van het ontworpen wetboek wordt voorzien in de mogelijkheid van een taakstraf rond dierenwelzijn die kan worden opgelegd door de leidend ambtenaar van Leefmilieu Brussel. Uit de ontworpen regeling kan evenwel niet worden opgemaakt of het gaat om een maatregel die tegen de wil van de dader van de feiten kan worden opgelegd, dan wel om een maatregel die enkel kan worden opgelegd indien de dader daarmee instemt.⁶⁷ Het komt de Raad van State voor dat de eerste hypothese in de praktijk onwerkzaam is, maar ook dan moet uitdrukkelijk het vrijwillige karakter ervan worden bepaald vermits, indien het om een maatregel zou gaan waarin tegen de wil van de dader kan worden voorzien, een dergelijke maatregel niet door een ambtenaar kan worden opgelegd.

Artikel 13.16

161. In artikel 13.16, tweede lid, van het ontworpen wetboek wordt verwezen naar artikel 53/1 van het Wetboek van inspectie. Op de vraag of die verwijzing niet problematisch is, aangezien in die laatste bepaling gewag wordt gemaakt van feiten die “aanzienlijke schade aan de lucht, de bodemkwaliteit, de waterkwaliteit, de fauna of de flora hebben veroorzaakt” (zie daarover ook opmerking 137) en waarvoor een transactie niet mogelijk is, alsook op de vraag of niet moet

⁶⁷ De delegatie aan de Regering om de gevallen te bepalen waarin de dader van de feiten de toepassing van dit alternatief kan vragen (artikel 13.15, § 5, vierde lid, 3°, van het ontworpen wetboek), biedt daarover geen uitsluitstel.

worden bepaald dat het bedrag wordt gestort aan het Begrotingsfonds voor dierenwelzijn, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“L'article 13.16 concerne la transaction administrative (bestuurlijke transactie). Nous avons repris l'article 36ter de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux en l'adaptant au texte en projet.

Afin de tenir compte de ces deux éléments mentionnés dans votre question nous pourrions insérer les alinéas suivants :

- Pour l'application du présent article, l'article 53/1, §2, alinéa 1^{er} du Code de l'inspection doit être lu comme suit : ‘Lorsque les agents chargés de la surveillance constatent une infraction visée au paragraphe 1^{er}, ils peuvent proposer une transaction à l'auteur présumé de l'infraction, si les faits n'ont pas causé la mort, des lésions, douleurs, mutilations ou souffrances à un animal.’
- Par dérogation au §5 de l'article 53/1 du Code de l'inspection, le montant de la transaction est versé au Fonds budgétaire du bien-être des animaux ou à la commune, selon que l'infraction a été constatée par un agent chargé de la surveillance visé à l'article 5, §§ 1^{er}, 2, 3, 5 du Code de l'inspection ou par un agent communal chargé de la surveillance visé à l'article 5, § 4, du Code de l'inspection.”

Met de voorstellen kan worden ingestemd.

ARTIKEL 3 TOT 18 VAN HET VOORONTWERP

162. De artikelen 3 tot 18 van het voorontwerp zijn ingedeeld in afdelingen en onderafdelingen, maar een dergelijke indeling kan beter worden weggelaten, tenzij er wordt ingedeeld in hoofdstukken in plaats van in afdelingen en de artikelen 1 en 2 van het voorontwerp ook in een geëigend hoofdstuk worden ondergebracht, wat nu niet het geval is.

ARTIKEL 4 VAN HET VOORONTWERP

163. Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 137 moet artikel 4 van het voorontwerp worden vervangen door een bepaling waarbij de verwijzing naar de wet van 14 augustus 1986 in artikel 2, § 1, 2°, van het Wetboek van inspectie wordt opgeheven (en dus niet wordt vervangen door een verwijzing naar het aan te nemen wetboek).

Tevens moet in artikel 2, § 2, van het Wetboek van inspectie de verwijzing naar artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden opgeheven.

ARTIKEL 5 VAN HET VOORONTWERP

164. Gelet op wat is uiteengezet in opmerking 137, moet artikel 5 van het voorontwerp worden weggelaten.

ARTIKEL 6 TOT 10 VAN HET VOORONTWERP

165. Aangezien, zoals is uiteengezet in opmerking 137, het Wetboek van inspectie niet meer van toepassing zal zijn voor de bestraffing van de inbreuken op het ontworpen wetboek, tenzij er uitdrukkelijk naar verwezen wordt, moet ofwel een equivalent van de door de artikelen 6 tot 10 van het voorontwerp gewijzigde bepalingen worden opgenomen in het ontworpen wetboek, ofwel moet erin een bepaling worden opgenomen die de betrokken artikelen van het Wetboek van inspectie van toepassing verklaart.

Indien het de bedoeling is de verhoging van drie jaar naar vijf jaar in de artikelen 33 en 52 van het Wetboek van inspectie en de verhogingen van de bedragen van de alternatieve administratieve geldboetes in de artikelen 45, 46 en 48 ervan, ook los van het ontworpen wetboek, aan te brengen (wat volgens de gemachtigde het geval is), moeten de ontworpen bepalingen in elk geval worden behouden.

ARTIKEL 14 VAN HET VOORONTWERP

166. In artikel 14, eerste lid, inleidende zin, van het voorontwerp moet worden verwezen naar artikel 2.1, § 1, eerste lid, 4° (niet: tweede lid, 3°), van het aan te nemen wetboek. Bovendien moet deze bepaling worden overgeheveld naar het aan te nemen wetboek zelf, veeleer dan ze te behouden als een autonome bepaling in de aan te nemen ordonnantie.

167. In de Nederlandse tekst van artikel 14, eerste lid, 2°, en tweede lid, van het voorontwerp schrijve men beter, in overeenstemming met de Franse tekst, “heeft verklaard” en “deze verklaring” in plaats van “heeft aangegeven” en “deze aangifte”.

ARTIKEL 15 VAN HET VOORONTWERP

168. In artikel 15 van het voorontwerp schrijve men “drie jaar te rekenen van de dag van de bekendmaking van deze ordonnantie in het Belgisch Staatsblad”.

Die opmerking geldt ook voor artikel 16 van het voorontwerp en *mutatis mutandis* ook voor artikel 18 van het voorontwerp.

ARTIKEL 16 VAN HET VOORONTWERP

169. Erop gewezen dat het verbod op het gebruik van lijmvallen al bestaat sinds de inwerkingtreding van de ordonnantie van 18 maart 2021 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ op 4 april 2021, beaamde de gemachtigde dat de overgangsbepaling vervat in artikel 16 van het voorontwerp beperkt moet worden tot artikel 3.5, § 1, 1° en 2°, van het aan te nemen wetboek.

170. Op de vraag wat wordt bedoeld met de “bijkomende modaliteiten” in de delegatie aan de Regering in artikel 16, tweede lid, van het voorontwerp, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“La délégation au Gouvernement est destinée à permettre :

- Pour ce qui concerne les modalités complémentaires, il pourrait s’agir de tout type de modalités utiles liées par exemple aux conditions dans lesquelles les colliers pourront encore être utilisés pendant la période de 12 mois suivant l’entrée en vigueur de l’article 3.5, §1^{er}, 1^o et 2^o ;
- Pour ce qui concerne le régime de dérogation spécifique, il vise à pouvoir se conformer à l’avis du Conseil bruxellois du bien-être animal du 6 mai 2022 en prévoyant un régime de dérogation temporaire au profit de certaines personnes comme la police et l’armée.”

De delegatie moet in die zin worden verduidelijkt.

ARTIKEL 17 VAN HET VOORONTWERP

171. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat de artikelen 34 tot 34^{quater} van de wet van 14 augustus 1986 worden opgeheven op de door de Regering vastgestelde datum voor inwerkingtreding van hoofdstuk X van het aan te nemen wetboek, maar dat wordt enkel bepaald in de Franse tekst van artikel 17 van het voorontwerp.

Ofwel moeten de artikelen 34 tot 34^{quater} ook opgenomen worden in de Nederlandse tekst van het tweede lid van artikel 17 van het voorontwerp, zodat de Regering de datum van opheffing ervan bepaalt, ofwel moet in artikel 18, tweede lid, van het voorontwerp worden bepaald dat op de daarin bedoelde datum de artikelen 34 tot 34^{quater} van de wet van 14 augustus 1986 worden opgeheven.

172. In de Nederlandse tekst van artikel 17, tweede lid, van het voorontwerp moet een verwijzing naar artikel 36, eerste lid, 3^o, van de wet van 14 augustus 1986 worden toegevoegd.

ARTIKEL 18 VAN HET VOORONTWERP

173. Indien opmerking 27 wordt gevolgd, kan de uitzondering op de inwerkingtreding voor artikel 2.2 van het aan te nemen wetboek, in artikel 18 van het voorontwerp worden weggelaten.

*

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 a pour objet d'instaurer un nouveau code en matière de bien-être animal, dénommé Code bruxellois du Bien-être animal. Il reproduit des dispositions de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux', dans une large mesure moyennant des adaptations, et contient toute une série de nouvelles dispositions.

COMPÉTENCE

A. Compétence matérielle

3.1. L'avant-projet règle des matières qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de bien-être des animaux ². Un certain nombre de dispositions du code en projet semblent plutôt s'inscrire dans les attributions des régions en matière de protection et de conservation de la nature ³.

L'article 2.1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, du code en projet interdit de détenir un animal sauvage, sauf s'il s'agit d'un chat errant. L'article 2.1, § 1^{er}, alinéa 2, 3^o, du code en projet formule une exception à cette règle pour la détention d'animaux dans les cas et selon les conditions fixées dans l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 'relative à la conservation de la nature' et la législation relative à la gestion des espèces exotiques envahissantes. L'article 2.1, § 2, du code en projet dispose que seuls les animaux appartenant aux espèces ou aux catégories mentionnées sur une liste établie par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le Gouvernement) peuvent être détenus et que cette liste est établie sans préjudice du régime d'interdiction mis en place au § 1^{er} (lire : paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}) et de la législation relative à la protection des espèces menacées. Selon l'article 2.11, § 1^{er}, alinéa 4, du code en projet, lorsque l'animal abandonné, perdu ou divagant est une espèce indigène ou une espèce invasive, sa prise en charge est assurée conformément à la législation en matière de conservation de la nature et de gestion des espèces exotiques envahissantes. L'article 3.4, § 2, 4^o, du code en projet interdit de commercialiser, céder à titre gratuit ou placer à l'adoption un animal sauvage sauf si une dérogation est octroyée conformément à l'article 83 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012. L'article 4.2, § 1^{er}, alinéa 2, deuxième tiret, du code en projet dispense le transport d'une espèce blessée ou abandonnée vers un

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

² Article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

³ Article 6, § 1^{er}, III, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

centre de revalidation conformément à l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 des règles en matière de températures minimum et maximum applicables au transport des animaux. L'article 5.1, § 1^{er}, du code en projet habilite le Gouvernement, en vue d'assurer la protection et le bien-être des animaux, à déterminer les conditions relatives à l'importation ou au transit d'animaux, sans préjudice de la législation applicable en matière de conservation de la nature. L'article 6.1, § 2, alinéa 1^{er}, 4^o, du code en projet autorise la mise à mort d'un animal, même en l'absence de motifs vétérinaires, lorsqu'elle est autorisée par la législation en matière de conservation de la nature et de gestion des espèces exotiques envahissantes.

Le délégué a commenté l'article 2.1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, et alinéa 2, 3^o, du code en projet en ces termes :

« En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o et l'alinéa 2, 3^o, il s'agit ici d'articuler la législation en matière de bien-être animal et celle relative à la préservation de la nature. Ces dispositions ont bien leur place dans le code puisqu'elles entendent protéger et garantir le bien-être de tous animaux, qu'ils soient sauvages ou domestiques. Le projet de texte ne peut cependant pas ignorer les dispositions existantes en matière de conservation de la nature (qui tendent à protéger les espèces et non les animaux en tant qu'individus). Les situations et conditions de l'Ordonnance du 1^{er} mars 2012 sont visées à l'article 68, §2 (déplacement à brève distance et donc détention d'animaux en danger immédiat et l'article 83 (prévoyant des dérogations à l'interdiction de capture, de détention et de transport des espèces non indigènes sous certaines conditions liée à la sécurité publique, l'intérêt de la protection de la faune, etc.) ».

Le délégué a commenté l'article 2.1, § 2, du code en projet en ces termes :

« En ce qui concerne le §2, il s'agit d'articuler les régimes en vigueur concernant la détention d'animaux au titre d'autres législations. Le fait que la législation applicable en matière de bien-être animal met en place des listes d'animaux autorisés à la détention ne donne pas *de facto* le droit de détenir un animal d'une espèce quelconque puisqu'une autre législation pourrait en interdire la détention. C'est le cas des espèces animales figurant sur les listes établies en vertu de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 et qui implique une interdiction de détention de certaines espèces. Il pourrait également s'agir d'animaux visés par la législation CITES. Il y a concurrence des polices administratives ce qui signifie qu'un animal d'une même espèce pourrait être autorisé à la détention car il figure sur la liste positive en vertu du Code du bien-être animal mais il serait interdit à la détention en vertu de l'ordonnance nature, par exemple. L'inverse est également possible ».

En ce qui concerne l'article 2.11, § 1^{er}, alinéa 4, du code en projet et la question de savoir s'il ne faudrait pas écrire « espèce exotique » plutôt que « espèce indigène », le délégué a déclaré ce qui suit :

« Les termes 'espèce indigène' et 'espèce exotique envahissante' sont utilisés par l'Ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature. Ces espèces doivent être prises en charge conformément aux législations qui les concernent. Les espèces indigènes doivent être prises en charge conformément à l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 tandis que les espèces exotiques envahissantes relèvent notamment du Règlement (UE) n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes. Il serait dès lors plus approprié de dire 'espèce exotique envahissante' au lieu d''espèce invasive'. Nous pouvons également remplacer le mot 'et'

par le mot 'ou' pour en venir à : 'la législation en matière de conservation de la nature ou de gestion des espèces exotiques envahissantes' ».

Le délégué a commenté l'article 3.4, § 2, 4°, du code en projet en ces termes :

« En ce qui concerne le §2, 4°, il s'agit d'articuler la législation en matière de bien-être animal et celle relative à la conservation de la nature. Cette disposition a bien sa place dans le code puisqu'elle entend protéger et garantir le bien-être de tous animaux, qu'ils soient sauvages ou domestiques. Le projet de texte ne peut cependant pas ignorer les dispositions existantes en matière de conservation de la nature (qui tendent à protéger les espèces et non les animaux en tant qu'individus). La référence à l'article 83, prévoyant des dérogations à l'interdiction de capture, de détention et de transport des espèces indigènes sous certaines conditions liées à la sécurité publique, l'intérêt de la protection de la faune, etc., permet d'éviter certaines confusions ou questionnements pour le citoyen ».

En soi, rien ne s'oppose par principe à ce qu'un seul et même texte recouvre plusieurs compétences régionales ⁴. Il n'en demeure pas moins que, dans un souci de sécurité juridique, l'articulation entre le dispositif à adopter (et ses arrêtés d'exécution) et l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 doit être suffisamment claire et que les dispositions faisant double emploi doivent être éliminées dans la mesure où elles peuvent induire des obligations conflictuelles non souhaitées.

Contrairement aux subventions qui seraient accordées ⁵, ces chevauchements comportent des risques pour les obligations et interdictions imposées. Si on peut certes admettre que les dispositions concernant les animaux ne pouvant être détenus peuvent être appliquées cumulativement avec la réglementation relative à la protection et à la conservation de la nature, dans la mesure où une réglementation autorise la détention d'animaux et l'autre l'interdit, c'est l'interdiction de détenir des animaux qui primera. Cette conclusion n'est toutefois pas si évidente et elle peut donner lieu à des interprétations divergentes et à des actions en justice. Dans ce cas également, les auteurs de l'avant-projet devront préciser à tout le moins dans l'exposé des motifs comment ils perçoivent l'articulation entre le dispositif en projet et la réglementation existante en matière de protection et de conservation de la nature.

3.2. Une interférence avec la compétence régionale en matière d'agriculture ⁶ ne peut manifestement pas être exclue non plus, ainsi qu'il ressort notamment des observations suivantes.

L'article 2.3, § 1^{er}, du code en projet impose de prendre des mesures afin de procurer à l'animal une alimentation, des soins et un logement qui conviennent à sa nature, à ses besoins physiologiques et éthologiques, à son état de santé et à son degré de développement, d'adaptation ou de domestication en ayant égard à son bien-être physique et mental, ce qui, selon l'exposé des motifs, implique une interdiction « d'élevage de type industriel (et/ou en cage) », comme pour les poules pondeuses en batterie ou les stalles de gestation des truies. L'article 3.4, § 1^{er}, alinéa 2, du code en projet accorde au Gouvernement une délégation lui permettant d'interdire la vente d'animaux vivants en vue de leur consommation ou de la soumettre à des conditions. L'article 6.2

⁴ Indépendamment de la circonstance que ce procédé peut avoir pour effet que plusieurs ministres soient compétents pour les arrêtés d'exécution, mais cette décision appartient au Gouvernement.

⁵ À moins que les conditions de subventionnement ne soient incompatibles entre elles et pour autant que les bénéficiaires ne soient pas censés choisir entre différents régimes de subvention.

⁶ Article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980.

du code en projet interdit de mettre à mort les poussins de volailles domestiques par méthode de broyage ou de gazage, d'abattre ou faire abattre une femelle gravide se trouvant dans le dernier tiers de la gestation, ainsi que de procéder à l'étourdissement des porcs en utilisant du dioxyde de carbone à forte concentration.

Les mêmes conclusions que celles formulées dans l'observation 3.1 s'imposent. Même si rien ne s'oppose par principe à ce qu'un seul et même texte recouvre plusieurs compétences régionales, les chevauchements peuvent néanmoins être une source d'insécurité juridique dans certains cas. En ce qui concerne les obligations et interdictions, il faudra préciser, à tout le moins dans l'exposé des motifs, comment le dispositif en projet s'articule avec la réglementation existante en matière d'agriculture.

4.1. L'article 2.23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du code en projet dispose que la sélection des animaux reproducteurs chez les chiens et les chats doit tenir compte de leurs caractéristiques anatomiques, physiologiques et comportementales afin que le bien-être, y compris la santé de l'animal parent et de sa progéniture, ne soit pas compromis par la reproduction. Selon l'article 6.1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du code en projet, il est interdit de mettre à mort un animal en l'absence de motifs vétérinaires, et cette interdiction est établie sans préjudice des mesures de santé publique et animale. L'article 6.1, § 2, alinéa 1^{er}, 6^o, du code en projet prévoit que la mise à mort d'un animal est autorisée, même en l'absence de motifs vétérinaires, lorsqu'elle est autorisée par d'autres législations pour des motifs sanitaires, de santé publique ou de sécurité publique. L'article 6.4, 3^o, du code en projet délègue au Gouvernement le pouvoir de déterminer les conditions dans lesquelles l'abattage peut être autorisé sur le lieu d'élevage, en ayant recours à un dispositif mobile répondant aux normes sanitaires et de bien-être animal, « sans préjudice de la législation en matière de santé publique et animale ».

À la question de savoir si l'article 2.23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du code en projet ne porte pas atteinte à la compétence de l'autorité fédérale en matière de santé animale, le délégué a répondu en ces termes :

« En ce qui concerne l'article 2.23, §§1 et 2, le texte en projet ne porte pas sur une compétence réservée à l'Autorité fédérale en matière de santé animale mais entend initier un dispositif susceptible d'endiguer des atteintes graves pour le bien-être des animaux qui sont victimes de conditions d'élevages inappropriées en ce qu'elles génèrent des affections et troubles héréditaires, des problèmes de santé occasionnant des souffrances évitables pour ces animaux.

Dans son avis du 30/09/2022, le conseil bruxellois du bien-être animal insiste lourdement sur les problèmes de bien-être animal générés par le manque d'encadrement des combinaisons responsables entre animaux géniteurs et la nécessité d'agir rapidement pour réduire la prévalence de ces troubles.

On peut relever par ailleurs qu'il existe déjà une base légale sur les questions d'affections héréditaires à l'article 19, §2 de l'arrêté royal du 27 avril 2007 ce qui démontre bien le caractère régional de ce type de dispositif.

Enfin, nous souhaitons également attirer votre attention sur les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État qui légitime la disposition en projet : 'La présente proposition de loi spéciale transfère aux régions la compétence afférente à l'établissement des normes relatives au bien-être des animaux et au contrôle de celles-ci (nouveau XI dans l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 8 août 1980 [de]

réformes institutionnelles). 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 reste 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’ ».

Concernant l’article 6.1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, du code en projet, aux termes duquel l’interdiction de mettre à mort un animal en l’absence de motifs vétérinaires est établie sans préjudice des mesures de santé publique et animale, le délégué a déclaré ce qui suit :

« En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il s’agit de mettre en lumière le concours de polices administratives applicables. Il est nécessaire de respecter la première phrase sauf si une mise à mort est imposée sur la base de la législation fédérale en matière de santé publique et de santé animale. Il s’agit notamment des mesures visées dans le Règlement européen 2016/429 (également connu sous le nom de ‘Animal Health Law’), et celles de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux ».

En ce qui concerne l’article 6.1, § 2, alinéa 1^{er}, 6°, du code en projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« En ce qui concerne le §2, alinéa 1^{er}, 6°, il est question de motifs sanitaires qui font référence à la santé publique (humaine et animale) et qui relèvent des législations fédérales évoquées ci-dessus. Cette dérogation ne concerne pas les animaux nuisibles (visés à l’article 15, §1^{er}, 3° de la loi du 14 août 1986 dans sa version applicable à la Région flamande), ce cas étant prévu à l’article 6.1, §2, 3° (entendez animaux prédateurs comme animaux nuisibles) ».

Il peut être admis que les restrictions en projet, applicables à l’élevage de chiens et de chats, sont dictées par le bien-être des animaux concernés et peuvent dès lors s’inscrire dans le cadre de la compétence régionale en matière de bien-être des animaux. Il faut cependant distraire le segment de phrase « , y compris la santé » de l’article 2.23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du code en projet ⁷.

Dès lors que les dispositions en projet ne visent nullement à assurer la sécurité de la chaîne alimentaire, elles n’empiètent pas sur la compétence fédérale concernant les normes et leur contrôle relatifs à la santé des animaux, ainsi qu’à la qualité des produits d’origine animale, telle qu’elle est prévue à l’article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ⁸⁻⁹.

4.2. Le chapitre concernant les expériences sur animaux (chapitre X du code en projet) contient des prescriptions qui transposent des dispositions de la 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’ et qui sont dictées par des considérations concernant la protection de l’environnement, la santé publique, la santé des animaux et la sécurité publique. C’est ce qui ressort

⁷ Voir également C.C., 21 janvier 2021, n° 10/2021, B.13.

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

⁹ Avis C.E. 67.856/VR du 13 octobre 2020 sur une proposition d’ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale ‘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’, observation 3.5.

notamment de l'article 10.6, 4°, du code en projet, qui vise « la protection de l'environnement naturel dans l'intérêt de la santé ou du bien-être de l'homme ou de l'animal » comme l'un des objectifs autorisés pour les expérimentations animales, de l'article 10.17, alinéa 2, 3°, b), du code en projet, qui dispose qu'après l'achèvement de l'expérimentation, les chevaux, chiens, chats, porcs, ruminants ou primates sont placés à l'adoption ou relâchés dans un habitat approprié ou un système d'élevage adapté à l'espèce, pour autant qu'il n'y ait pas de danger pour la santé publique, la santé animale ou l'environnement, ainsi que de l'article 10.20, § 4, du code en projet, qui implique que les dispositions relatives à la mise à mort des animaux d'expérience ne s'appliquent pas lorsqu'un animal doit être mis à mort en cas d'urgence pour des raisons liées au bien-être des animaux, à la santé publique, à la sécurité publique, à la santé animale ou à l'environnement.

Le délégué a apporté les précisions suivantes concernant l'article 10.6, 4°, du code en projet :

« En ce qui concerne le (...) 4°, la compétence des Régions en matière de bien-être animal, transférée à la suite de la Sixième réforme de l'Etat, comprend également la compétence de régler la matière de l'expérimentation animale et le cadre légal concernant l'application de méthodes alternatives aux expériences sur les animaux. L'autorité fédérale reste uniquement compétente pour l'établissement des normes et le contrôle y afférent en ce qui concerne la santé des animaux et la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire. Dès lors que la Région bruxelloise est compétente en matière de bien-être des animaux et qu'elle est, à ce titre, chargée de la transposition et de l'application correcte de la Directive 2010/63, la Région bruxelloise est compétente pour reprendre dans sa législation les divers buts autorisés en vertu du droit communautaire ».

En ce qui concerne l'article 10.20, § 4, du code en projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La possibilité de mettre à mort un animal utilisé dans le cadre d'une expérience pour des motifs de santé publique, de sécurité publique ou pour des raisons liées à la santé animale ou à l'environnement est prévue par l'article 6, §5 de la directive 2010/63. Dès lors que la Région bruxelloise est devenue compétente en matière de bien-être animal suite à la Sixième réforme de l'Etat ce qui inclus la protection des animaux d'expérience et qu'elle est à ce titre chargée de la transposition et de l'application correcte de la Directive 2010/63, la Région bruxelloise est compétente pour reprendre dans sa législation les principes et méthodes de mises à mort autorisés par la législation européenne ».

Ainsi qu'il a été exposé dans l'observation 4.1, on peut considérer que les dispositions en projet peuvent s'inscrire dans la compétence régionale en matière de bien-être des animaux.

5. L'article 2.24 du code en projet porte sur les décisions judiciaires relatives à l'attribution d'un animal de compagnie dans le cadre d'une séparation, d'un divorce ou de l'annulation d'un mariage, à savoir sur la mesure dans laquelle il faut tenir compte de l'intérêt de l'animal et de la préservation de son bien-être. Les articles 2.25 et 2.26 du code en projet contiennent des règles concernant les actes que les héritiers doivent accomplir en cas de décès du responsable de l'animal, afin d'assurer son bien-être, et concernant l'attribution de l'animal par les juridictions dans l'intérêt de l'animal. L'article 3.1, § 2, alinéa 2, du code en projet habilite le Gouvernement à fixer le contenu minimal des contrats de vente, de donation et d'adoption des

animaux. La question se pose de savoir si les dispositions en projet empiètent sur la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en matière de droit civil.

Le délégué a déclaré ce qui suit à propos de l'article 2.24 du code en projet :

« Non car il s'agit de régler une question relevant de la matière du bien-être animal. La question de la garde d'un animal de compagnie a des impacts importants sur les questions liées à la protection et au bien-être de l'animal concerné auquel le responsable doit fournir des conditions de détention conformes à ses besoins physiologiques et éthologiques. En outre, la reconnaissance de la sensibilité et, à présent, de la sentience des animaux nous poussent à prendre en considération la souffrance et la détresse émotionnelle suscitées par la privation de la personne avec laquelle il a noué un lien d'affection, à savoir le conjoint qui n'en est pas civilement le propriétaire.

Cette considération nous semble renforcée par le libellé de l'article 3.39 du Livre 3 du Code civil précisant que : 'Les animaux sont doués de sensibilité et ont des besoins biologiques. Les dispositions relatives aux choses corporelles s'appliquent aux animaux, dans le respect des dispositions légales et réglementaires qui les protègent et de l'ordre public.' Cet article opère un renvoi direct vers les législations protégeant les animaux et qui relèvent donc de la compétence des Régions depuis la sixième réforme de l'État.

Un parallèle peut être opéré avec l'article 3.50 définissant le droit propriété et indiquant notamment que 'Le propriétaire a la plénitude des prérogatives, sous réserve des restrictions imposées par les lois, les règlements ou par les droits de tiers'. Or, en matière de bien-être animal, des restrictions au droit de propriété sont imposées de longue date. On peut citer, par exemple, l'article 1^{er} de la loi de 1986 interdisant les actes de cruauté envers les animaux ».

Concernant l'article 2.25 du code en projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Nous ne traitons pas ici d'éléments civils relevant de la compétence de l'État fédéral, car il s'agit également d'une question relevant de la matière du bien-être animal. cette disposition permet de protéger et d'assurer le bien-être des animaux à deux niveaux :

1. Il s'agit de protéger les animaux contre l'inertie des héritiers et de permettre une prise en charge par un nouveau responsable à brève échéance. En pratique, on constate que certains animaux sont livrés à eux-mêmes et meurent de faim/soif en l'absence de prise en charge ;

2. Il s'agit de permettre d'assurer à l'animal des conditions de détention appropriées et de lui épargner le stress et la détresse psychologique liée à une séparation à une personne avec laquelle il a noué un lien d'affection.

Pour le surplus, les régions sont compétentes pour légiférer sur cette thématique de la même qu'il l'a été exprimé ci-dessus (...).

Cette question relève de la matière du bien-être animal puisqu'il est question de s'assurer que les héritiers ne délaissent pas les animaux du défunt au motif qu'un acte de disposition (en le donnant à un tiers, par exemple) ou que la prise en charge personnelle des animaux pourrait être considérée comme une acceptation tacite de la succession. En pratique, ce type d'argument a été invoqué à plusieurs reprises et a mené à des situations dramatiques pour les animaux concernés.

Si l'article 4.41, §1^{er}, alinéa 1^{er} du Code civil précise que 'les actes purement conservatoires, de surveillance et d'administration provisoire ne sont pas des actes d'acceptation de succession, si l'on n'y a pas pris le titre ou la qualité d'héritier', il n'en demeure pas moins qu'il serait tout de même possible d'interpréter le comportement de

l'héritier comme étant une acceptation de la succession. Or, compte tenu de la sentience et de la sensibilité reconnue aux animaux, il est important que leur sort soit fixé rapidement (il s'agit d'éviter qu'ils soient livrés à eux-mêmes ou qu'il ne puissent faire l'objet d'une adoption pendant de nombreux mois et soient bloqués, par exemple, dans un refuge avec toutes les conséquences délétère que cela peut avoir sur son bien-être).

Dans la mesure où le Code civil ne protège pas explicitement les animaux et que le bien-être animal est une compétence confiée aux Régions depuis la Sixième réforme de l'État, l'adoption de règles assurant leur protection et protégeant leur bien-être appartient aux Régions ».

Concernant l'article 2.26 du code en projet, le délégué a encore ajouté ce qui suit :

« Ici aussi le texte en projet règle une question relevant de la matière du bien-être animal. Il s'agit de protéger les animaux contre l'inertie des héritiers et de permettre une prise en charge rapide des animaux par un nouveau responsable afin d'éviter des atteintes à leur bien-être, voire le décès car ils seraient livrés à eux-mêmes ».

En ce qui concerne l'article 3.1, § 2, alinéa 2, du code en projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La Région est compétente pour fixer le contenu minimal des contrats de vente, d'adoption et de donation car cette question relève de la matière du bien-être animal, compétence qui lui a été transférée lors de la Sixième réforme de l'État. Selon les travaux préparatoires, 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. En l'occurrence, l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux fixe le contenu minimal du contrat d'adoption (voir l'article 21, §5 + l'annexe VIII C).

Par ailleurs, le libellé de l'article 3.39 du Livre 3 du Code civil précise ce qui suit : 'Les animaux sont doués de sensibilité et ont des besoins biologiques. Les dispositions relatives aux choses corporelles s'appliquent aux animaux, dans le respect des dispositions légales et réglementaires qui les protègent et de l'ordre public.' Cet article opère un renvoi direct vers les législations protégeant les animaux et qui relèvent donc de la compétence des Régions depuis la sixième réforme de l'État ».

En ce qui concerne l'article 3.1, § 2, alinéa 2, du code en projet, il peut être admis que le règlement des éléments qui doivent au minimum figurer dans les contrats de vente, de donation et d'adoption des animaux, peut s'inscrire dans le cadre de la compétence régionale en matière de bien-être des animaux, du moins dans la mesure où ces éléments présentent un lien suffisant avec le bien-être des animaux concernés.

L'article 2.25 du code en projet, qui concerne les actes que les héritiers doivent accomplir en cas de décès du responsable de l'animal afin d'en assurer le bien-être, peut également s'inscrire dans le cadre de la compétence régionale en matière de bien-être des animaux.

En ce qui concerne les articles 2.24 et 2.26 du code en projet, la référence aux dispositions du Code civil relatives aux animaux en tant qu'êtres doués de sensibilité et ayant des besoins biologiques, ainsi qu'aux restrictions du droit de propriété, ne suffit pas pour considérer les régions compétentes pour les dispositions qui affectent directement les effets civils du droit matrimonial et du droit des successions. Il n'en demeure pas moins que l'on pourrait invoquer les

compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, mais il est requis à cette fin que les mesures en projet puissent être réputées nécessaires à l'exercice des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en projet sur cette matière ne soit que marginale¹⁰. Cela signifie que l'exposé des motifs doit démontrer de quelle manière ces trois conditions sont remplies.

6.1. Certaines dispositions du code en projet interdisent l'utilisation ou la commercialisation de certains produits.

L'article 3.5 du code en projet interdit la commercialisation, la détention et l'utilisation des produits qui portent atteinte ou nuisent au bien-être des animaux, à savoir¹¹ les colliers électriques, les colliers étrangleurs et colliers dont l'intérieur présente des parties saillantes ainsi que les pièges à colle à destination des vertébrés. Le Gouvernement est habilité à interdire ou limiter la commercialisation, la détention et l'utilisation d'autres produits susceptibles d'avoir un impact négatif sur le bien-être des animaux et spécifiquement conçus en vue de leur utilisation sur les animaux. Le Gouvernement peut mettre en place une dérogation temporaire lorsque ces produits sont utilisés sur des chiens par la sécurité civile, la police locale et fédérale, les douanes et la défense. L'article 9.1, 22°, du code en projet interdit l'utilisation des feux d'artifice dont le bruit de l'explosion dépasse 70 dB.

Interrogé sur le point de savoir si, en ce qui concerne l'article 3.5 du code en projet, l'interdiction d'utiliser et de détenir les produits qui y sont visés implique, le cas échéant, leur exclusion du marché et si l'interdiction de commercialisation n'empiète pas sur la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de normes de produits¹², le délégué a répondu en ces termes :

« Le régime d'interdiction de détention et d'utilisation mis en place à l'article 3.5 n'implique pas une exclusion du marché pour les raisons suivantes :

1. Les produits faisant l'objet d'une interdiction sont listés précisément (piège à colle à destination des vertébrés, colliers électriques et colliers étrangleurs). Il y a donc une limitation à certaines gammes de produits.

2. L'interdiction ne concerne que certaines espèces (les chiens et les chats en ce qui concerne les colliers - les vertébrés en ce qui concerne les pièges à colle).

3. Il existe des solutions alternatives à l'utilisation des produits interdits (d'autres méthodes de piégeage, d'autres types de colliers ne provoquant pas des souffrances animales aussi problématiques et même d'autres méthodes de dressage des animaux).

4. Une période transitoire a été mise en place puisque le Code ne sera adopté que 6 mois à compter de sa publication au moniteur belge (art. 18) afin de laisser le temps aux citoyens concernés de s'adapter à la nouvelle réglementation et de pouvoir mettre en place les méthodes alternatives. En ce qui concerne les colliers, une période transitoire spécifique est mise en place via l'article 16 du texte en projet sur les recommandations formulées par le Conseil bruxellois du bien-être animal dans son avis du 6 mai 2022.

¹⁰ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir par exemple : C.C., 12 mars 2015, n° 29/2015, B.11 ; C.C., 21 avril 2016, n° 53/2016, B.92.4.

¹¹ Voir l'observation 6.2 concernant la formulation du texte néerlandais en la matière, ainsi que l'observation 64.

¹² Article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Plusieurs de ces arguments ont été accueillis par le Conseil d'État dans son avis 69.976/1/V (voir point 3.2) en ce qui concerne l'utilisation de colliers qui a dès lors considéré qu'il n'y avait pas d'exclusion du marché. Ce raisonnement du Conseil d'État peut donc être appliqué à l'interdiction de détention de ces produits.

Il ne s'agit pas d'une norme de produits dans la mesure où l'article 6, §1^{er}, II, deuxième alinéa première concerne la compétence de la région en matière d'environnement et de la politique [de l'eau]. C'est à ce titre qu'une réserve de compétence a été mise en place au profit de l'autorité fédérale dans l'établissement des normes de produits. En outre, on peut relever que l'article 6, §1^{er}, XI attribue la compétence du bien-être des animaux sans mettre en place une réserve de compétence en matière d'établissement de normes de produits au profit de l'autorité fédérale. »

Au surplus, deux avis du Conseil d'État considèrent que des interdictions d'utilisation ne peuvent être considérées comme des normes de produits. Le raisonnement du Conseil d'État peut être transposé à l'interdiction de commercialisation mise en place par le texte en projet :

- dans son avis 72.351 (point 3.2), le Conseil d'État précise que les interdictions d'utilisation d'accessoires (notamment des colliers électriques) 'ne contiennent pas, comme telles, de conditions auxquelles les accessoires concernés doivent satisfaire lors de leur mise sur le marché et ne peuvent dès lors pas, comme telles, être considérées comme des normes de produits'. Un raisonnement similaire peut être appliqué en matière de commercialisation.
- dans son avis 69.976/1/V, le Conseil d'État a estimé, concernant l'interdiction d'utilisation de colliers électriques que 'Het ontworpen principieel verbod om honden en katten een halsband die elektrische prikkels toedient te laten dragen, bevat op zich geen eisen waaraan de betrokken halsbanden moeten voldoen bij het op de markt brengen ervan en kan dan ook op zich niet worden beschouwd als een productnorm'.

Les conclusions de l'arrêt de la Cour constitutionnelle 165/2020 évoquées dans ces deux avis ne peuvent être appliquées à la présente situation car cette affaire traitait d'une question touchant à l'environnement alors qu'il existe pour cette matière (au contraire de la matière du bien-être des animaux), une réserve de compétence au profit de l'autorité fédérale.

Si toutefois le Conseil d'État devait estimer que l'interdiction de commercialisation appartient à l'autorité fédérale, la mise en place de cette interdiction pourrait alors se fonder sur les pouvoirs implicites visés à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En vertu de cet article et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, 3 critères doivent être réunis pour justifier l'empiètement sur les compétences fédérale, à savoir :

1. Un empiètement nécessaire pour permettre la réalisation des objectifs poursuivis

Afin de pouvoir atteindre son objectif de manière efficace, il est nécessaire d'interdire la commercialisation de ces produits actuellement en vente libre. (...) En l'absence de cette interdiction, il est en pratique quasiment impossible d'empêcher la détention et l'utilisation des produits visés par l'article 3.5. Ce constat est partagé par les experts du Conseil bruxellois du bien-être animal et est spécifiquement mentionné dans les avis dédiés.

2. L'empiètement a un impact marginal sur la compétence fédérale

Il s'agit uniquement du commerce de produits portant atteinte au bien-être des animaux et dont le listing doit être établi précisément pour l'application de la mesure d'interdiction. L'impact est donc extrêmement marginal.

3. La matière se prête à un traitement différencié

La matière du bien-être animal se prête bien à un traitement différencié puisqu'elle dispose d'un corps de règles spécifique pour encadrer cette thématique. Historiquement, la matière du bien-être animal a été extraite du Code pénal vu les spécificités de la matière ».

En ce qui concerne l'article 9.1, 22°, du code en projet, le délégué a répondu en ces termes à la question de savoir si, le cas échéant, l'interdiction d'utiliser des feux d'artifice a pour effet de les exclure du marché :

« En ce qui concerne le 22°, l'interdiction d'utilisation des feux d'artifice dont le bruit de l'explosion dépasse 70 décibels n'a pas un effet d'exclusion du marché pour les raisons suivantes :

1. Les feux d'artifice concernés sont strictement délimités (ils concernent uniquement ceux dont le bruit de l'explosion dépasse 70 décibels). Il y a donc une limitation à certains types de feux d'artifice.

Il s'agit d'une recommandation du Conseil bruxellois du bien-être animal qui, dans son avis du 4 novembre 2022 précise que l'utilisation de feux d'artifice provoque des stimuli intenses capables de produire des états de peur, des phobies et/ou de l'anxiété chez les animaux. Ces réactions peuvent également aboutir à des blessures ou même à la mort de ces animaux, ainsi qu'à des problèmes de sécurité publique. L'intensité du bruit provoqué par l'explosion est le facteur problématique, raison pour laquelle le Conseil recommande de n'autoriser que l'utilisation de feux d'artifice à bruit contenu (dont le bruit de l'explosion ne dépasse pas 70 décibels).

2. Il ne s'agit pas d'une interdiction absolue et il existe des solutions alternatives puisque l'utilisation de feux d'artifice à bruit contenu reste autorisée ou peut être remplacée par des spectacles de sons et lumières.

3. Une période transitoire a été mise en place puisque le Code ne sera adopté que 6 mois à compter de sa publication au moniteur belge (art. 18) ce qui laisse le temps au secteur d'adapter son offre en fonction du nouvel encadrement législatif ».

6.2. Selon la Cour constitutionnelle, les normes de produits sont « des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, en vue, entre autres, de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits »¹³. La Cour constitutionnelle estime encore qu'« [e]n effet, c'est précisément la nécessité de préserver l'union économique et monétaire belge (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 20 ; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, p. 37) et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/5, p. 67) qui justifie que la compétence

¹³ Voir, entre autres, C.C., 28 février 2019, n° 32/2019, B.17.1 ; C.C., 28 février 2019, n° 38/2019, B.13.2 ; C.C., 17 décembre 2020, n° 165/2020, B.17.1.

relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale »¹⁴. Contrairement à ce que soutient le délégué, la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de normes de produits ne se limite pas à l'environnement.

Dans la mesure où l'article 3.5 du code en projet prévoit une *interdiction de commercialisation* des produits qui portent atteinte ou nuisent au bien-être des animaux, il empiète sur la compétence fédérale en matière de normes de produits et ces dispositions ne peuvent se concrétiser¹⁵. Au demeurant, il ne s'agit pas en l'occurrence d'interdire la commercialisation d'un produit en raison de son mode de production, tel que le foie gras qui est produit par le gavage d'animaux¹⁶, mais bien d'interdire la commercialisation en raison des propriétés intrinsèques du produit lui-même lors de sa mise sur le marché, même si ces propriétés sont liées au bien-être animal¹⁷.

Il n'en demeure pas moins que l'on pourrait invoquer les compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, mais il est requis à cette fin que les mesures en projet puissent être réputées nécessaires à l'exercice des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en projet sur cette matière ne soit que marginale¹⁸.

Ainsi qu'il est exposé au point 64, l'intention semble être de limiter l'interdiction contenue à l'article 3.5, § 1^{er}, du code en projet aux trois produits qui y sont énumérés. Si tel est le cas (ce qui ne ressort pas actuellement de la version néerlandaise de cette disposition), on peut se rallier à l'argumentation relative aux trois conditions précitées.

En ce qui concerne l'habilitation au Gouvernement inscrite à l'article 3.5, § 2, du code en projet, sa mise en œuvre devra faire apparaître pour certains produits que les trois conditions précitées sont remplies¹⁹.

6.3. Dans la mesure où l'article 3.5 du code en projet prévoit une *interdiction de détention et d'utilisation* des produits qui portent atteinte ou nuisent au bien-être des animaux, la

¹⁴ C.C., 22 décembre 2010, n° 149/2010, B.4.2 ; C.C., 28 février 2019, n° 32/2019, B.17.2 ; C.C., 28 février 2019, n° 38/2019, B.13.3.

¹⁵ Voir également l'avis C.E. 69.976/1/V du 8 septembre 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 22 avril 2022 'tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren en het decreet van 13 juli 2018 tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming', *Doc. Parl*, Parl. fl., 2021-2022, n° 1124/1, p. 21, observation 4.

¹⁶ Voir avis C.E. 67.856/VR du 13 octobre 2020, observation 3.6.2.

¹⁷ Il n'en demeure pas moins que lors de l'édiction de telles mesures par l'autorité fédérale, il faudra respecter le principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences, qui implique qu'on ne peut pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence des régions en matière de bien-être des animaux.

¹⁸ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir par exemple : C.C., 12 mars 2015, n° 29/2015, B.11 ; C.C., 21 avril 2016, n° 53/2016, B.92.4.

¹⁹ Compte tenu de la délégation au Gouvernement prévue dans la disposition en projet, il peut être admis que les compétences implicites soient invoquées au niveau de l'arrêté d'exécution (voir C.E., 29 juin 2023, n° 256.986, *A.S.B.L. Belplant*, n° 31, dont il peut se déduire que, dans une matière qui n'est pas réservée au législateur, l'habilitation accordée par le législateur ordonnancier au Gouvernement lui permettant de pourvoir à l'exécution d'une disposition ordonnancière, implique également qu'en ayant recours aux compétences implicites il est autorisé à régler une matière relevant de la compétence de l'autorité fédérale).

Cour constitutionnelle a toutefois jugé dans les arrêts n^{os} 32/2019 et 35/2019 qu'une *interdiction générale d'utilisation* de certains pesticides, en l'occurrence, sur l'ensemble du territoire d'une région pourrait avoir pour effet d'exclure du marché les pesticides concernés, ce qui empêcherait le législateur fédéral d'exercer, en pratique, sa compétence en matière de normes de produits ²⁰.

Sur la base de ce raisonnement, la Cour constitutionnelle, dans l'arrêt n^o 165/2020, a annulé un dispositif qui interdisait notamment de lancer des lanternes volantes. À ce propos, la Cour a jugé ce qui suit :

« Sans qu'il soit nécessaire en l'espèce d'examiner si une interdiction générale à [lire : de] l'utilisation de lanternes volantes sur l'ensemble du territoire de la Région flamande peut s'inscrire dans le cadre d'une ou de plusieurs matières qui relèvent de la compétence des régions, il suffit de constater qu'une telle interdiction a pour effet d'exclure du marché les produits concernés, ce qui empêche le législateur fédéral d'exercer en pratique sa compétence en matière de normes de produits.

En ce qu'il concerne le lâcher de lanternes volantes, le décret attaqué viole le principe de la loyauté fédérale garanti par l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution » ²¹.

Indépendamment de la question de savoir si l'autorité fédérale, sur le fondement de sa compétence en matière de normes de produits, peut fixer des règles d'utilisation, comme le font les dispositions en projet, visant spécifiquement la protection du bien-être animal, l'article 3.5, § 1^{er}, du code en projet, contrairement à la disposition sur laquelle la Cour s'est prononcée dans l'arrêt précité, n'interdit pas d'une manière générale l'utilisation de produits concernant les animaux, mais uniquement l'utilisation de produits spécifiques, à savoir l'interdiction de colliers électriques, de colliers étrangleurs et de colliers dont l'intérieur présente des parties saillantes ainsi que de pièges à colle à destination des vertébrés (sous réserve des observations formulées dans l'observation 64 concernant le texte néerlandais de cette disposition en projet). Il en va de même de l'article 9.1, 22^o, du code en projet et de l'interdiction qu'il contient d'utiliser des feux d'artifice dont le bruit de l'explosion dépasse 70 dB.

En ce qui concerne l'habilitation au Gouvernement prévue à l'article 3.5, § 2, du code en projet, il devra apparaître lors de sa mise en œuvre pour certains produits que l'interdiction d'utilisation éventuelle est suffisamment spécifique.

6.4. Les mesures d'interdiction contenues à l'article 3.5, §§ 1^{er} et 2, du code en projet, ou prises en exécution de ces paragraphes, sont également applicables aux produits pour les chiens de service affectés au maintien de l'ordre, à la recherche des infractions, à la défense nationale et aux contrôles aux frontières. Il faut tenir compte à cet égard du principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences, qui implique qu'on ne peut pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice de ces missions par les services concernés de l'autorité fédérale.

L'article 3.5, § 3, du code en projet contient une délégation au Gouvernement lui permettant de prévoir des dérogations temporaires aux mesures d'interdiction contenues à l'article 3.5, § 1^{er}, du code en projet en ce qui concerne les chiens de la sécurité civile, de la police locale et fédérale, des douanes et de la défense. Il ressort de l'exposé des motifs que cette

²⁰ C.C., 28 février 2019, n^o 32/2019, B.20.3 ; C.C., 28 février 2019, n^o 38/2019, B.16.2.

²¹ C.C., 17 décembre 2020, n^o 165/2020, B.18.3.

habilitation est dictée par les réserves émises par la police concernant l'interdiction des colliers électriques et des colliers étrangleurs. Le Conseil d'État ne dispose pas des connaissances de fait requises pour pouvoir déterminer si le principe de proportionnalité précité a ainsi été suffisamment pris en compte. Cela dépendra également de la mise en oeuvre de la délégation en projet ²².

7.1. L'article 2.11, § 1^{er}, alinéa 5, du code en projet dispose que lorsque les conditions de prise en charge d'un animal divagant, perdu ou abandonné ne permettent pas de trouver un lieu d'accueil approprié dans l'immédiat, l'animal peut être hébergé temporairement dans les locaux de la police. À la question de savoir comment, sur le fondement de la compétence régionale en matière de bien-être animal, une telle obligation peut être imposée à la police, le délégué a répondu en ces termes :

« La disposition ne vise pas à imposer à la police d'héberger des animaux dans ses locaux mais tend à légitimer la détention temporaire d'animaux en l'absence de solution trouvée pour la prise en charge immédiate par un refuge ou un citoyen. En pratique, la police se voit confier la prise en charge effective des animaux errants, divagants ou saisis et a déjà dû, en contravention avec l'actuel article 9 de la loi de 1986, assurer l'hébergement temporaire d'animaux. Il s'agit, par exemple, d'un chien pris en charge en pleine nuit alors que les refuges sont fermés ou ne disposent plus de place pour accueillir un animal supplémentaire ».

Si l'intention est uniquement de permettre une telle prise en charge temporaire, la question se pose de savoir si cette disposition est nécessaire ²³. En revanche, si l'intention est de rendre la police responsable d'une telle prise en charge temporaire comme une solution d'urgence en l'absence d'autres possibilités d'accueil, il faudra recourir aux compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 et démontrer que les conditions prévues à cet effet sont remplies.

7.2. L'article 13.1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, du code en projet dispose que les infractions au code dont l'adoption est envisagée, à ses arrêtés d'exécution et aux règlements et décisions européens en la matière sont contrôlées, recherchées et constatées par les membres de la police fédérale et locale.

À la question de savoir sur quel fondement de compétence la disposition en projet s'appuie, le délégué a répondu en ces termes :

« Nous ne souhaitons pas faire usage des pouvoirs implicites (article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980) dans la mesure où les membres de la police (fédérale et locale) sont déjà compétents pour constater les infractions en matière de bien-être animal au titre de leur compétence générale de contrôle se fondant sur les articles 15 et 40 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. Cette formulation nous semblait plus simple pour les références ultérieures ».

²² Comparer avec l'avis C.E. 72.351/VR/4 du 29 novembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2022 'portant sur l'interdiction ou la restriction de l'utilisation d'accessoires ou de produits causant aux animaux des douleurs, des souffrances ou des lésions évitables', observations 4.1 à 4.3.

²³ En effet, l'article 24 de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' dispose que les services de police prennent à l'égard des animaux dangereux ou abandonnés toutes les mesures de sûreté nécessaires pour mettre fin à leur divagation.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi il faut prévoir expressément que la police est chargée de veiller au respect de la réglementation précitée, dès lors qu'elle est de toute façon tenue d'intervenir pour mettre un terme à des situations illégales et qu'elle peut faire les constatations nécessaires en cas d'infractions à la réglementation applicable dont le non-respect est sanctionné pénalement. Une disposition expresse n'est pas nécessaire à cet effet ²⁴.

7.3. L'article 13.1, § 1^{er}, alinéa 2, du code en projet dispose que par dérogation à l'alinéa 1^{er}, seuls les agents de Bruxelles Environnement chargés de la surveillance qui sont vétérinaires sont compétents pour rechercher et constater les infractions commises dans les laboratoires.

À la question de savoir sur quel fondement de compétence on s'appuie pour exclure la compétence générale de la police fédérale et locale en matière de recherche et de constatation d'infractions, citée dans l'observation 7.2, le délégué a répondu ce qui suit :

« En ce qui concerne la limitation de la compétence de contrôle des laboratoires aux vétérinaires, nous souhaitons invoquer les pouvoirs implicites :

1. L'empiètement est nécessaire pour permettre la réalisation des objectifs poursuivis puisque les agents communaux et les membres de la police ne sont pas vétérinaires de formation et ne seront pas en mesure, vu la complexité de la matière et les spécificités techniques qui y sont liées, d'assurer le contrôle des laboratoires de sorte que le but de protection de sauvegarde du bien-être des animaux ne pourrait être assurés si des contrôles étaient effectués par ces intervenants.

Il n'est pas question de priver ces agents de leurs autres compétences mais uniquement de cibler les contrôles en matière de bien-être des animaux.

2. L'impact de l'empiètement sur la compétence fédérale est marginal puisque l'on vise uniquement la matière du bien-être animal et le maintien d'une situation existante, qui excluait déjà, lorsque la matière était fédérale, que les contrôles soient effectués par des personnes qui ne sont pas des vétérinaires.

3. La matière du bien-être animal se prête bien à un traitement différencié puisque, avant la régionalisation de la compétence, la matière du bien-être animal, et *a fortiori* cette limitation du contrôle des laboratoires par les vétérinaires, faisait déjà l'objet d'une législation spécifique.

Vu les explications fournies sous la question précédente et ci-avant, nous proposons la reformulation suivante du §1^{er} de l'article 13.1 :

‘§1^{er}. Sans préjudice des devoirs incombant aux autres agents chargés de missions de police judiciaire, les infractions au présent Code, à ses arrêtés d'exécution et aux règlements et décisions européens en matière de bien-être animal sont contrôlées, recherchées et constatées par :

1° les agents de Bruxelles Environnement chargés de la surveillance dont la désignation est effectuée conformément à l'article 5, §1^{er} du Code de l'inspection ;

²⁴ Voir également l'avis C.E. 71.933/3 du 4 novembre 2022 sur une proposition de décret de la Région flamande ‘Vlaamse Codex Dierenwelzijn’, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2021-2022, n° 1267/2, p. 21, observation 58. Comparer avec l'avis C.E. 67.387/3 du 14 mai 2020 sur un projet devenu l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mai 2020 ‘interdisant temporairement les expulsions domiciliaires jusqu'au 31 août 2020 inclus’, observation 8.

2° les agents communaux chargés de la surveillance dont la désignation est effectuée conformément à l'article 5, §4 du Code de l'inspection.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, seuls les agents de Bruxelles Environnement chargés de la surveillance qui sont vétérinaires sont compétents pour rechercher et constater les infractions commises dans les laboratoires' ».

On peut se rallier à l'argumentation du délégué concernant le recours aux compétences implicites.

7.4. L'article 13.3, §§ 1^{er} à 3, du code en projet règle l'accès à tout moyen de transport, tout terrain, tout établissement et tout local où sont détenus ou utilisés des animaux, à l'exception des domiciles. Ce régime en projet s'applique également aux membres de la police fédérale et locale. L'article 13.3, § 4, du code en projet prévoit qu'il peut être recouru à l'utilisation de la force publique et de la contrainte en l'absence de la personne ayant la jouissance effective des lieux ou si elle en refuse l'accès aux personnes chargées de la surveillance.

Au sujet de la portée de cette dernière disposition, le délégué a déclaré ce qui suit :

« En ce qui concerne le § 4, par 'recouru à l'utilisation de la force publique', nous entendons effectivement la réquisition de la police en vue de prêter assistance. Par utilisation de la 'contrainte', nous visons la possibilité de forcer l'entrée par tout moyen utile qui sera exercé par la police. Sur le fondement de l'article 44 de la loi sur la fonction de police, les services de police sont tenus de prêter main-forte aux agents et donc de donner suite à la réquisition, pour autant qu'elle soit légale ».

Il peut se déduire des explications du délégué que les agents chargés de la surveillance peuvent requérir l'assistance de la police pour obtenir l'accès au lieu concerné. À propos du respect des conditions d'un recours aux compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, le délégué a donné les précisions suivantes en ce qui concerne l'article 13.3, §§ 1^{er} à 4, du code en projet :

« L'empiètement ainsi effectué sur les compétences fédérales apparaît nécessaire afin d'assurer la réalisation de l'objectif visé par le Code, à savoir la protection et le bien-être des animaux. La police est régulièrement amenée à contrôler et à intervenir en cette matière. Il apparaît dès lors essentiel de leur permettre d'avoir recours à ce type de procédure. L'empiètement n'est que marginal puisqu'il concerne uniquement la matière du bien-être animal qui faisait d'ailleurs déjà l'objet d'une procédure spécifique lorsque la matière relevait de la compétence de l'État fédéral. Enfin, la matière se prête bien à un traitement différencié lié aux spécificités de la délinquance animale qui se produit et se constate le plus généralement dans les domiciles ».

Cette justification peut être accueillie.

7.5. L'article 13.4 du code en projet règle ce que l'exposé des motifs définit comme étant le « client mystère » (*mystery shopping*). Conformément au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de cet article, les agents chargés de la surveillance et les tiers mandatés par Bruxelles Environnement sont exemptés de peine lorsqu'ils commettent dans ce cadre « des infractions absolument nécessaires », alors que conformément au paragraphe 2, 2°, ces personnes peuvent utiliser une identité d'emprunt ou s'abstenir de révéler leur identité.

Invité à démontrer, comme l'indique l'exposé des motifs, que les compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 peuvent être invoquées, le délégué a donné la réponse suivante :

« En ce qui concerne l'exemption de peine et le recours à une fausse identité, nous souhaitons faire application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 (les pouvoirs implicites) en vue de la mise en place d'une cause d'excuse exclusive de peine ce que spécifie déjà l'exposé des motifs du texte en projet :

1. L'empiètement est nécessaire en vue de permettre aux personnes compétentes de mener à bien leur mission et, par là-même, de faire en sorte que la compétence régionale en matière de bien-être animal ne soit pas entravée par des poursuites pénales à l'encontre de ces personnes effectuant leur mission de contrôle. L'utilisation d'une fausse identité est particulièrement importante afin d'éviter qu'au bout du compte la population sache que la personne en question participe à des contrôles mais également pour éviter des menaces et représailles.

2. L'impact de l'empiètement sur la compétence fédérale est marginal puisque le recours à cette technique se limite aux articles 2.17 à 2.22 et au chapitre 3 du Code.

3. La matière du bien-être animal se prête bien à un traitement différencié (il s'agit d'une législation spécifique au sein des compétences de la Région) et qui se concentre spécifiquement sur le régime spécifique du commerce d'animaux et des établissements soumis à une obligation d'agrément.

Le but est de permettre aux agents de pouvoir déceler l'existence d'infractions et de pouvoir mettre en place les mécanismes de prévention, de constat et de poursuites appropriés eu égard aux infractions qui seront constatées ».

L'instauration d'un règlement concernant le *mystery shopping* en matière de bien-être animal, en soi, incombe en principe à l'autorité compétente pour la matière concernée, dès lors qu'il s'agit d'un mode particulier de contrôle du respect de la réglementation concernée. Dès lors, il n'est pas nécessaire de recourir aux compétences implicites pour un tel règlement. Il en va toutefois autrement pour l'instauration d'une cause d'excuse exclusive de peine pour les « infractions absolument nécessaires » à des dispositions pénales qui relèvent du droit pénal général, pour lesquelles l'autorité fédérale est compétente, comme, par exemple, pour l'article 231 du Code pénal relatif à la prise d'un faux nom en public, compte tenu notamment de ce que prévoit l'article 13.4, § 2, 2°, du code en projet à ce sujet. Pour ce faire, un recours aux compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 est requis²⁵. On peut se rallier à l'argumentation du délégué à ce sujet, étant entendu que la condition relative à un régime différencié concerne la réglementation fédérale sur laquelle il est empiété (en l'occurrence le droit pénal général) et non la compétence régionale en matière de bien-être animal. Il faudra donc encore démontrer que les infractions fédérales concernées, pour lesquelles une cause d'excuse exclusive de peine est prévue, se prêtent à un régime différencié.

²⁵ Comparer avec l'avis C.E. 72.225/1/VR du 6 décembre 2022 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2023 'portant modification de diverses dispositions visant à lutter contre les discriminations en matière d'emploi', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2022-2023, n° A-676/1, pp. 25-27, observations 7 à 10.

7.6. L'article 13.5, § 1^{er}, alinéa 2, du code en projet dispose que les mesures ordonnées par les membres de la police locale et fédérale dans le cadre de la recherche d'infractions sont communiquées verbalement au destinataire des mesures et consignées dans un procès-verbal.

La question se pose de savoir si une telle disposition est effectivement nécessaire, étant donné que cette communication et la consignation dans un procès-verbal par les membres de la police locale et fédérale semblent constituer une évidence. Si les auteurs de l'avant-projet conçoivent les choses autrement, ils doivent démontrer que les conditions permettant de recourir aux compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 sont remplies.

7.7. L'article 13.6 du code en projet concerne les mesures que, notamment, les membres de la police locale et fédérale peuvent prendre concernant la saisie, l'hébergement et les soins des animaux concernés.

L'exposé des motifs explique comment les conditions permettant de recourir aux compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 sont remplies. Pour autant qu'une telle justification soit nécessaire, dès lors qu'il s'agit uniquement de possibilités offertes aux contrôleurs concernés, elle peut être accueillie.

B. Compétence territoriale

8.1. L'article 3.6 du code en projet dispose que ses articles 3.7 à 3.10 s'appliquent à la publicité, en ce compris les annonces, quel qu'en soit le support, émise par une personne établie sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ou à destination de cette personne, en vue de commercialiser, donner ou placer à l'adoption un animal. L'article 3.7, 2°, du code en projet interdit la publicité relative à des activités impliquant des animaux dont la liste est établie par le Gouvernement et qui concerne uniquement des activités se déroulant dans un pays ou une région ne disposant pas d'une législation protectrice des animaux au moins équivalente aux dispositions du code dont l'adoption est envisagée.

En ce qui concerne la compétence territoriale de la Région de Bruxelles-Capitale pour les dispositions en projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Depuis la Sixième réforme de l'État, la Région est compétente en matière de bien-être animal. Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014, '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'. La publicité est l'une des thématiques visées par la loi du 14 août 1986. L'attribution de la compétence du bien-être animal aux Régions implique pour celles-ci de disposer de la pleine compétence de législation du contrôle du respect de cette législation pour l'ensemble de la matière du bien-être animal. La Région de Bruxelles-capitale est donc pleinement compétente pour encadrer la publicité sur son territoire.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les Régions peuvent déterminer le(s) critère(s) en application desquels l'objet des normes adoptées est localisé dans leur aire de compétence (C. Const., 51/2006, point B.9.3). En l'occurrence, pour le texte en projet, il a opté pour le critère de diffusion de la publicité sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ou à partir du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, quel que soit le support utilisé (numérique ou papier, par exemple).

Toute publicité diffusée sur le territoire bruxellois doit se conformer au régime mis en place dans les articles suivants du texte en projet afin de lutter contre les trafics d'animaux et les acquisitions impulsives qui mènent trop souvent à des situations de maltraitance animale ou à des abandons. L'acquisition d'un animal implique des responsabilités et des coûts importants nécessitant une réflexion approfondie.

Tout publicité diffusée à partir de la Région de Bruxelles-Capitale à destination d'un public bruxellois et/étranger (d'une Région ou d'un autre pays) doit également se conformer au régime mis en place dans les articles suivants du texte en projet pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus. Il serait par ailleurs incohérent qu'une publicité puisse être diffusée à partir de la Région de Bruxelles-Capitale et donc dans une Région qui entend promouvoir le respect et le bien-être des animaux, sans respecter l'encadrement mis en place en vue de lutter contre les atteintes au bien-être des animaux.

Concernant l'article 3.7, celui-ci ne réglemente pas les activités qui se pratiquent en dehors du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Il souhaite par contre interdire la publicité, en Région de Bruxelles-Capitale, pour des activités qui, sur ce même territoire, sont interdites ou strictement encadrées alors même qu'elles seraient autorisées dans les autres Régions du pays ou dans d'autres États. Il serait interpellant que des activités interdites du fait des atteintes graves occasionnées au bien-être des animaux puissent être promues sur le territoire qui les interdit et poussent le public bruxellois à se rendre à l'étranger (ou dans d'autres Régions) en vue d'assister ou d'exercer l'activité interdite. On songe par exemple, au spectacle à des combats de coqs, à la corrida ou à la chasse au lion ».

8.2. La répartition des compétences entre l'État fédéral et les régions repose sur un système de compétences exclusives, ce qui implique que toute situation juridique est en principe réglée par un seul et unique législateur. Si une réglementation peut relever de la compétence de plusieurs régions, il faut rechercher où se trouve l'élément prépondérant de la relation juridique réglée²⁶. En outre, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, une répartition exclusive des compétences territoriales signifie ce qui suit :

« Un tel système suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur [régional] puisse être localisé dans le territoire de sa compétence, de sorte que toute relation et toute situation concrètes soient réglées par un seul législateur.

Dans le respect des dispositions constitutionnelles, les conseils [régionaux] peuvent déterminer le critère ou les critères en application desquels l'objet des normes qu'ils adoptent est localisé, selon eux, dans leur aire de compétence. Les critères choisis sont, toutefois, soumis au contrôle de la Cour, laquelle a pour mission de veiller à ce que les conseils [régionaux] n'excèdent ni leur compétence matérielle ni leur compétence territoriale.

Ce contrôle de constitutionnalité s'opère d'abord par rapport aux dispositions qui attribuent la compétence matérielle et qui contiennent les éléments sur la base desquels la validité de ces critères peut s'apprécier ; la perception de l'objet, de la nature et éventuellement du but de la compétence matérielle attribuée est nécessaire pour apprécier

²⁶ Voir par exemple : C.C., 21 juin 2000, n° 76/2000, B.4.1 ; C.C., 11 décembre 2002, n° 184/2002, B.7 ; C.C., 28 juin 2006, n° 109/2006, B.9.2.

exactement la localisation, dans l'aire de compétence fixée par la Constitution, de l'objet de la norme édictée »²⁷.

Dans la mesure où les critères de rattachement utilisés permettent de déterminer dans quelle région se trouve l'élément prépondérant et où les différentes régions, en outre, utilisent les mêmes critères de rattachement, le régime sera cohérent et conforme à la répartition des compétences.

8.3. En ce qui concerne l'article 3.6 du code en projet, le critère de localisation de l'établissement de la personne qui émet la publicité peut être accueilli. Toutefois, le deuxième critère de localisation supplémentaire de l'établissement de la personne à laquelle la publicité est destinée, est problématique. La réglementation en projet s'appliquerait ainsi aux publications qui ont seulement un ou quelques destinataires dans la Région de Bruxelles-Capitale et qui ne présentent pas un lien suffisamment étroit avec cette région. Des problèmes se posent également en ce qui concerne le contrôle de l'application d'un tel critère de localisation. Enfin, le recours à un tel critère induira probablement un chevauchement avec les réglementations d'autres régions. Il est dès lors conseillé de renoncer au deuxième critère de localisation supplémentaire de l'établissement de la personne à laquelle la publicité est destinée.

En outre, si la publicité émane d'une personne établie dans un autre État membre de l'UE ou de l'EEE, la question se pose de savoir si – dans l'hypothèse où le deuxième critère de localisation supplémentaire serait malgré tout maintenu – la réglementation en projet se concilie avec le droit de l'UE, ce que le Conseil d'État n'a pas pu vérifier dans le délai limité qui lui est imparti, compte tenu du nombre élevé de demandes d'avis. Si la publicité émane d'une personne établie dans un pays tiers, il convient de rappeler qu'une des règles fondamentales du droit international dispose qu'un État exerce l'autorité étatique sur son propre territoire, et le fait seul, à l'exclusion de tout autre État. Eu égard à ce principe de territorialité, il faut en principe veiller à l'existence d'un lien suffisamment étroit avec la juridiction territoriale de la Belgique, ce qui est douteux en l'occurrence lorsqu'il s'agit de publications largement diffusées n'ayant qu'un seul ou quelques destinataires dans la Région de Bruxelles-Capitale.

8.4. En ce qui concerne l'article 3.7, 2°, du code en projet, on n'aperçoit pas clairement ce qu'il y a lieu d'entendre par « ne disposant pas d'une législation protectrice des animaux au moins équivalente aux dispositions du [code dont l'adoption est envisagée] ». En effet, le code en projet est à ce point volumineux qu'une comparaison avec la réglementation en matière de protection des animaux d'un autre pays ou d'une autre région est quasi impossible, ou constitue à tout le moins un critère particulièrement incertain au regard de la sécurité juridique.

À ce propos, le délégué a réagi en ces termes :

« En ce qui concerne l'article 3.7, 2°, nous ne faisons pas uniquement référence à la législation sur la publicité mais la législation applicable sur l'activité interdite ou strictement encadrée en Région de Bruxelles-Capitale. Il reviendra dès au Gouvernement, lorsqu'il fixera la liste des activités concernées, d'analyser, pour chaque activité qu'il

²⁷ C.C., 30 janvier 1986, n° 9, 5.B.1. Voir aussi C.C., 30 janvier 1986, n° 10, 8.B et 8.B.1 ; C.C., 26 mars 1986, n° 17, 3.B.7.c ; C.C., 18 novembre 1986, n° 29, 3.B.1 et 3.B.2 ; C.C., 11 décembre 1996, n° 72/96, B.7.1 à B.7.3 ; C.C., 19 avril 2006, n° 51/2006, B.9.1 à B.9.3 ; C.C., 2 mars 2011, n° 33/2011, B.5.

envisage d'inscrire dans cette liste au regard de quel pays ou de quelle Région il n'y aurait pas une législation protectrice au moins équivalente ».

En ce qui concerne cette base de comparaison davantage ciblée (la réglementation qui s'applique spécifiquement à l'activité concernée), il s'agit également d'un critère très subjectif et donc source d'insécurité juridique, qui doit être remplacé par un critère plus clair répondant aux observations formulées au point 8.2 et qui doit présenter un lien suffisamment étroit avec le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, comme la probabilité que l'activité ait des conséquences pour les animaux qui sont détenus ou se trouvent sur ce territoire.

FORMALITÉS

9. Certaines dispositions du code en projet²⁸ concernant l'octroi de subventions, la question se pose de savoir si elles ne doivent pas être notifiées à la Commission européenne en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' (ci-après : TFUE).

À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Aucune notification à la Commission européenne n'a été effectuée au titre de l'article 108, §3 TFUE et celle-ci ne nous apparaît pas nécessaire pour les raisons exprimées ci-dessous article par article.

Selon l'article 107, §1^{er} TFUE, les aides d'État sont incompatibles avec le marché intérieur. Le traité ne définit cependant pas ce qu'il faut entendre par 'aide d'État'. Selon la conception objective et extensive retenue par la Cour Justice de l'Union européenne, pour apprécier s'il y a effectivement aide d'État, il convient 'de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique, qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions de marché' (CJCE, 11 juillet 1996, SFEI, aff. C-39/94). Les règles en matière d'aides d'État ne s'appliquent que lorsque le bénéficiaire d'une mesure est une 'entreprise', ce que la Commission européenne rappelle dans sa communication 2016/C 262/01. Selon la jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne, les entreprises sont définies comme des entités exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de ces entités et de leur mode de financement.

En ce qui concerne l'article 2.8, alinéa 2: Le 1° permet au Gouvernement d'accorder au responsable de l'animal une aide à la stérilisation et n'est pas constitutif d'une aide d'État au sens de l'article 107 TFUE puisque la mesure ne concerne pas une entreprise (voir Décision 2001/834/CE de la Commission du 18 juillet 2001, JOCE L 312). Si le responsable de l'animal est une personne morale, la mesure ne peut être analysée comme un avantage pour certaines entreprises par rapport à d'autres puisque toute personne morale, responsable d'un chat, pourrait obtenir une aide à la stérilisation dans les mêmes conditions. Au 2°, ce sont les communes qui sont visées et qui ne peuvent être assimilées à une 'entreprise' au sens de la conception de la Cour de Justice de l'Union européenne et des critères que celle-ci établit. En effet, la commune remplit un rôle de service public qui ne s'apparente pas, en l'espèce, à l'exercice d'une activité économique. Nous ne sommes donc pas en présence d'une aide d'État.

²⁸ À l'instar de l'article 2.8, alinéa 2 (soutien financier pour les initiatives relatives à la stérilisation des animaux), de l'article 2.19, § 3 (subvention annuelle aux refuges pour animaux agréés), et de l'article 10.7, § 2, alinéa 3 (soutien financier d'initiatives concernant des approches alternatives à l'expérimentation animale) du code en projet.

En ce qui concerne l'article 2.19, §3, le principal objectif de cette disposition est de pouvoir assurer la continuité de la prise en charge des animaux errants, divagants, perdus et abandonnés se trouvant sur la voie publique ainsi que les animaux saisis par les autorités compétentes. Il s'agit d'une mission de service publique accomplie par les refuges pour animaux. Selon la Cour de Justice de l'Union européenne, l'activité de protection de l'environnement à caractère exclusivement social n'est pas une activité économique (Trib. UE, 12 septembre 2013, République fédérale d'Allemagne c/ Commission, aff. T-347/09). A notre estime, une application analogique peut être effectuée au profit des refuges. Si toutefois le Conseil d'État estimait que l'activité des refuges présente un caractère économique, l'aide d'État lui étant destinée devrait alors être considérée comme compatibles avec le marché intérieur au titre de l'article 107, §3, c) précisant que 'les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun'.

En ce qui concerne l'article 10.7, §2, alinéa 3, celui-ci vise à permettre au Gouvernement de soutenir financièrement toute initiative permettant d'encourager la recherche dans le domaine des méthodes alternatives à l'expérimentation animale et la diffusion des résultats. L'octroi d'aides pour toute initiative des universités et groupes de recherche au sein de ces universités ne peut être considéré comme une aide d'état au sens de l'article 107, §1^{er} TFUE. En effet, la communication 2016/C 262/01 de la Commission européenne précise explicitement que certaines activités d'universités et d'organismes de recherche ne relèvent pas des règles en matière d'aides d'État. Il s'agit notamment des activités suivantes :

- les activités de recherche et développement indépendantes en vue de connaissances plus étendues et d'une meilleure compréhension, y compris la recherche et développement en collaboration;
- la diffusion des résultats de recherche.

En outre, la Commission considère que les aides à la recherche et au développement sont principalement justifiées sur la base des dispositions de l'article 107, § 3, b) et c) TFUE. il s'agit plus précisément de considérer comme étant compatibles avec le marché intérieur, les aides d'État visant à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à faciliter le développement de certaines activités économiques au sein de l'Union, lorsque ces aides n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. A ce sujet, la 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 précise au considérant (10) que l'objectif final de l'Union européenne est le remplacement total du modèle animal et reconnaît la nécessité de développer des alternatives à l'expérimentation animale. Les possibilités de financement instituées à l'article 10.7, §2, alinéa 3 du texte en projet peuvent donc être considérées comme un projet important d'intérêt européen commun justifiant une aide d'État sans devoir procéder à une notification auprès de la Commission ».

9.1. Dans la mesure où ces subventions bénéficient à des services non économiques d'intérêt général, à l'instar, par exemple, des subventions aux refuges pour animaux agréés, visés à l'article 2.19, § 3, du code en projet, aucune notification à la Commission européenne en tant qu'aide d'État n'est requise.

Il en va de même du soutien financier pour les initiatives relatives à la stérilisation des animaux, visé à l'article 2.8, alinéa 2, du code en projet, dès lors que l'on peut admettre qu'il ne vise aucune finalité économique.

9.2. Le soutien financier d'initiatives concernant des approches alternatives à l'expérimentation animale, visé à l'article 10.7, § 2, alinéa 3, du code en projet, pourrait concerner des activités économiques (ou cela ne peut en tout cas pas être exclu). Dès lors que la disposition actuellement en projet ne permet pas encore d'apercevoir l'intensité de ce soutien et des conditions qui y sont liées, la notification à la Commission européenne devra intervenir lors de l'élaboration des arrêtés d'exécution de cette disposition en projet, à moins qu'il ne ressorte encore de la nature et des bénéficiaires de ce régime de subvention qu'il s'agit de services non économiques d'intérêt général ou qu'il soit établi qu'un régime d'exemption peut être invoqué.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

10. La Belgique a signé et, le cas échéant, ratifié un certain nombre de conventions du Conseil de l'Europe relatives à la protection du bien-être animal. Les conventions ratifiées sont :

- la Convention européenne 'sur la protection des animaux en transport international', faite à Paris le 13 décembre 1968, et le Protocole additionnel, fait à Strasbourg le 10 mai 1979 ²⁹ ;
- la Convention européenne 'sur la protection des animaux dans les élevages', faite à Strasbourg le 10 mars 1976 ³⁰. Cette convention sous-tend également la directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 'concernant la protection des animaux dans les élevages' ;
- la Convention européenne 'sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques', et les annexes A et B, faites à Strasbourg le 18 mars 1986 et le Protocole d'amendement de cette convention du 22 juin 1998 ;
- la Convention européenne 'pour la protection des animaux de compagnie', faite à Strasbourg le 13 novembre 1987 ³¹.

Compte tenu de la très importante charge de travail actuelle, le Conseil d'État n'a pas été en mesure de vérifier, dans le délai qui lui est imparti, si le code en projet ne contient pas de dispositions contraires aux conventions précitées et s'il contient les dispositions nécessaires pour leur mise en œuvre, le cas échéant, ou s'il contient les fondements juridiques requis à cet effet. Il faudra de toute façon en tenir compte lors de la préparation d'arrêtés d'exécution nouveaux ou adaptés.

²⁹ La nouvelle Convention européenne sur la protection des animaux en transport international (révisée), faite à Chişinău le 6 novembre 2003, a été signée par la Belgique à cette date, mais celle-ci ne l'a pas encore ratifiée.

³⁰ Le Protocole d'amendement de cette convention, fait à Strasbourg le 6 février 1992, a été signé par la Belgique à cette date, mais celle-ci ne l'a pas encore ratifié.

³¹ La convention européenne 'sur la protection des animaux d'abattage', faite à Strasbourg le 10 mai 1979, a été signée à cette date par la Belgique, mais celle-ci ne l'a pas encore ratifiée.

11. Plusieurs dispositions du code en projet peuvent constituer une entrave à la libre circulation des biens en ce qu'elles doivent être considérées comme une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 34 TFUE. Ces dispositions doivent pouvoir se justifier sur la base de l'article 36 TFUE, la protection de la santé et de la vie des animaux pouvant être considérée comme un motif de justification.

Plusieurs dispositions peuvent également constituer une restriction de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE) ou du droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants TFUE). Elles doivent poursuivre un but légitime, être proportionnées au regard de cet objectif et être non discriminatoires.

Plusieurs dispositions peuvent également constituer une restriction de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

La protection du bien-être des animaux est un objectif légitime d'intérêt général dont l'importance s'est traduite, notamment, par l'adoption par les États membres du protocole n° 33 'sur la protection et le bien-être des animaux', annexé au Traité 'instituant la Communauté européenne', en vertu duquel la Communauté et les États membres doivent tenir pleinement compte des exigences du bien-être des animaux lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de celle-ci. Actuellement, c'est l'article 13 TFUE, une disposition d'application générale du TFUE figurant dans la première partie de ce traité qui traite des principes, qui correspond à ce protocole ³².

La Cour de Justice a, par ailleurs, constaté à plusieurs reprises l'intérêt que l'Union européenne porte à la santé et à la protection des animaux ³³. La Cour constitutionnelle a également admis à plusieurs reprises la protection du bien-être des animaux comme motif légitime ³⁴.

La conformité de dispositions spécifiques du code en projet avec les libertés précitées sera examinée dans la suite du présent avis.

³² Voir notamment C.J.U.E., 23 avril 2015, C-424/13, *Zuchtvieh-Export GmbH*, ECLI:EU:C:2015:259, point 35 ; C.J.U.E. (grande chambre), 29 mai 2008, C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e.a.*, ECLI:EU:C:2018:335, point 64.

³³ C.J.U.E., 10 septembre 2009, C-100/08, *Commission c. Belgique*, ECLI:EU:C:2009:537, point 91 ; voir aussi la jurisprudence citée dans la note de bas de page précédente.

³⁴ Voir plusieurs des arrêts cités dans la suite du présent avis.

EXAMEN DU TEXTE

INTITULÉ

12. Dans le texte néerlandais de l'intitulé, on écrira « Voorontwerp van ordonnantie houdende het Brussels Wetboek voor Dierenwelzijn »³⁵.

ARTICLE 2 DE L'AVANT-PROJET

Article 1.2

13. Selon l'article 1.2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du code en projet, le code dont l'adoption est envisagée vise à assurer la protection et le bien-être des animaux. Selon l'article 1.2, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, du code en projet, la Région de Bruxelles-Capitale mène une politique active en vue de réaliser les objectifs de ce code, tend à l'amélioration continue de la protection et du bien-être des animaux en tenant compte d'un certain nombre d'éléments, et prend toutes les mesures utiles pour atteindre un certain nombre d'objectifs. Interrogé sur le caractère normatif des dispositions en projet, le délégué a répondu en ces termes :

« Cette disposition n'a pas de portée normative en tant que telle. Il n'est donc pas prévu de sanctionner le non-respect de cette disposition dont le contrôle sera essentiellement parlementaire. Elle a été insérée en début de Code afin d'attirer l'attention du citoyen sur les engagements de la Région de Bruxelles-Capitale pour la protection et le bien-être des animaux en identifiant différents enjeux actuels au sujet desquels une politique spécifique doit être mise en place, doit être adaptée ou à laquelle une nouvelle impulsion doit être donnée en vue d'améliorer le sort des animaux concernés ».

L'article 1.2, § 2, du code en projet dispose que les prescriptions adoptées dans le cadre du code dont l'adoption est envisagée « sont dictées par un principe de non-régression empêchant tout recul du niveau de protection des animaux à moins qu'il ne soit justifié par un motif d'intérêt général ». En ce qui concerne le caractère normatif de la disposition en projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Le § 2 de l'article 1.2 entend mettre en place un principe de '*standstill*' en limitant au maximum les possibilités de recul du niveau de protection octroyé aux animaux. Ce principe, de même que les objectifs visés aux § 1^{er}, doivent guider l'action législative de sorte que l'élaboration de toute nouvelle Ordonnance doit tenir compte de ce principe de non-régression et, dès lors, justifier un éventuel recul (qui doit être nécessaire et proportionné par rapport à l'intérêt général). En ce qui concerne les arrêtés d'exécution, ce principe s'applique de manière contraignante ».

Dès lors que l'article 1.2, § 1^{er}, du code en projet n'emporte pas d'effets juridiques, il est préférable de l'omettre et de reproduire son contenu dans la partie générale de l'exposé des motifs.

³⁵ Au demeurant, le texte néerlandais de l'article 2 de l'avant-projet mentionne « Brussels Dierenwelzijnswetboek ». Soit l'intitulé doit être adapté en ce sens, soit l'article 2 doit mentionner « Brussels Wetboek voor Dierenwelzijn ».

Il en va autrement de l'article 1.2, § 2, du code en projet, qui contient un principe de *standstill* qui vaut pour les arrêtés d'exécution et l'application concrète du code à adopter. Les auteurs du projet doivent toutefois avoir à l'esprit que la disposition en projet est contraignante pour le Gouvernement et l'administration et qu'elle peut être invoquée en justice à leur encontre.

Article 1.3

14. À l'article 1.3, § 2, alinéa 2, première phrase, du code en projet, on écrira « qui sont applicables aux espèces animales concernées » au lieu de « qui leur sont applicables ».

15. L'article 1.3, § 2, alinéa 2, deuxième phrase, du code en projet habilite le Gouvernement à fixer les modalités d'établissement et de modification de la liste des animaux invertébrés auxquels le code à adopter est applicable. Au sujet de la portée de cette habilitation, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La délégation donnée au Gouvernement via l'article 1.3, §2, alinéa 2, deuxième phrase vise la mise en place d'une procédure et les modalités de mise en place ou de modification de la liste ainsi que des articles qui seraient rendus applicables à certains invertébrés. Plusieurs modalités sont spécifiquement visées par la référence aux connaissances scientifiques existantes et à l'avis du Conseil bruxellois du Bien-être animal. Le Gouvernement pourrait imposer la consultation d'autres instances ainsi que les délais dans lesquels ces consultations auront lieu mais également les conséquences de l'absence de remise d'un avis. Il pourrait également imposer la mise en place de groupes de travail dans certaines conditions ou circonstances ».

Dans ce cas, on écrira, dans un souci de clarté « selon les règles de procédure que le Gouvernement fixe » au lieu de « selon les modalités fixées par le Gouvernement ».

16. L'article 1.3, § 3, du code en projet énumère un certain nombre de dispositions du code à adopter qui s'appliquent aux animaux invertébrés auxquels le code n'est pas rendu applicable conformément au paragraphe 2 de cet article. Le délégué a convenu que, dès lors que les dispositions énumérées figurent dans la liste des infractions sanctionnées au pénal contenue aux articles 13.9 à 13.11 du code en projet, la violation de ces dispositions est punissable (certes seulement dans la mesure indiquée à l'article 1.3, § 3), même si les articles 13.9 à 13.11 ne visent pas l'article 1.3, § 3, lui-même. Mieux vaudrait le préciser dans l'exposé des motifs.

Article 1.4

17. L'article 1.4, alinéa 2, du code en projet prévoit une exception quant à l'atteinte portée, par action ou omission, à la vie d'un animal ou à son intégrité physique ou psychique, « en cas de force majeure ou d'action ou omission autorisée par le présent code *ou une réglementation européenne directement applicable* ». À la question de savoir quelles réglementations européennes sont concernées, le délégué a répondu comme suit :

« Par 'réglementation européenne directement applicable', il faut entendre tous les règlements européens qui sont d'effet direct mais également les dispositions des directives européennes ayant effet direct. A titre d'exemple, nous pouvons citer le

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 et le Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort ».

Compte tenu de l'incrimination prévue pour l'infraction à cet article (voir l'article 13.9 du code en projet), tant le principe de légalité en matière pénale que la condition, figurant dans la plupart des normes européennes, selon laquelle les sanctions imposées par les États membres doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, impliquent que la référence aux normes européennes pertinentes doit être suffisamment précise, en particulier lorsque la sanction pénale est importante, comme c'est le cas en l'espèce.

Article 1.5

18. Dans le texte néerlandais de l'article 1.5, 10°, du code en projet, on écrira « wild dier » au lieu de « wil dier » et « gedomesticeerd dier »³⁶ au lieu de « huisdier ».

Article 2.1

19.1. Par rapport à l'article 9ter de la loi du 14 août 1986, l'article 2.1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, du code en projet interdit de détenir des animaux en vue de la production de foie gras d'oie ou de canard non seulement si la production est issue du gavage, mais aussi si elle se fait « par le biais d'une autre technique dont la liste est fixée par le Gouvernement ». À la lumière de la Convention européenne 'sur la protection des animaux dans les élevages', faite à Strasbourg le 10 mars 1976, et de la directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 'concernant la protection des animaux dans les élevages', le délégué a donné à ce sujet l'explication suivante :

« En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, l'extension concernant la liste de techniques permettant d'obtenir du foie gras d'une autre manière qu'en gavant les animaux se justifie au regard de l'objectif général de la Convention et de la directive. Il s'agit non seulement d'éviter toute lésion, souffrance ou dommage inutiles aux animaux concernés mais également de s'aligner sur l'évolution des connaissances scientifiques quant aux besoins physiologiques et éthologiques des animaux. L'article 17, paragraphe 1, dernière phrase de la recommandation concernant les oies domestiques et leurs croisements auquel le Conseil d'État fait notamment référence dans son avis 61.160/3 trouve ici également tout son sens puisqu'il indique que les sources de lésions, d'angoisse ou de maladie attentatoires au bien-être de ces animaux ne doivent pas être autorisées.

En l'occurrence, l'évolution des techniques et connaissances scientifiques ont amené le Conseil bruxellois du bien-être animal à attirer notre attention sur l'émergence de nouvelles techniques qui permettraient de contourner l'interdiction du gavage alors même que plusieurs effets néfastes similaires pour le bien-être des animaux seraient rencontrés. La démonstration de ces atteintes doit encore être étayée scientifiquement de sorte que, à

³⁶ Voir l'article 1.5, 7°, du code en projet.

ce stade, aucune technique spécifique n'est interdite. Conformément à l'article 10 de la directive 98/58/CE, le texte sera communiqué à la Commission dès son adoption ».

Dans l'avis 64.020/3 du 16 novembre 2018, le Conseil d'État a apprécié l'interdiction de gavage au regard de la Convention européenne précitée ainsi que de la directive 98/58/CE, dès lors qu'il s'agit d'une mesure plus stricte que ce que prévoient les deux textes³⁷. La conclusion selon laquelle cette interdiction est compatible avec ces textes semble également valoir pour l'extension de cette interdiction actuellement en projet, mais cette évaluation ne pourra être finalisée que lors de l'appréciation des arrêtés d'exécution.

Conformément à l'article 10, alinéa 2, de la directive 98/58/CE, il faudra informer la Commission européenne du régime envisagé, ainsi que le délégué l'a confirmé³⁸.

19.2. En ce qui concerne la compatibilité de la mesure en projet avec la liberté d'établissement et le droit à la libre prestation des services (articles 49 et suivants TFUE et articles 56 et suivants TFUE), avec la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE) ainsi qu'avec la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne)³⁹, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Sur les questions liées à la liberté d'établissement (art. 49 TFUE), la libre circulation des marchandises (art. 34 et 36 TFUE) et la libre circulation des services (art. 56 TFUE), les restrictions impliquées par cette extension se justifient pleinement au regard de l'objectif légitime d'intérêt général qu'elle poursuit, à savoir la protection du bien-être animal. Celui-ci est d'ailleurs reconnu comme tel par l'article 13 TFUE mais également par la Cour de Justice de l'Union européenne de manière constante (par ex : affaire C-336/19 - 17 décembre 2020). À cela s'ajoute le fait qu'aucun traitement discriminatoire n'est mis en place via cette disposition et qu'il n'existe pas de mesure moins attentatoire. Les restrictions visées par le texte en projet sont donc bien nécessaires, raisonnables et proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi ».

On peut se rallier à cette justification, sous réserve d'une évaluation plus complète à l'occasion de l'appréciation des arrêtés d'exécution.

20. Concernant l'interdiction de détenir un amphibien, inscrite à l'article 2.1, alinéa 1^{er}, 4^o, du code en projet, le délégué a fourni la justification suivante :

« En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, la nécessité d'interdire la détention d'amphibiens provient des constats réalisés par les services d'inspection : augmentation du nombre d'amphibiens détenus, conditions de détention inappropriées (et donc attentatoires au bien-être animal) régulièrement constatées et augmentation des abandons de ce type d'animaux. Cette interdiction entre dans la droite ligne de la politique de l'Union européenne puisqu'elle poursuit l'objectif d'intérêt général de protection du bien-être des animaux consacré par l'article 13 TFUE. Cela nous permet de lutter contre les prélèvements

³⁷ Avis C.E. 64.020/3 du 16 novembre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 22 mars 2019 'houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft het instellen van een verbod op het houden van pelsdieren en op het houden van dieren voor de productie van foie gras door middel van dwangvoeding', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-2019, n° 1804/1, pp. 40-43, observations 6 à 7.1.

³⁸ *Ibid.*, p 45, observation 7.3.

³⁹ Voir à propos de l'interdiction initiale : *ibid.*, pp. 43-45, observations 7.2 et 8.

d'amphibiens dans leur milieu naturel et les atteintes patentées au bien-être de ces animaux que ces extractions provoquent (stress, blessures, angoisse, etc.). Par ailleurs, les amphibiens sont des animaux complexes dont les besoins sont très spécifiques et varient d'une espèce à l'autre. Il est compliqué de pouvoir leur assurer des conditions de détention conformes à leurs besoins physiologiques et éthologiques, ce qu'attestent les nombreux constats infractionnels des services d'inspection. Les débats sont tels que (...) la Commission bruxelloise des parcs zoologiques n'est pas parvenue, à cet égard, à déterminer les espèces d'amphibiens qui peuvent vraisemblablement faire l'objet d'une détention respectueuse du bien-être animal par les particuliers ni les conditions de détention minimales de ces animaux qui nécessitent des aménagements spécifiques.

Par ailleurs, plusieurs rapports alarmants sur l'état de conservation des espèces (notamment les conclusions de la conférence 'Dead or alive: towards a sustainable wildlife trade' qui s'est tenue en 2019, les conclusions de l'Union internationale pour la conservation de la nature de 2019 précisant qu'il y a un risque d'extinction de 40% des espèces d'amphibiens) et l'intérêt de préserver le bien-être de ces animaux qui font couramment l'objet de trafics et d'achats impulsifs par effet de mode, légitiment cette mesure.

Aucune différence de traitement n'étant effectuée sur base de la nationalité ou de l'état d'origine, la mesure n'est pas discriminatoire. Enfin, compte tenu de ce qui précède, la mesure est proportionnée puisqu'il n'est pas possible d'adopter une mesure moins attentatoire en vue de garantir le bien-être de ces animaux ».

On peut se rallier à cette justification, notamment compte tenu de la disposition transitoire prévue à l'article 14 de l'avant-projet, qui permet que la détention des amphibiens qui étaient déjà détenus « dans l'année de l'entrée en vigueur du présent Code » (voir à ce sujet l'observation 166) demeure après une déclaration par le responsable de l'animal.

21. L'interdiction de détenir des animaux sauvages autres que des chats errants, inscrite à l'article 2.1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, du code en projet est justifiée par le délégué comme suit :

« En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, cette interdiction de détention d'animaux sauvages a été insérée en vue d'assurer la protection et le bien-être des animaux sauvages faisant l'objet d'une extraction de leur milieu naturel. Ces extractions provoquent du stress, de la détresse morale, un risque de blessures mais également de décès. Les animaux sauvages s'adaptent mal, voire pas du tout, à la vie en captivité ce qui entraîne des risques de blessures, détresse morale, de mort et d'abandon. Une exception est faite pour le chat errant donc le statut est particulier : il s'agit généralement d'un animal domestique abandonné et retourné à l'état sauvage ou de chatons nés dans la rue et qui n'ont pas pu faire l'objet d'une socialisation. En ce qui les concerne, une politique de gestion de la prolifération des chats errants (un couple de chats peut générer 6.000 chats en 5 ans) est menée sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale car ils ne sont pas capables de se nourrir seuls, ils contractent des maladies et contaminent les chats domestiques avec lesquels ils se reproduisent également. Cela nécessite que l'on puisse détenir ces animaux en vue de les stériliser, les soigner et les relâcher ou les placer dans une famille lorsque c'est possible ».

Cette justification peut également être accueillie.

22. En ce qui concerne le principe d'une liste positive d'animaux pouvant être détenus (voir article 2.1, § 2, du code en projet) et les conditions appliquées par la Cour de justice à cet

égard pour que le régime soit conforme au droit de l'Union européenne, on peut se référer à l'arrêt C-219/07 de la Cour de justice du 19 juin 2008 ⁴⁰.

23. À l'article 2.1, § 2, alinéa 1^{er}, du code en projet, il y a lieu de viser le « paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, » au lieu du « § 1^{er} ».

24. Le délégué a confirmé que l'article 2.1, § 2, alinéa 2, 1^o, c), du code en projet devrait devenir un 5^o, parce que la disposition en projet ne concerne par la détention par un particulier visée au point 1^o, a) et b), de cet alinéa.

25. À l'article 2.1, § 2, alinéas 3 et 4, du code en projet, il faut chaque fois viser l'alinéa 2, 1^o, b).

26. Le délégué a confirmé que le pouvoir conféré au Gouvernement par l'article 2.1, § 3, du code en projet lui permet uniquement d'interdire la détention de certains animaux dans des cas individuels et non d'interdire leur détention par une règle générale. Mieux vaudrait le préciser dans la disposition en projet.

Article 2.2

27. L'article 2.2, § 1^{er}, du code en projet subordonne la détention d'animaux à un permis arrêté par le Gouvernement. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La formulation utilisée implique que le régime du permis de détention ne sera applicable que lorsqu'un ou plusieurs arrêtés aura(ont) été adopté(s) en vue de la mise en place de ce système. L'article 18 du texte en projet a, en outre, prévu que l'article 2.2 entrerait en vigueur à la date fixée par le Gouvernement. Un premier arrêté pourrait concerner certaines catégories ou espèces d'animaux. D'autres arrêtés pourraient être adoptés par la suite pour viser d'autres espèces ou catégories d'animaux ».

L'intention évoquée par le délégué serait mieux exprimée s'il était prévu que le Gouvernement peut soumettre la détention de certaines espèces ou catégories d'animaux à une obligation de permis. Dans ce cas, une entrée en vigueur différée n'est pas non plus nécessaire (et l'on peut renoncer à la délégation au Gouvernement pour l'entrée en vigueur à l'article 18, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet), dès lors que l'obligation de permis ne s'appliquera qu'à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté d'exécution concerné.

28. Le délégué a proposé d'écrire l'article 2.2., § 2, alinéa 1^{er}, du code en projet comme suit :

« Le Gouvernement arrête les modalités et conditions dans lesquelles le permis de détention est octroyé, suspendu, retiré et restitué en fonction de l'espèce, des catégories ou

⁴⁰ C.J.U.E., 19 juin 2008, C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers vzw et Andibel vzw, ECLI:EU:C:2008:353.

du nombre d'animaux concernés. Il fixe le montant de la redevance liée à la demande d'octroi ou de restitution du permis ainsi que ses modalités de perception ».

Cette proposition peut être accueillie, mais il vaut mieux intégrer la disposition dans le paragraphe 1^{er} de cet article, afin de clarifier la délégation au Gouvernement lui permettant d'imposer une obligation de permis.

29. L'article 2.2., § 2, alinéa 2, du code en projet fait référence à l'« ancien Code civil » au lieu du « Code civil »⁴¹.

30. L'article 2.2, § 3, alinéa 1^{er}, du code en projet vise un registre « des autorisations et des interdictions de détention » qui est tenu par Bruxelles Environnement. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Concernant le §3, la référence aux 'autorisations' de détention tend à viser toutes les décisions administratives portant autorisation de détenir des animaux. Il s'agit donc du permis de détention visé à l'article 2.2, §§1 et 2 mais également à l'agrément 'liste positive' visé à l'article 2.1, §2, alinéa 2, 1^o, b). En l'état, nous constatons que l'alinéa 3 devrait faire référence aux 'décisions administratives portant autorisation de détention d'animaux' ».

On peut se rallier à cette proposition de texte. Cependant, il serait encore préférable de viser les dispositions en vertu desquelles de telles décisions peuvent être prises.

31. L'article 2.2, § 3, alinéa 2, du code en projet fait mention de mesures qui peuvent être prises « vis-à-vis des animaux qui ne peuvent être détenus en vertu du présent Code ». À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« En ce qui concerne la mention visée à l'alinéa 2 'des animaux qui ne peuvent être détenus en vertu du présent Code', cela concerne les situations dans lesquelles on ne dispose pas du permis de détention alors qu'il est nécessaire (art. 2.2), on détient un animal ne se trouvant pas sur la liste positive sans faire l'objet d'une dérogation visée à l'article 2.1, §2, on fait l'objet d'un retrait du permis de détention ou d'une interdiction de détention ou encore d'une limitation du nombre d'animaux pouvant être détenus (art. 13.14 et art. 13.15, §2). La reformulation suivante pourrait être proposée : '(...) en permettant de prendre les mesures utiles vis-à-vis des animaux qui ne peuvent être détenus en vertu du présent Code conformément aux articles 2.1, 2.2, 13.14 et 13.15 du présent Code' ».

La détention d'un animal qui ne figure pas dans la liste des animaux pouvant être détenus est une hypothèse dans laquelle une décision administrative ou judiciaire n'a pas nécessairement été prise. Cette hypothèse doit dès lors être ajoutée à la proposition de texte du délégué. En outre, on écrira dans cet alinéa 2 « personnes visées à l'alinéa 4 [et non : 3] ».

32. À la question de savoir quelles catégories de personnes et quelles catégories de données à caractère personnel sont insérées dans le registre de décisions administratives et

⁴¹ Voir l'article 2, alinéa 2, de la loi du 13 avril 2019 'portant création d'un Code civil et y insérant un livre 8 'La preuve'.

judiciaires relatives à la détention d'animaux, qui est réglé à l'article 2.2, § 3, du code en projet, le délégué a répondu comme suit :

« Concernant les catégories de personnes et de données personnelles, il s'agit de toute personne physique ou morale ayant fait l'objet d'une décision judiciaire ou administrative portant autorisation ou interdiction de détenir des animaux. Les données personnelles visées sont les nom et prénom de la personne faisant l'objet de l'inscription, son numéro de registre national ainsi que l'adresse où elle est domiciliée. Le registre y associera la ou les décision(s) portant autorisation ou interdiction de détention, les espèces animales concernées ainsi que, le cas échéant, le nombre maximum d'animaux pouvant être détenus ».

Ces types de données semblent être limités à ce qui est nécessaire pour les finalités énumérées au paragraphe 3, en projet.

33. L'article 2.2, § 3, alinéa 6, du code en projet vise des services de la Région flamande et de la Région wallonne, ainsi que le procureur du Roi en tant que sources de référence auprès desquelles des données peuvent être recueillies pour le registre. En ce qui concerne les services des deux autres régions, le délégué a déclaré :

« En ce qui concerne l'alinéa 6, l'objectif est de pouvoir envisager la création d'un registre commun aux trois Régions dans la mesure où des personnes faisant l'objet d'une interdiction de détention sont susceptibles de déménager dans une autre Région pour échapper à la sanction. La centralisation de l'information est donc essentielle afin de permettre aux services d'inspection compétents d'assurer un suivi des personnes concernées ».

La collaboration de la Région flamande et de la région wallonne à l'enregistrement de données dans un registre géré par la Région de Bruxelles-Capitale ne peut se faire que sur une base volontaire et en supposant que le traitement des données à caractère personnel en question fasse l'objet d'un régime décretaal approprié adopté par les deux régions citées en premier. Si l'intention devait être que les régions s'engagent à fournir de telles données l'une à l'autre ou qu'un registre commun soit tenu, un accord de coopération législatif serait requis. Cette observation vaut aussi pour les données provenant du procureur du Roi, en ce qui concerne l'autorité fédérale.

Articles 2.3 à 2.6

34. Les articles 2.3 à 2.6 du code en projet contiennent diverses dispositions qui sont plus strictes ou qui peuvent donner lieu à des modalités d'application plus strictes que ce que prévoient les directives suivantes énumérées par le délégué :

« [En] ce qui concerne les animaux d'élevage (art. 2.3 à 2.6) : plusieurs directives sont concernées alors que les articles 2.3 à 2.6 du Code (qui s'appliquent à tous les animaux et pas uniquement aux animaux d'élevage) prévoient des normes plus strictes et/ou octroient une délégation au Gouvernement en vue de l'exécution des dispositions de ces directives. il s'agit des directives suivantes :

- Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages

- Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses
- Directive 2007/43/CE du Conseil du 28 juin 2007 fixant des règles minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande
- Directive 2008/120/CE du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs
- Directive 2008/119/CE du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux ».

L'adoption de normes plus strictes requiert que ces directives autorisent des dispositions de droit interne plus strictes. Il n'a pas été possible d'examiner de manière concluante, dans le délai imparti, si tel est effectivement le cas.

Article 2.3.

35. L'exposé des motifs indique à propos de l'article 2.3 du code en projet que les règles complémentaires pour la détention d'animaux et les règles complémentaires concernant l'alimentation, l'hébergement et les soins fixées en fonction de l'espèce animal ou de catégories d'animaux, que le Gouvernement adopte en exécution du paragraphe 2 de cet article, « ne peuvent déroger aux principes visés au §1^{er} ce qui signifie que les animaux de rente ne peuvent être élevés dans des cages. Découle en effet du §1^{er} une interdiction d'élevage de type industriel (et/ou en cage) puisqu'il ne permet pas de répondre aux besoins physiologiques et éthologiques de l'animal. Il s'agit, par exemple, des poules pondeuses en batterie ou des stalles de gestation des truies ».

L'exposé des motifs précise également ce qui suit :

« Le Conseil bruxellois du bien-être animal sollicitait qu'une interdiction spécifique soit intégrée en ce qui concerne l'interdiction d'installation ou de mise en service de cages pour l'élevage de poules pondeuses. Cette demande trouve un écho particulier au niveau européen puisqu'une initiative citoyenne européenne a recueilli le soutien d'1.397.113 citoyens en vue de mettre fin à l'élevage d'animaux de rente en cage. Dans la mesure où il résulte des articles 2.3 et suivants du Code que l'élevage d'animaux en cage est, par principe, inapproprié au regard du nécessaire respect des besoins physiologiques et éthologiques, il n'est pas nécessaire d'intégrer cette interdiction spécifiquement. Au contraire, elle pourrait donner l'impression qu'il est autorisé d'élever des animaux de rente dans des conditions ne respectant pas les prescriptions visées aux articles 2.3 et suivants. Le même raisonnement peut donc être appliqué pour l'élevage de porcs, par exemple, qui ne peut se satisfaire, au regard du présent code, des normes de détention minimales fixées via la directive 2008/120 du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs et l'arrêté royal du 15 mai 2003 ».

À la question de savoir si l'intention est que le Gouvernement puisse disposer par arrêté d'exécution que l'élevage d'animaux ne peut se faire en cage, ou même si l'intention est que cette interdiction découle de l'article 2.3, § 1^{er}, du code en projet même, sans disposition expresse à cet effet, et de savoir pourquoi une telle règle significative n'est pas prévue expressément dans le code en projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Concernant le paragraphe 5 de l'exposé des motifs, nous vous confirmons que l'intention du législateur est bien d'interdire l'élevage d'animaux en cage sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'adoption d'un arrêté. L'article 2.3 pose le principe du respect des besoins physiologiques et éthologiques des animaux quant aux soins, à la nourriture et au logement qui doivent être fournis aux animaux. L'élevage de type industriel est incompatible avec le principe exposé ci-dessus et *a fortiori*, l'élevage d'animaux en cage également. Nous craignons que l'insertion d'une disposition précisant que l'élevage d'animaux en cage est interdite serait susceptible de donner lieu à des interprétations quant à d'autres techniques d'élevage qui ne respectent pas les besoins physiologiques et éthologiques des animaux. La cage n'est pas le seul instrument problématique en termes de bien-être animal dans les pratiques d'élevage (industriel) ».

On ne peut raisonnablement attendre des citoyens qu'ils puissent déduire une telle interdiction de la formulation actuelle de l'article 2.3, § 1^{er}, du code en projet. Une interdiction de détention d'animaux en cage doit être énoncée explicitement, au vu de l'incrimination des infractions à l'article 2.3 prévue par l'article 13.9, 3^o, du code en projet. En effet, le principe de légalité en matière pénale ⁴² implique notamment que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de déterminer, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable, de manière à exclure tout risque d'intervention arbitraire de la part du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire dans l'établissement et l'application des peines ⁴³.

36. L'interdiction précitée doit en outre pouvoir se justifier à la lumière de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE), du droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants TFUE) et de la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE), ainsi que de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

Le délégué a donné la justification suivante :

« L'interdiction de l'élevage d'animaux en cage porte des restrictions justifiées et proportionnées aux libertés que vous énumérez. Le bien-être des animaux est reconnu par les plus hautes juridictions comme un objectif d'intérêt général justifiant que des restrictions soient apportées aux dites libertés. Le renforcement de la protection des animaux par le biais de cette interdiction s'inscrit dans la droite ligne des conventions européennes, directives et règlements adoptés sur la thématique puisqu'il est toujours question de se conformer aux besoins physiologiques et éthologiques des animaux conformément à l'évolution des connaissances scientifiques. Or, le monde scientifique reconnaît non seulement la sensibilité animale mais surtout la sentience qui les caractérise et, dès lors, leur capacité à ressentir des émotions ainsi que la douleur, le bien-être mais aussi à percevoir de manière subjective leur environnement et les expériences de vie.

⁴² Voir l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne 'des droits de l'homme', l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international 'relatif aux droits civils et politiques', et les articles 12 et 14 de la Constitution.

⁴³ Avis C.E. 61.981/3 du 26 septembre 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, introduisant une interdiction des poneys de foire', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, n° 597/1, pp. 5-6, observation 2 ; avis C.E.63.442/4 du 21 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 4 octobre 2018 'relatif au Code wallon du Bien-être des animaux', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2017-2018, n° 1150/1, pp. 68-69, point III.

D'ailleurs, via sa proposition de règlement relatif au bien-être des chiens et des chats et à leur traçabilité, la Commission européenne reconnaît qu'il n'est pas possible pour ces espèces d'exprimer leur comportement naturel et d'avoir les interactions sociales nécessaires à leur bon développement dans un espace aussi confiné qu'une cage. Elle érige donc le principe de l'interdiction de garder des chiens et des chats dans des 'containers' défini comme 'any crate, box, receptacle or other rigid structure used to confine'.

Nous pouvons également souligner la demande citoyenne forte exprimée via l'initiative citoyenne européenne 'End the Cage Age' ayant recueilli le soutien de près d'1,4 million de citoyens européens. La Commission européenne s'est d'ailleurs engagée à œuvrer pour l'interdiction de systèmes de cages pour tous les animaux mentionnés dans l'initiative. Il s'agit notamment des poules, lapins, des canards, des veaux et des porcs.

En outre, il ne s'agit pas d'une mesure discriminatoire puisqu'elle ne prévoit aucune différence de traitement. Cette interdiction est également proportionnée en vue d'atteindre l'objectif d'intérêt général que constitue la protection du bien-être des animaux qui ne pourrait être atteint autrement qu'en postulant une interdiction pleine et entière ».

On peut en principe se rallier à cette justification, même si la question se pose de savoir s'il ne faut pas prévoir un régime transitoire pour les détenteurs d'animaux qui ne peuvent pas forcément consentir, à très court terme, les investissements nécessaires dans une infrastructure sans cages. Cela suppose toutefois de connaître la situation de fait en la matière en Région de Bruxelles-Capitale, ce qui n'est pas le cas du Conseil d'État.

37. À l'article 2.3, § 3, du code en projet, il est fait mention de « fiches thématiques » publiées à ce sujet par Bruxelles Environnement et qui peuvent servir de référence pour l'application du paragraphe 1^{er} de cet article en l'absence de normes minimales et de règles complémentaires fixées en vertu du paragraphe 2 de celui-ci.

À la question de savoir si ces fiches thématiques se veulent être des dispositions normatives, le délégué a répondu :

« Concernant le §3, les fiches thématiques sont destinées à servir de recommandations aux citoyens et aux services d'inspection dans l'interprétation de ce qui correspond à des conditions de détention conformes aux besoins physiologiques et éthologiques des animaux concernés. Il s'agira donc de lignes directrices dont il serait possible de s'écarter pour des raisons liées à la spécificité du cas d'espèce : chaque animal est un individu qui a des besoins propres et spécifiques qui peuvent différer en fonction de son évolution, de son état de santé (physique ou mental), de son âge, etc. ».

Il est conseillé d'intégrer ces précisions importantes dans l'exposé des motifs. Toutefois, le Conseil d'État décèle une certaine ambiguïté dans l'affirmation selon laquelle, d'une part, il ne s'agit que de lignes directrices et, d'autre part, l'on ne peut s'en écarter que pour certaines raisons. Cette ambiguïté doit être levée. Si ces fiches thématiques devaient quand bien même avoir une quelconque valeur normative, cela ne serait possible que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique.

Article 2.4

38. L'exposé des motifs indique que l'interdiction de détenir habituellement un animal dans un véhicule, inscrite à l'article 2.4, § 1^{er}, alinéa 2, 3°, du code en projet, ne vaut pas pour la détention d'animaux dans des caravanes d'habitation. Le délégué a confirmé que le texte même du code en projet devait le prévoir expressément.

Article 2.6

39. L'article 2.6, 1°, du code en projet dispose que lorsque des animaux sont détenus en groupe, le responsable des animaux « tient compte du comportement de chaque espèce et du comportement du groupe ». Dès lors que conformément à l'article 13.9 du code en projet, l'infraction à cette disposition est punie d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 100 à 500.000 euros ou d'une de ces peines seulement, la question se pose de savoir si cette disposition est formulée de manière suffisamment précise et si l'on aperçoit assez clairement quels sont les comportements incriminés autres que ceux qui sont décrits (eux, de manière suffisamment claire) à l'article 2.6, 2° et 3°, du code en projet.

À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« En ce qui concerne l'article 2.6, 1°, l'objectif est d'obtenir du responsable qu'il anticipe et prévienne les éventuelles atteintes au bien-être des animaux pouvant découler de la détention en groupe. Si certains traits sont liés au fait que certaines espèces sont, par nature, grégaires ou solitaires, cela peut également concerner certaines formes d'agressivité entre mâles ou femelles, par exemple, en période de reproduction. Il pourrait également s'agir de comportements particuliers générés par la détention en groupe tel que l'effet de meute qui pourrait mener à des fuites sur la voie publique, ce qui peut représenter un danger pour les animaux du responsable mais également pour les personnes et animaux qu'ils sont susceptibles de croiser. Pour ces raisons, il nous apparaît que le 1° se distingue bien du 2° et du 3° ».

Les exemples donnés par le délégué ne peuvent se déduire de manière évidente de l'article 2.6, 1°, du code en projet, qui doit dès lors être précisé, compte tenu du principe de légalité en matière pénale cité dans l'observation 35.

Article 2.7

40. Les montants de l'impôt dû en vertu de l'article 2.7, § 2, du code en projet, outre la redevance visée au paragraphe 1^{er} de cet article, pour la lutte contre les abandons d'animaux, diffèrent selon les espèces d'animaux et éventuellement selon la qualité de la personne qui procède à l'identification et à l'enregistrement. Il est par ailleurs prévu une exonération pour les refuges et familles d'accueil. Le délégué a justifié les différences de traitement qui en découlent à la lumière du principe d'égalité comme suit :

« Initialement, il existait uniquement une contribution concernant les chiens. À cette époque, seuls les chiens faisaient l'objet d'une obligation d'identification. À ce jour, les chats font également l'objet d'une obligation d'identification et, vu l'essor des 'nouveaux animaux de compagnie' (= tout animal de compagnie qui pas un chien ou un chat) et des

nombreux trafics et abandons dont ils sont l'objet, le législateur a estimé opportun de fixer également une contribution pour ces animaux. L'objectif est de permettre de financer la prise en charge des animaux abandonnés, ce qui est d'autant plus important vu les alertes lancées par les refuges bruxellois dont la capacité d'accueil maximale est régulièrement atteinte et qui éprouvent des difficultés à faire replacer certaines espèces ou races spécifiques.

Une distinction est opérée en fonction de la nature de la personne qui fait procéder à l'identification du chien ou chat. Les éleveurs tirant profit du commerce des chiens et des chats, ils ne se trouvent pas dans la même situation que les particuliers qui font identifier cet animal. Une différence est également observée en ce qui concerne les montants réclamés entre les chiens et les chats. Cette différence s'explique par les contraintes financières plus importantes générées par la prise en charge des chiens (races compliquées, socialisation, éducation canine, gestion de l'agressivité, etc.) tandis que les chats sont plus faciles à prendre en charge. En outre, l'obligation d'identification des chats est beaucoup plus récente que celle des chiens et vient tout juste d'être généralisée à Bruxelles de sorte qu'un montant trop élevé pourrait décourager les citoyens à respecter cette obligation.

En ce qui concerne la différence entre petits sujets et les grands sujets, elle se justifie non seulement par les contraintes de prise en charge plus importantes pour les grands sujets mais également par le prix plus élevé payé pour des grands sujets par rapport aux petits sujets. Il y a un rapport de proportionnalité qui a été établi.

(...)

L'exonération au profit des refuges et des familles d'accueil se justifie dans la mesure où cette contribution vise à financer l'activité de ces structures. Cela reviendrait à prendre d'une main ce que l'on a donné de l'autre, ce qui est incompréhensible vu les missions de service public accomplies par ces structures ».

Ces justifications peuvent être accueillies.

Article 2.8

41. Conformément à l'article 2.8, alinéa 1^{er}, le Gouvernement peut prendre des mesures pour réguler la reproduction de certains animaux. Elles peuvent porter sur un groupe spécifique ou sur un animal déterminé. Au sujet de la nature et de la finalité de cette délégation, le délégué a expliqué ce qui suit :

« L'article 2.8 a un champ d'application plus large que l'actuel article 7 de la loi de 1986 en ce qu'il ne se limite plus uniquement à la surpopulation des chiens et des chats. Il s'agit de permettre au Gouvernement de pouvoir contrôler la reproduction d'espèces animales en vue de préserver leur bien-être. En fonction des atteintes au bien-être animal qui ont été constatées, le Gouvernement pourrait s'orienter vers différents types de mesures visant une espèce, un groupe spécifique (une race de chien par exemple) ou un animal déterminé. Il pourrait s'agir par exemple d'une obligation de stérilisation des chats (telle qu'elle existe actuellement) ou de distribution de pilules contraceptives à certaines espèces d'animaux qui seraient particulièrement agressives vis-à-vis d'autres espèces (sans qu'il soit question de surpopulation).

Cette disposition n'a pas de lien direct avec l'article 2.23 qui promeut des méthodes respectueuses d'élevage via des croisements responsables. Ce dernier article n'a pas pour objectif de réguler la population de (certaines races de) chiens et de chats mais tend à faire

naître des chiots et des chatons sains en évitant le développement de troubles et affections héréditaires.

Il s'agit d'une compétence réglementaire. Les cas envisagés sont multiples et pourraient par exemple concerner la détention de certaines espèces (hors liste positive par exemple) problématique pour le bien-être de certaines espèces animales. Il pourrait dès lors être envisagé d'imposer certaines mesures en vue de réguler la reproduction d'un animal déterminé parce qu'il se reproduit rapidement et/ou le contexte géographique aidant, sa progéniture représente une menace importante pour le bien-être d'une ou plusieurs autres espèces animales (ou pour sa propre espèce) ».

Il est recommandé de préciser la délégation au Gouvernement, au moins dans l'exposé des motifs, à l'aide des exemples cités par le délégué. En outre, il convient d'indiquer dans le texte même de la disposition en projet qu'il s'agit d'une délégation de pouvoir réglementaire, plutôt que de la délégation d'un pouvoir de décision individuelle.

En outre, on n'aperçoit pas clairement ce que le délégué entend par la détention de certaines espèces « hors liste positive ». En effet, la délégation en projet ne fait aucunement mention de la possibilité de déroger à l'article 2.1, § 2, du code en projet.

Enfin, dans le texte néerlandais de la délégation en projet, il faut aussi mentionner « een soort », par analogie avec le texte français (« une espèce » (animale)).

Article 2.10

42. Conformément à l'article 2.10 du code en projet, la commune est responsable des animaux abandonnés, perdus, divagants, blessés ainsi que des chats errants se trouvant sur son territoire. À la question de savoir si l'intention est que la commune soit également responsable des animaux blessés qui se trouvent encore chez leur responsable, le délégué a répondu :

« L'article 2.10 vise uniquement à poser le principe de la responsabilité des communes dans la gestion des animaux errants, divagants, perdus, abandonnés et blessés se trouvant sur l'espace public. L'intention n'est pas que la commune soit responsable des animaux blessés qui se trouvent chez ou en présence de leur responsable. Pour rendre les choses plus claires, nous pourrions remplacer le terme 'territoire' par 'espace public' ».

On peut se rallier à cette proposition de texte.

Cette observation vaut également pour l'article 2.15, § 1^{er}, du code en projet.

Article 2.11

43. Selon le délégué, il faut écrire à l'article 2.11, § 1^{er}, alinéa 4, du code en projet « de wetgeving betreffende het natuurbehoud *of* het beheer van uitheemse invasieve soorten » et « la législation en matière de conservation de la nature *ou* de gestion des espèces exotiques envahissantes ».

44. Le délégué a confirmé que le paragraphe 2 de cet article devrait être placé après le paragraphe 3 de celui-ci.

Article 2.17

45.1. L'article 2.17, § 1^{er}, du code en projet prévoit un régime d'agrément pour un certain nombre d'activités ou d'établissements. L'instauration d'un tel régime d'autorisation pour ces établissements doit être appréciée au regard de l'article 9 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur' (ci-après : la directive services), sauf s'il s'agit de services non économiques d'intérêt général (voir à cet égard aussi l'observation 9.1), qui ne relèvent pas du champ d'application de cette directive. Tel est en tout état de cause le cas des refuges pour animaux (article 2.17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, du code en projet). D'après le délégué, tous les établissements mentionnés dans la disposition en projet sont des services non économiques d'intérêt général, mais l'on ne peut se rallier à ce point de vue.

L'appréciation au regard de l'article 9 de la directive services devra également être effectuée pour les établissements auxquels le Gouvernement, conformément à l'article 2.17, § 1^{er}, alinéa 2, du code en projet, peut étendre cette exigence d'agrément, lors de l'élaboration des arrêtés d'exécution concernés.

Dans les deux cas, les modalités relatives aux conditions d'agrément, à la durée de l'agrément et à la procédure d'agrément devront être appréciées à la lumière des articles 10, 11 et 13 à 16 de la directive services, lors de l'élaboration des arrêtés d'exécution concernés.

45.2. L'article 2.17, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, du code en projet dispose que le Gouvernement peut substituer la nécessité d'un agrément à une obligation d'enregistrement (lire : substituer une obligation d'enregistrement à la nécessité d'un agrément). Une obligation d'enregistrement n'est pas un régime d'autorisation au sens de l'article 4, 6), de la directive services. Son instauration devra cependant être appréciée lors de l'élaboration des arrêtés d'exécution au regard de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE) ou du droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants TFUE).

46. L'article 2.17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du code en projet dispose que le Gouvernement impose l'obtention d'un agrément préalable. À la question de savoir pourquoi la condition d'agrément n'est pas directement imposée dans l'avant-projet même, plutôt que de laisser cette possibilité au Gouvernement, le délégué a répondu comme suit :

« Il n'est pas possible de poser le principe de l'octroi d'un agrément sans préciser les conditions qui vont l'assortir et qui sont relativement détaillées. L'article 2.17 reprend donc le fonctionnement appliqué via l'article 5 de la loi de 1986 ce qui implique dès lors qu'un arrêté d'exécution précisant les modalités d'octroi, de maintien, de suspension et de retrait de l'agrément soit adopté pour que le système entre en vigueur à l'égard d'un établissement considéré ».

Eu égard à cette explication, il s'avère être une étape superflue de laisser le Gouvernement imposer la condition d'agrément. Ce n'est que lorsque les conditions et la procédure d'agrément seront déterminées par le Gouvernement conformément à l'article 2.17, § 2, du code

en projet que le système d'agrément pourra entrer en vigueur. Mieux vaut par conséquent prévoir la condition d'agrément dans le code en projet même.

47. Le terme « médiation animale » à l'article 2.17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 13^o, du code en projet doit être précisé ou il faut en inclure une définition à l'article 1.5 du code en projet.

48. Conformément à l'article 2.17, § 3, du code en projet, le Gouvernement peut exonérer les refuges et associations d'intérêt animalier de la redevance due pour la demande d'agrément ou pour la demande de renouvellement de celle-ci. Il faut pouvoir le justifier au regard du principe d'égalité.

Au demeurant, le délégué a déclaré qu'il fallait omettre la mention des associations d'intérêt animalier.

49. L'article 2.17, § 4, du code en projet interdit l'exploitation d'un parc zoologique. Une telle interdiction doit pouvoir se justifier à la lumière de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE), du droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants TFUE) et de la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE) (dans la mesure où l'interdiction entraîne une diminution du commerce d'animaux détenus dans des parcs zoologiques), ainsi que de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

Le délégué a donné la justification suivante :

« L'article 2.17, §4 interdit l'exploitation d'un parc zoologique sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette interdiction se justifie notamment au regard du caractère urbain de Bruxelles qui rend la création et l'exploitation d'un établissement de ce type inconcevable car il ne pourrait pas répondre aux besoins physiologiques et éthologiques des animaux porté par les articles 2.3 à 2.6 du texte en projet.

Par ailleurs, la directive 1999/22/CE du Conseil du 29 mars 1999 relative à la détention d'animaux sauvages dans un environnement zoologique implique que les animaux ne devraient être détenus qu'en vue de la conservation, de l'éducation et des besoins scientifiques, ce que relève par ailleurs la Commission bruxelloise des parcs zoologiques. Or, en pratique, on remarque que l'activité des parcs zoologiques tend plutôt à générer des profits sur la base d'activités de divertissement du public.

Cette restriction à la libre circulation des biens et services ainsi qu'à la liberté de commerce et d'industrie est justifiée en ce que la mesure est non-discriminatoire, nécessaire et proportionnelle à l'objectif poursuivi, à savoir assurer la protection et le bien-être des animaux détenus dans ce type de structures (objectif d'intérêt général visé à l'article 13 TFUE). L'interdiction ne peut être considérée comme discriminatoire, celle-ci ne prévoyant aucune différence de traitement basée sur la nationalité ou l'État d'origine. Enfin, la mesure est proportionnée par rapport à l'objectif visé à savoir garantir un niveau de bien-être animal adéquat tenant compte des besoins physiologiques et éthologiques des animaux hébergés dans ce type de structure ».

On peut accueillir cette justification, notamment compte tenu de la circonstance qu'il n'existe pas en Région de Bruxelles-Capitale de parcs zoologiques, tels que définis à l'article 1.5, 42^o, du code en projet, qui sont concernés par l'interdiction en projet.

Article 2.18

50. À l'article 2.18, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, du code en projet, il conviendrait de préciser l'habilitation au Gouvernement lui permettant d'apporter des « précisions » quant au sort à réserver aux animaux en cas de suspension ou de retrait d'agréments ou d'enregistrements.

51. Pour l'article 2.18, § 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, du code en projet, le délégué propose la formulation suivante :

« La décision de retrait désigne spécifiquement les personnes concerné[e]s par le retrait ainsi que la durée de l'interdiction de solliciter un nouvel agrément ».

On peut se rallier à cette adaptation.

52. L'article 2.18, § 2, alinéa 2, du code en projet fait mention du transfert automatique de la propriété des animaux « aux refuges désignés par Bruxelles Environnement ». Il y a lieu de préciser si cette désignation ne peut avoir lieu que dans des cas spécifiques ou de déterminer que des règles peuvent être fixées par Bruxelles Environnement à propos d'une telle désignation.

Article 2.21

53. Dans le texte néerlandais de l'article 2.21, § 2, du code en projet, il est fait mention d'un « verkoopovereenkomst ». Le délégué confirme que le texte français, qui fait état d'un « contrat de cession », est le bon. On écrira donc dans le texte néerlandais « overeenkomst van afstand ».

Article 2.22

54. Selon l'article 2.22, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du code en projet, un élevage d'animaux de compagnie ⁴⁴ ne peut commercialiser ou donner que des animaux issus de son propre élevage. Une telle interdiction doit se justifier à la lumière de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE), du droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants TFUE) et de la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE), ainsi que de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

Le délégué a donné la justification suivante :

« L'article 2.22 autorise les éleveurs de chiens et de chats à commercialiser ou donner les animaux issus de leur propre élevage. Cela signifie dès lors qu'il n'est pas envisageable qu'un éleveur achète des portées pour les revendre au sein de son établissement. La nécessité de mettre en place cette mesure est née des nombreux constats émanant des services d'inspection belges décrivant l'existence de trafics ou d'atteintes au bien-être des chiots et des chatons qui font l'objet de ce type de commerce. Il a été constaté

⁴⁴ En néerlandais, on écrira « gezelschapsdieren » au lieu de « huisdieren » ; voir la définition figurant à l'article 1.5, 27°, du code en projet.

que de nombreux chiots et chatons transitent d'un élevage à l'autre alors qu'ils n'ont pas été sevrés et sont donc soumis au stress d'une séparation prématurée avec la mère impliquant par ailleurs un défaut de socialisation, de contracter des maladies menant à un décès prématuré ou encore de développer des troubles comportementaux difficilement curables et qui peuvent mener à de la maltraitance animale ou à des abandons.

Le Gouvernement s'est engagé dans la mise en place de mesures moins attentatoires via l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux mais force est de constater que celles-ci sont insuffisantes et inefficaces pour garantir le bien-être des chiens et des chats. Cette situation est dénoncée de longue date par le secteur de la protection animale ainsi que les services d'inspection. En outre, aucun traitement discriminatoire n'est mis en place via cette disposition. Au regard de l'objectif d'intérêt légitime (reconnu par l'article 13 TFUE) que constituent la protection et le bien-être des animaux, les restrictions à la liberté d'établissement, d'entreprendre, du commerce et de l'industrie ainsi qu'à la libre prestation de service et à la circulation des biens apparaissent donc bien nécessaires, raisonnables et proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi ».

Cette justification peut être accueillie.

Article 2.23

55. Conformément à l'article 2.23, § 2, alinéa 1^{er}, du code en projet, le Gouvernement peut « organiser » l'élevage de chiens et de chats afin de réduire les maladies héréditaires et de promouvoir la diversité génétique. On n'aperçoit toutefois pas clairement si l'on vise ainsi la délégation d'un pouvoir réglementaire. La disposition en projet doit être précisée sur ce point.

Article 2.24

56. Le délégué a convenu qu'il vaudrait mieux écrire, à l'article 2.24, § 2, du code en projet, « condamnation [...] en vertu de l'article 1.4 ou pour le non-respect des articles 2.3 à 2.6 » au lieu de « condamnation [...] pour des faits visés aux articles 1.4 et 2.3 à 2.6 du présent Code ».

Article 2.25

57. À la question de savoir ce que l'on entend, à l'article 2.25, alinéa 2, du code en projet, par le segment de phrase « dans les 24 heures à compter de la notification du décès » et pourquoi ce délai est si court, le délégué a répondu ce qui suit :

« Par 'notification du décès', on entend l'information aux héritiers que le décès de leur proche est survenu et qu'il convient de se positionner quant au sort des animaux de celui-ci. Le délai de 24h est un délai volontairement court afin de prendre rapidement en charge l'animal. Au-delà de ce délai, les risques d'atteinte au bien-être animal (voire le décès de celui-ci) sont extrêmement élevés ».

On peut se rallier à ces explications.

Article 3.1

58. En vertu de l'article 3.1, § 1^{er}, du code en projet, le Gouvernement peut interdire de commercialiser des animaux sans disposer de l'agrément visé à l'article 2.17 de ce code. À la question de savoir si cette interdiction ne découle pas déjà de l'obligation d'agrément même et si elle ne donne justement pas à penser que le Gouvernement peut prévoir des exceptions à l'obligation d'agrément, le délégué a répondu comme suit :

« L'article 3.1, §1^{er} ne fait pas double emploi avec l'article 2.17. Il n'est pas ici question d'octroyer un agrément. Il s'agit de permettre au Gouvernement d'interdire la commercialisation d'animaux à des établissements qui ne doivent pas disposer d'un agrément en vertu de l'article 2.17. Ainsi par exemple, le commerce de homards vivants dans les grandes surfaces ne nécessite pas un agrément sur la base de l'article 2.17. L'article 3.1 pourrait donc permettre au gouvernement d'interdire le commerce de ces homards en grande surface. L'exposé des motifs peut sans doute porter à confusion et sera revu en conséquence ».

Vu cette explication, il y a lieu de prévoir à l'article 3.1, § 1^{er}, du code en projet, que le Gouvernement peut interdire la commercialisation d'animaux à d'autres personnes ou établissements que ceux qui disposent d'un agrément en vertu de l'article 2.17 de ce code. Le cas échéant, on peut y ajouter la possibilité pour le Gouvernement d'imposer des conditions pour cette commercialisation.

59. À la question de savoir pourquoi l'article 3.1, § 2, du code en projet habilite une nouvelle fois le Gouvernement à interdire la commercialisation d'animaux, en plus de la délégation visée au paragraphe 1^{er} de cet article, le délégué a répondu ce qui suit :

« En ce qui concerne l'article 3.1, §2, il s'agit de permettre au Gouvernement d'interdire ou de conditionner la commercialisation (le don ou l'adoption) des animaux au sein des établissements nécessitant un agrément ou un enregistrement au sens de l'article 2.17. Il s'agit, pour l'essentiel, d'une reprise de l'article 10 de la loi du 14 août 1986 dont le champ d'application a été largement étendu via une ordonnance du 18 mars 2021. Ce champ d'application avait été étendu afin de permettre au Gouvernement de viser d'autres conditions que celles se rapportant à l'âge des animaux, l'identification, les informations à l'acheteur, le certificat de garantie, le traitement contre les maladies, la présentation et l'exposition en vue de la commercialisation ».

Compte tenu de cette explication, il convient de préciser à l'article 3.1, § 2, du code en projet qu'il s'agit d'interdire la commercialisation d'animaux dans les établissements agréés conformément à l'article 2.17 du code en projet ou de fixer des conditions pour cette commercialisation, du moins s'il s'agit effectivement de limiter le champ d'application de l'habilitation en projet à ces établissements.

Article 3.2

60. L'article 3.2 du code en projet prévoit une interdiction de principe de commercialiser des animaux vivants dans l'espace public ainsi que sur les marchés, dans les foires, salons, expositions d'animaux et en des circonstances similaires (en ce compris les établissements qui visent la donation ou l'adoption d'animaux), ainsi qu'une interdiction d'exposer des animaux

vivants sur des marchés. Concernant la compatibilité avec la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE) et avec la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), le délégué a donné la justification suivante :

« En ce qui concerne l'article 3.2, §1, alinéas 1 et 2, cette disposition est une extension de l'interdiction se trouvant actuellement à l'article 12 de la loi du 14 août 1986. La disposition en projet vise désormais à interdire la commercialisation de tous les animaux vivants dans l'espace public ainsi que sur les marchés, foires,... Toutes les espèces d'animaux qu'il s'agisse de vertébrés ou d'invertébrés (pour autant que le Code leur soit applicable - voir art. 1.3) sont donc concernées.

Si au départ l'interdiction ne concernait que les chiens et les chats, c'était en raison de leur popularité auprès des citoyens. Depuis quelques années, nous observons une nette augmentation de la popularité des nouveaux animaux de compagnie ce qui pose dès lors des problèmes de bien-être animal similaires à ceux pris en compte pour adopter cette interdiction à l'égard des chiens et des chats. En l'occurrence, il s'agit de risques d'acquisition impulsive qui mènent trop souvent (les statistiques des refuges l'attestent) à des abandons ou à de la maltraitance animale. En outre, les conditions dans lesquelles les animaux sont soumis à ces expositions posent de nombreux problèmes pour la préservation de leur bien-être : stress lié aux déplacements, à l'agitation, des conditions de détention inappropriées (défaut de protection contre les intempéries, cages trop petites, etc.).

Dans son avis du 21/09/2018, le Conseil bruxellois du bien-être animal soutient que les marchés ne représentent pas le canal d'achat le plus approprié pour obtenir les renseignements nécessaires relatifs aux besoins physiologiques et éthologiques des animaux, à leur provenance et l'état de santé, ainsi qu'aux frais inhérents à ces facteurs.

Il est nécessaire, pour assurer la protection des animaux, de favoriser l'activité des refuges et autres établissements agréés qui sont soumis à des obligations d'informations spécifiques permettant de limiter les acquisitions irréfléchies.

Les restrictions à la liberté de commerce et d'industrie ainsi qu'à la libre circulation des marchandises se justifient donc pleinement au regard de l'objectif légitime d'intérêt général qu'elle poursuit, à savoir la protection du bien-être animal, reconnu comme tel par l'article 13 TFUE et par la jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne. Aucun traitement discriminatoire n'étant mis en place via cette disposition et aucune mesure moins attentatoire ne pouvant être mise en œuvre, les restrictions visées par le texte en projet sont donc bien nécessaires, raisonnables et proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi.

Le raisonnement est le même qu'il s'agisse de commerce, de donation ou d'adoption d'animaux.

En ce qui concerne le paragraphe 3, il est question d'interdire la pratique des marchands ambulants et autres exposants consistant à exposer des animaux sur un marché pour le divertissement du public, aucune intention de les commercialiser ou de les donner ne caractérisant nécessairement cette pratique. Si la simple exposition d'animaux réduit certes la possibilité pour les passants de succomber à une acquisition impulsive, cette pratique cause toujours les mêmes désagréments pour les animaux que ceux décrits ci-dessus en termes de conditions de transport et de détention dans ces lieux publics.

A Bruxelles, plusieurs plaintes ont d'ailleurs été déposées concernant l'exposition d'animaux sur des marchés au regard de leurs conditions de détention inappropriées telles que l'exposition à des intempéries pendant toute la durée du marché sans bénéficier d'un abri adéquat, des contacts non désirés avec le public, l'absence d'eau de boisson à

disposition, une attache trop courte ainsi que des cages trop petites. Le message délivré au public via ce type d'exposition entre en contradiction avec la reconnaissance de la sentience des animaux.

S'agissant de la poursuite d'un objectif légitime d'intérêt général (assurer la protection et le bien-être des animaux) et en l'absence de possibilité de mettre en place une mesure moins attentatoire, le texte en projet est nécessaire, légitime et proportionné ».

Cette justification peut être accueillie, mais l'exposé des motifs devrait toutefois expliquer, au regard du principe d'égalité, pourquoi, conformément à l'article 3.2, § 2, du code en projet, le Gouvernement peut tout de même prévoir une exception pour la commercialisation d'animaux autres que les chiens et les chats dans des expositions d'animaux.

Article 3.3

61. L'article 3.3 du code en projet prévoit une interdiction de principe de commercialiser un chien ou un chat dans un établissement commercial ou dans ses dépendances, ainsi qu'une interdiction d'exposer un animal vivant dans les devantures des établissements. Concernant la compatibilité avec la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE) et avec la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), le délégué a donné la justification suivante :

« En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 2, il s'agit d'une mesure reprise de l'actuel article 12 de la loi du 14 août 1986. Lorsque cette disposition a été adoptée, la notion de commercialisation englobait les notions de donation et d'adoption. Les motifs évoqués lors de l'adoption de cette disposition sont donc identiques : il s'agit de lutter contre les acquisitions impulsives et irréfléchies qui mènent trop souvent à des abandons ou à de la maltraitance animale. Les explications fournies [in opmerking 60] sont également d'application ici.

En ce qui concerne le paragraphe 2, il s'agit de mettre un terme à certaines pratiques interpellantes observées ces dernières années qui consistent, par exemple, à exposer des poussins vivants dans la vitrine d'un magasin commercialisant des articles de décoration afin d'attirer le client. Cette pratique est inacceptable car elles peuvent impliquer un stress et des souffrances évitables pour les animaux. Cela laisse également entendre que les animaux sont de simples objets ce qui entre en contradiction avec la reconnaissance de la sentience qui caractérise les animaux ».

On peut se rallier à cette justification, sous réserve de l'observation formulée au point 62.

62. À l'article 3.3, § 2, du code en projet, on n'aperçoit pas clairement ce qu'il y a lieu d'entendre par les « établissements » dans les devantures desquels il est interdit d'exposer des animaux vivants. Le délégué a déclaré qu'est visé ici « tout 'établissement', au sens commun du terme », mais cette explication ne permet pas de dissiper l'ambiguïté. L'on peut ainsi se demander si l'interdiction s'étend aux 'bars à chats', dans les devantures desquels des chats peuvent s'installer, ou aux restaurants qui exposent le vivier à homards dans une devanture. À moins que l'intention ne soit d'interdire aussi de telles situations, auquel cas il conviendra alors de fournir une justification plus détaillée au regard de la liberté d'entreprendre (voir l'observation 61), il peut être

suggéré de concentrer l'interdiction sur les « magasins », plutôt que sur les « établissements », à l'exception éventuellement des magasins où des animaux sont vendus pour la consommation.

Article 3.4

63.1. L'article 3.4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du code en projet contient une série d'interdictions diverses, dont les points 1°, 2°, 6°, 7° et 8° sont nouveaux ou étendus par comparaison aux prescriptions actuelles de la loi du 14 août 1986. Le délégué a donné la justification suivante à la lumière de la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE) et de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) :

« En ce qui concerne les interdictions prévues aux 1° et 2°, celles-ci poursuivent l'objectif de garantir l'achat responsable et réfléchi d'un animal. Les soldes, le démarchage en vue du don ou de l'adoption, la vente à distance peuvent être des techniques de marketing qui favorisent les acquisitions impulsives et doivent donc être considérées comme incompatibles avec les responsabilités qu'impliquent l'acquisition d'un animal. Le don et le placement ont toujours été concernés dans le cadre de la loi de 1986. Cette réalité est plus claire via les reformulations du texte en projet (le terme de 'commercialiser' visait le placement, le don et la vente). Vu les conséquences graves que les acquisitions impulsives peuvent avoir sur le bien-être des animaux et l'absence de possibilité de prévoir une mesure moins attentatoire, les restrictions à la circulation des biens et à la liberté de commerce et d'industrie nous semblent légitime, nécessaire et proportionnée.

En ce qui concerne le 6°, le but est d'éviter les trafics d'animaux suscités par la 'rentabilité' que peut procurer l'adoption d'un animal (elle implique uniquement la prise en charge de frais d'adoption peu élevés). Dans ce contexte, il n'y a pas d'autre alternative que l'interdiction et la mesure entend atteindre l'objectif d'intérêt général de protection des animaux.

En ce qui concerne le 8°, la donation n'est pas une nouveauté puisque le terme 'commercialiser' visé à l'article 19, §3 de la loi du 14 août 1986 visait également la donation (cession à titre gratuit) ».

On peut se rallier à cette justification, mais il convient d'ajouter encore une justification dans l'exposé des motifs pour le point 7° et le point 8°, dans la mesure où il s'agit de l'*importation* d'animaux ayant subi une intervention interdite.

63.2. L'article 3.4, § 1^{er}, alinéa 2, du code en projet habilite le Gouvernement à interdire la vente d'animaux vivants en vue de leur consommation ou à soumettre cette vente à des conditions. Le délégué a donné la justification suivante à la lumière de la libre circulation des marchandises et de la liberté d'entreprendre :

« En ce qui concerne l'article 3.4, §1^{er}, alinéa 2, depuis la Sixième réforme de l'État, la Région est compétente en matière de bien-être animal ce qui comprend également la compétence d'en régler le commerce. En effet, selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014, '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'. Cette compétence en matière de commerce a d'ailleurs été confirmée récemment par le Conseil d'État dans son avis 67.856/VR du 13 octobre 2020 (point 3.3).

La loi de 1986 s'intéresse au bien-être des animaux depuis leurs conditions de détention dans les élevages jusqu'à leur mise à mort, en passant par leur commerce. Les animaux vivants vendus à un particulier en vue de leur consommation bénéficient également d'une protection au moment de leur abattage ou de leur mise à mort.

En pratique, alors même que la possibilité de fixer des conditions de commercialisation des animaux découle déjà de l'article 10 de la loi de 1986, elle n'a jamais été appliquée et l'article 3.4, §1^{er}, alinéa tend à rendre cette habilitation plus claire.

La situation des homards et des crabes est à cet égard particulièrement exemplaire de l'intérêt de cette délégation. Le Gouvernement pourrait prémunir ces animaux d'atteintes graves à leur bien-être via cette délégation : des animaux sentients entassés les uns sur les autres, soumis au stress de conditions de présentation au public inappropriées au regard de leurs besoins physiologiques et éthologiques, etc.

Comme souligné ci-dessus, l'objectif de la mesure est de protéger le bien-être mais également la dignité et les intérêts des animaux. Cet objectif est expressément reconnu par le droit de l'Union européenne à l'article 13 du TFUE comme étant un objectif légitime d'intérêt général ce qui justifie que des restrictions soient apportées à la liberté de commerce et d'industrie ainsi qu'à la libre circulation des biens. La disposition n'établit aucune discrimination en relation avec la nationalité ou l'appartenance à un pays et est proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi puisqu'elle vise l'interdiction ou la mise en place de conditions. Le régime qui sera mis en place dépendra donc des circonstances propres aux situations que l'on souhaite encadrer en vue de réduire les souffrances endurées par ces animaux, à tout le moins les souffrances évitables ».

Cette justification peut être accueillie.

63.3. L'article 3.4, § 2, du code en projet contient une série d'interdictions diverses relatives à la commercialisation, à la cession à titre gratuit ou au placement à l'adoption d'animaux dans certains cas, dont les points 2° à 6° sont nouveaux. Le délégué a donné la justification suivante à la lumière de la libre circulation des marchandises et de la liberté d'entreprendre :

« En ce qui concerne le §2, sur les questions liées à la liberté d'établissement, la libre circulation des biens et la libre circulation des services, les restrictions impliquées par cette extension se justifient pleinement au regard de l'objectif légitime d'intérêt général qu'elles poursuivent, à savoir la protection du bien-être animal reconnu comme tel par l'article 13 TFUE mais également par la Cour de Justice de l'Union européenne de manière constante (par ex : affaire C-336/19 - 17 décembre 2020). Pour chacune de ces mesures, aucun traitement discriminatoire n'est mis en place et il n'existe pas de mesure moins attentatoire pour atteindre l'objectif visé. Ainsi plus spécifiquement :

- Le 1° entend éviter les acquisitions impulsives provoquées par un manque de maturité de l'acquéreur ou parce qu'il ne dispose pas de la capacité civile lui permettant de contracter les responsabilités qu'impliquent la prise en charge d'un animal en termes de coûts pour le nourrissage, les soins et le logement de l'animal mais également vis-à-vis des responsabilités civiles et pénales que l'acquisition de l'animal va impliquer ;
- le 2° vise à enrayer les trafics d'animaux, sources de nombreuses atteintes au bien-être des animaux concernés de sorte que la traçabilité de la provenance de ceux-ci est essentielle dans le processus. Il s'agit également de pouvoir éviter les vols d'animaux, vecteur de détresse psychologique pour l'animal unit à son responsable par des liens d'affection étroits ;

- le 3° vise également à enrayer les trafic d'animaux (qui ne se trouvent pas sur les listes positives par exemple - article 2.1) et permettrait de remonter les filières de commerce d'animaux peu scrupuleux impliquant des conditions de transport (et donc de détention d'animaux) inappropriées car une activité cachée ne respectent généralement pas les besoins élémentaires des animaux en termes d'espace disponible, de soin et de nourrissage ;
- le 4° entre en cohérence avec l'article 2.1 interdisant la détention d'animaux sauvages (sauf dérogation visée par l'ordonnance du 1^{er} mars 2012). Ici aussi, il s'agit d'endiguer les problématiques liées au trafic d'animaux et au développement d'effets de mode favorisant les acquisitions impulsives menant à des abandons et à de la maltraitance animale ;
- le 5° se rapporte uniquement à des établissements agréés qui commercialisent des animaux et leur impose d'attester de l'âge et de l'origine des animaux. Il s'agit de pouvoir vérifier que l'animal n'est pas issu d'un trafic ou provenant d'une activité illégale. Il s'agit également de s'assurer que l'acquéreur dispose des bonnes informations quant à l'animal qu'il acquiert: l'âge de l'animal est important dans le processus d'apprentissage et de la socialisation ce qui va amener le responsable de l'animal à adapter son comportement afin de lui fournir les éléments d'enrichissement, de nourrissage, de confrontation à certains stress et stimuli auxquels son âge lui permet (ou non) d'être soumis. Il en va de même en ce qui concerne l'origine de l'animal. ainsi par exemple, le fait de vendre un animal sauvage (alors même que le code l'interdit par ailleurs, sauf certaines dérogations) a un impact important sur la possibilité de l'animal de s'adapter à la vie en captivité et donc aux mesures que le responsable serait amené à prendre (acquérir l'animal ou pas, prévoir des dispositifs supplémentaires ou plus spécifiques pour assurer la manipulation de l'animal ou des conditions de détention appropriées) ;
- le 6° entre en cohérence avec l'article 2.2 notamment puisqu'il ne serait pas légitime qu'une personne frappée par une décision ayant pour conséquence de lui interdire de détenir un animal, de pouvoir néanmoins l'acquérir. L'interdiction de détention est une mesure grave liée aux conséquences graves que le comportement culpeux d'une personne a eu au détriment d'un ou de plusieurs animaux.

Les restrictions visées par le texte en projet sont donc bien nécessaires, raisonnables et proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi.

En ce qui concerne le §2, 4°, il s'agit d'articuler la législation en matière de bien-être animal et celle relative à la conservation de la nature. Cette disposition a bien sa place dans le code puisqu'elle entend protéger et garantir le bien-être de tous animaux, qu'ils soient sauvages ou domestiques. Le projet de texte ne peut cependant pas ignorer les dispositions existantes en matière de conservation de la nature (qui tendent à protéger les espèces et non les animaux en tant qu'individus). La référence à l'article 83, prévoyant des dérogations à l'interdiction de capture, de détention et de transport des espèces indigènes sous certaines conditions liées à la sécurité publique, l'intérêt de la protection de la faune, etc., permet d'éviter certaines confusions ou questionnements pour le citoyen ».

Cette justification peut être accueillie.

Article 3.5

64. L'article 3.5, § 1^{er}, du code en projet interdit la commercialisation, la détention et l'utilisation de produits qui portent atteinte ou nuisent au bien-être des animaux, et énumère dans ce cadre trois types de produits spécifiques (les colliers électriques, colliers étrangleurs et colliers dont l'intérieur présente des parties saillantes, ainsi que les pièges à colle à destination des vertébrés). Le texte néerlandais fait mention de « *waaronder de volgende producten* », ce qui sous-entend une énumération indicative, alors que le texte français mentionne « *à savoir* », ce qui indique une énumération exhaustive. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Seuls les produits listés directement dans l'article 3.5, § 1^{er}, 1^o à 3^o font l'objet de la mesure d'interdiction. Le but n'est donc pas de porter une interdiction générale de tout produit susceptible de porter atteinte aux animaux. En revanche, le Code donne la possibilité au Gouvernement, après avis du Conseil bruxellois du bien-être animal, d'étendre la liste des produits soumis au régime d'interdiction compte tenu de leur impact négatif pour le bien-être des animaux et dans la mesure où ils sont spécifiquement conçus en vue de leur utilisation sur les animaux. L'initiative du Gouvernement est liée à l'avis préalable du Conseil afin de prendre en considération l'évolution des connaissances scientifiques ».

Dans ce cas, la mention que ces produits « portent atteinte ou nuisent au bien-être des animaux » est superflue, étant donné que seuls sont visés les trois produits spécifiquement énumérés. On écrira par conséquent : « La commercialisation, la détention et l'utilisation des produits suivants sont interdites : (...) ».

65. L'article 3.5, § 1^{er}, 1^o en 2^o, du code en projet ne précise pas qu'il s'agit de colliers électriques *pour chiens ou chats*, ni de colliers étrangleurs *pour chiens* ; cela ressort néanmoins des définitions du « collier électrique » et du « collier étrangleur » données à l'article 1.5, 20^o et 21^o, du code en projet. Il serait plus clair de mentionner les espèces animales concernées dans les interdictions, plutôt que dans les définitions des produits concernés.

66. Les mesures d'interdiction visées à l'article 3.5, § 1^{er}, du code en projet doivent pouvoir être justifiées à la lumière de la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE) et de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). Elles peuvent en effet impliquer une restriction du commerce des produits concernés, ce qui peut être considéré comme une mesure d'effet équivalent.

Le délégué a donné la justification suivante :

« Les libertés de commerce et de l'industrie ne sont pas absolues. Elles peuvent faire l'objet de restrictions pour autant que trois conditions cumulatives soient respectées :

1. La restriction ne peut être discriminatoire

Le régime d'interdiction mis en place dans le texte en projet n'établit aucune différence de traitement.

2. La restriction doit viser un objectif légitime

Les trois types de produits faisant l'objet du régime d'interdiction sont largement décriés par les experts scientifiques pour les atteintes graves qu'ils sont susceptibles de causer au bien-être des animaux. Le Conseil bruxellois du bien-être animal a émis deux avis

circonstanciés sur le sujet (avis du 3/10/2019 et du 6/05/2022). On peut notamment y lire ce qui suit :

- en ce qui concerne les pièges à colle : ‘Les animaux piégés risquent de subir un stress prolongé et inévitable et finalement l’épuisement voire des blessures en tentant vainement de s’enfuir, souffrent de faim, de déshydratation ou d’asphyxie. La durée de cette souffrance n’est pas régulée et peut durer plusieurs jours.’
- en ce qui concerne les colliers : ‘L’utilisation des colliers électriques ou électroniques (CE) pour le dressage des chiens est depuis longtemps controversée. Plusieurs associations, de protection animale mais également des vétérinaires experts du comportement, ont déjà souligné que l’analyse avantages-inconvénients de leur usage penche en défaveur du bien-être animal. Cette opinion gagne en importance vu les évolutions récentes de la relation homme-chien et surtout des connaissances scientifiques des risques concernant le bien-être, le comportement et la santé (l’état complet de bien-être physique et psychique – y compris le social – donc plus que l’absence de maladie ou d’infirmité) des chiens (et des chats).

(...)

L’utilisation des CE (tous types, voir ci-dessous) est un cas très clairement problématique d’outils aversifs et de méthode de dressage négative, ce qui implique, selon le groupe de travail du Conseil bruxellois du bien-être animal, qu’une interdiction ne peut plus être évitée. Le groupe de travail souhaite également se prononcer explicitement contre quelques autres moyens aversifs, notamment les colliers étrangleurs (type licol) et les colliers dont l’intérieur comporte des parties saillantes (‘colliers à pique’). Les stimuli utilisés risquent fort (surtout s’ils sont utilisés de manière excessive) d’être vécus comme très aversifs par l’animal et peuvent même provoquer des problèmes de santé (lésions de la trachée dans le cas des colliers étrangleurs).’

Or, la protection et le bien-être des animaux est un objectif d’intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l’article 13 TFUE.

3. La restriction doit être proportionnée

Il n’existe pas de mesure moins attentatoire que l’interdiction, ce que le Conseil bruxellois du bien-être animal confirme dans son avis. Ceci est d’autant plus vrai pour ce qui concerne l’interdiction de commercialisation qui procure toute son efficacité à la norme : le maintien de la possibilité d’acheter librement les produits interdits entraîne une confusion dans la tête des citoyens et est plutôt de nature à encourager la violation de l’interdiction d’utilisation de ce type de produits, comme on a pu le constater en ce qui concerne les pièges à colle (dont l’utilisation est interdite depuis 2021) ».

Cette justification peut être accueillie.

67. L’article 3.5, § 2, du code en projet habilite le Gouvernement à interdire ou limiter la détention et l’utilisation d’autres produits qui sont susceptibles d’avoir un impact négatif sur le bien-être des animaux et qui sont spécifiquement conçus en vue de leur utilisation sur les animaux. Ces mesures doivent pouvoir être justifiées à la lumière de la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE) et de la liberté d’entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne) lors de l’élaboration des arrêtés d’exécution.

68. L'article 3.5, § 3, du code en projet habilite le Gouvernement à mettre en place une dérogation temporaire, « [p]ar dérogation au § 1^{er} [...] lorsque ces produits sont utilisés sur des chiens par la Sécurité civile, la Police locale et fédérale, les Douanes et la Défense ».

On précisera si cette dérogation concerne la seule interdiction de *détention* et d'*utilisation* des produits énumérés au paragraphe 1^{er} de cet article, étant donné que la dérogation est de nature temporaire et porte uniquement sur l'utilisation de ces produits, ou si la dérogation concerne également la *commercialisation* (auquel cas de nouveaux produits peuvent également être acquis).

Il serait en outre préférable de préciser que seuls les produits mentionnés au paragraphe 1^{er}, 1^o et 2^o, de cet article sont visés.

Au demeurant, on n'aperçoit pas clairement ce qu'il y a lieu d'entendre par une « dérogation *temporaire* » et ce que cela implique pour la durée de validité de l'arrêté d'exécution et pour la possibilité de prolonger cette durée de validité.

Articles 3.6 à 3.10

69. En ce qui concerne les articles 3.6 à 3.10 du code en projet, qui contiennent des mesures d'interdiction et des limitations pour certaines formes de publicité relative aux animaux ⁴⁵, on peut se référer aux observations formulées par le Conseil d'État à propos de la compatibilité de telles mesures avec la liberté d'expression et la liberté d'entreprendre dans les avis 67.964/3 ⁴⁶ et 69.974/1/V ⁴⁷, ainsi qu'à l'arrêt n° 10/2021 ⁴⁸ de la Cour constitutionnelle.

Concernant les habilitations octroyées en la matière au Gouvernement, ce contrôle devra encore être effectué lors de la préparation des arrêtés d'exécution. Il en va de même pour la conformité avec la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE).

Le délégué a déjà donné la justification suivante pour les articles 3.7 à 3.10 du code en projet :

« Comme le Conseil d'État le souligne dans son avis 63.512/3, la liberté de commerce et d'industrie '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

⁴⁵ Les infractions aux articles 3.6 à 3.10 de l'avant-projet relèvent des infractions de niveau trois, qui sont punies d'une amende de 50 euros à 50.000 euros mais pas d'un emprisonnement (voir les articles 13.8 et 13.11 du code en projet).

⁴⁶ Avis C.E. 67.964/3 du 13 octobre 2020 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 mars 2021 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-291/1, pp. 13-16, observation 7.

⁴⁷ Avis C.E. 69.974/1/V du 6 septembre 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 4 février 2022 'tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft het voorzien van een strafverzwaring', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2021-2022, n° 960/1, pp. 20-21, observations 4.1 et 4.2.

⁴⁸ C.C., 21 janvier 2021, n° 10/2021, B.35 à B.42.2. Comp. également avec les considérants B.47 à B.53 du même arrêt.

quelconque nécessité pour ce faire ou si une limitation était manifestement disproportionnée au but poursuivi.’

Dans le même avis, le Conseil d'État nous rappelle que la liberté d'expression consacrée à l'article 10 de la CEDH s'applique aux informations commerciales et la publicité commerciale. Cependant, le Conseil d'État reproduit un passage important de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme indiquant en substance ce qui suit : ‘(...) 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 déterminée, à condition de réaliser à cet effet un juste équilibre entre les intérêts en cause.’

Nous procédons ci-dessous à une analyse des différents articles visés par votre question en démontrant que les restrictions apportées à la liberté d'expression ainsi qu'à la liberté de commerce et d'industrie poursuivent un but légitime et sont proportionnées à l'objectif poursuivi. Vous constaterez en outre que le régime mis en place ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire en vue d'atteindre l'objectif légitime poursuivi.

Tout d'abord, en ce qui concerne la poursuite d'un but légitime. L'ensemble des dispositions ont été intégrées au dispositif en projet dans le but d'assurer la protection et le bien-être des animaux. Il s'agit d'un objectif d'intérêt général reconnu comme tel par les plus hautes juridictions européennes et de notre pays. Il est par ailleurs expressément visé par le droit de l'Union européenne à l'article 13 TFUE.

En ce qui concerne l'article 3.7.1^o, l'interdiction de principe de faire de la publicité relative à un animal dont la détention est interdite par ou en vertu de l'article 2.1 est proportionnée à l'objectif poursuivi dans la mesure où il serait inconsistant d'encourager la détention des animaux dont on estime que celle-ci est particulièrement problématique au regard du bien-être des animaux concernés qui pourraient via des publicités faire l'objet d'acquisition impulsives et de trafics avec les conséquences graves que cela implique pour le bien-être de ces animaux, déjà exprimées ci-dessus et notamment dans la réponse à la question 8. Une mesure moins attentatoire qu'une interdiction pure et simple n'est pas envisageable en vue d'assurer l'efficacité du dispositif. C'est d'ailleurs la voie dans laquelle s'était engagé le législateur via l'actuel article 11^{bis} de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux.

En ce qui concerne l'article 3.7.2^o, l'interdiction de principe de la publicité relative à des activités interdites ou strictement encadrées en Région de Bruxelles-Capitale est proportionnée à l'objectif poursuivi dans la mesure où :

- il serait incohérent de promouvoir, en Région bruxelloise, l'exercice d'activités interdites ou strictement encadrées à Bruxelles pour des raisons liées aux atteintes graves causées aux animaux impliqués dans ces activités (conditions de détention inappropriées, maltraitance grave, actes de cruauté, etc.) en incitant le public bruxellois à se rendre à l'étranger (ou dans une autre Région) pour accomplir ce qui n'est pas autorisé à Bruxelles. Ne pas interdire cette publicité participerait à la réification de l'animal et nierait la sensibilité et la sentience que l'on reconnaît en Région de Bruxelles-Capitale.
- Le texte en projet met en place la mesure la moins attentatoire possible en prévoyant que la liste des activités spécifiquement concernées doit encore être dressée. Il ne s'agit donc pas d'une interdiction générale mais une analyse au cas par cas sera effectuée pour chaque activité qui serait concernée.

En ce qui concerne l'article 3.8, §1^{er}, alinéa 1^{er}, le fait que la publicité ne soit autorisée que sur un site internet spécialisé reconnu ou dans une revue spécialisée reconnue est proportionné à l'objectif poursuivi dans la mesure où :

- une telle mesure limite les cas d'acquisitions impulsives de la part de lecteurs de revue, de sites web ou de réseaux sociaux sur internet. La prise en charge d'un animal notamment en termes de soins, de coûts et de logement nécessite que l'on s'abstienne de provoquer l'acquisition d'un animal sur un 'coup de cœur' ou un 'coup de tête' (qui peut être lié à des effets de mode notamment). Ce type d'acquisition impulsive mène à des situations de maltraitance animale ainsi qu'à de nombreux abandons alors même que les refuges se trouvent régulièrement dans l'incapacité d'accueillir de nouveaux animaux.
- le texte en projet met en place la mesure la moins attentatoire possible en prévoyant le recours à des revues/sites spécialisé(e)s ce qui vise les supports dont le contenu rédactionnel concerne exclusivement la commercialisation et le don d'animaux ou de biens et services qui s'y rapportent directement ce qui permet d'assurer l'efficacité de la norme puisque les personnes qui souhaitent consulter ce type de revue/site montrent un intérêt particulier pour les animaux ou leur acquisition.

En ce qui concerne l'article 3.8, §1^{er}, alinéa 2, l'interdiction de faire de la publicité sur les réseaux sociaux et supports assimilés est proportionnée à l'objectif poursuivi dans la mesure où :

- la volonté d'éviter les acquisitions impulsives nécessite la mise en place d'une interdiction relativement stricte. Malgré le régime actuellement en place, des milliers de publicités relatives à la commercialisation ou à la donation d'animaux sont diffusées via ce canal (par exemple Facebook ou Instagram). Or ce type de contenu provoque des acquisitions non réfléchies mais également des trafics d'animaux avec les conséquences dramatiques déjà évoquées ci-dessus pour le bien-être des animaux concernés.
- le texte en projet met en place la mesure la moins attentatoire possible en prévoyant une dérogation pour les pages des réseaux sociaux appartenant à un établissement agréé en vertu de l'article 2.17 du texte en projet. On songe notamment aux établissements commerciaux pour animaux ainsi qu'aux éleveurs de chiens et de chats.

L'article 3.8, §1^{er}, alinéa 3, la possibilité donnée au Gouvernement d'imposer des mesures aux propriétaires, gestionnaires ou éditeurs des revues et site internet en vue de limiter le non-respect du régime mis en place est proportionnée dans la mesure où :

- il n'est pas possible d'atteindre l'objectif fixé sans un encadrement plus strict permettant d'agir directement auprès des propriétaires, gestionnaires et éditeurs des revues et des sites internet non spécialisés qui diffusent pourtant des publicités illégales. À l'heure actuelle, des milliers d'annonces illégales circulent sur les réseaux sociaux sans que les gestionnaires, propriétaires ou éditeurs ne prennent les mesures adéquates pour éviter la diffusion de ces publications. En pratique, il est nécessaire que le service d'inspection notifie officiellement à la plateforme (Facebook ou autre) qu'une annonce est illégale, ce qui laisse un délai de 48 heures pour réagir et supprimer cette publication. La procédure est particulièrement lourde et difficile à appliquer ce d'autant plus que le nombre de publications augmente de manière exponentielle. Ces annonces pouvant relever du trafic illégal d'animaux, il est dès lors légitime

que le Gouvernement puisse prendre des mesures permettant un meilleur respect de la législation.

Si selon la Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur ('directive sur le commerce électronique'), transposée en droit belge dans le Code de droit économique, les États membres ne peuvent imposer une obligation générale de surveillance aux prestataires de la fourniture des services, une obligation de surveillance temporaire peut cependant être mise en oeuvre à la condition d'être nécessaire, temporaire et axée vers certaines activités. L'article 14, §3 de la Directive 2000/31/CE prévoit également que les États membres peuvent 'instaurer des procédures régissant le retrait de ces informations ou les actions pour en rendre l'accès impossible'. La procédure du 'notice and stay down' où l'intermédiaire œuvre par tous les moyens nécessaires afin d'empêcher que le contenu illicite ne réapparaisse sur la plateforme peut alors être prévue par la législation de l'État membre.

- le texte en projet met en place la mesure la moins attentatoire possible et n'excède pas ce qui est nécessaire en vue d'atteindre l'objectif visé puisqu'il se borne à permettre au Gouvernement d'imposer certaines mesures en vue de limiter les violations systématiques de la législation que l'on constate actuellement.

En ce qui concerne l'article 3.9, l'imposition d'un contenu minimal des publicités est nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi puisqu'il s'agit d'assurer une information préalable du futur acquéreur afin d'éviter des acquisitions impulsives (en conscientisant le futur acquéreur des responsabilités impliquées par la prise en charge d'un animal) ou qu'il soit trompé sur l'animal qu'il souhaite acquérir ce qui pourrait mener, comme déjà explicité, à des abandons d'animaux et à des situations de maltraitance animale.

En ce qui concerne l'article 3.10, §1, l'interdiction de la publicité promouvant un produit ou une pratique interdite par ou en vertu du texte en projet est proportionnée à l'objectif poursuivi et nécessaire en vue d'atteindre cet objectif dans la mesure où il serait incohérent de promouvoir, en région bruxelloise, un produit ou une pratique interdite à Bruxelles pour des raisons liées aux atteintes graves causées aux animaux concernés en incitant le public bruxellois à ne pas se conformer aux dispositions du code puisqu'ils seraient amenés à acquérir des produits qu'ils ne peuvent ni acheter, ni détenir ni utiliser. L'absence d'interdiction de ce type de publicité porterait une atteinte grave à l'efficacité de la norme puisqu'elle pourrait laisser entendre aux citoyens que le produit ou la pratique ne sont pas interdites.

En ce qui concerne l'article 3.10, §2, la possibilité octroyée au Gouvernement d'assortir la publicité en vue de promouvoir un produit, une pratique ou une activité susceptible de porter atteinte au bien-être des animaux de conditions est nécessaire en vue d'atteindre l'objectif poursuivi dans la mesure où ces produits, activités ou pratiques seraient susceptibles, sans information préalable ou autres conditions spécifiques, susceptibles de mener à des douleurs, souffrances ou lésions (évitables) pour les animaux concernés. Il s'agit de la mesure la moins attentatoire puisque la publicité n'est pas interdite mais des conditions seraient imposées sur avis du conseil bruxellois du bien-être animal ce qui lie ce régime à l'évolution des connaissances scientifiques et à leur nécessaire prise en considération lors de la mise en place de ces conditions.

Enfin, en ce qui concerne le taux de la peine, l'avis du conseil d'État n° 63.512/3 précise que 'pour apprécier la proportionnalité de cette mesure, la nature et le degré de la sanction qui est infligée doivent être pris en considération.' Il estime par ailleurs qu'une

peine d'emprisonnement est difficilement justifiable pour les infractions en matière de publicité'. Dans son avis 69.974/1/V, il insiste par ailleurs 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.' Le Conseil d'État s'est positionné de la même manière dans les avis 67.964/3 et 71.933/3.

A la lumière des recommandations formulées par le Conseil d'État, le taux de la peine a été revu. Trois niveaux de peine ont été créés. Le non-respect des articles 3.6 à 3.10 (régime applicable en matière de publicité) a été intégré dans le troisième niveau (art. 13.11, 7°) impliquant uniquement une amende allant de 50 à 50.000 euros (art. 13.8, alinéa 4), à l'exclusion de toute peine d'emprisonnement ».

70. Les articles 3.6 à 3.9 du code en projet font mention de « publicité ». L'article 3.10 du code en projet mentionne quant à lui tant « publicité » que « promotion » (en néerlandais : « publiciteit » et « reclame »). Il est conseillé de définir ces notions ou, à tout le moins, de préciser dans l'exposé des motifs ce que l'on entend par celles-ci. Si l'on entend autre chose par promotion que par publicité (ce qui est l'impression donnée par l'utilisation côte à côte des deux notions), il y a lieu d'indiquer clairement ce que l'on entend, notamment en raison de l'incrimination de l'infraction aux dispositions en projet.

Articles 3.7 et 3.8

71. L'article 3.7, 1°, du code en projet interdit la publicité relative à un animal dont la détention est interdite par l'article 2.1 ou en vertu de celui-ci. Selon le délégué, la disposition citée en premier doit être combinée avec l'article 3.6 du code en projet, de sorte que l'interdiction concerne la publicité *en vue de commercialiser, donner ou placer à l'adoption* les animaux concernés. Ce serait également le cas pour l'article 3.8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du code en projet.

Par ailleurs, l'article 3.8, § 1^{er}, alinéa 5, et § 2, du code en projet indique chaque fois quelle publicité est concernée par la disposition (publicité ayant pour but la commercialisation ou la donation, publicité ayant pour but la commercialisation et publicité ayant pour but l'adoption). Il serait plus logique de procéder systématiquement de la sorte.

72. En ce qui concerne l'article 3.8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du code en projet, le délégué a déclaré que l'intention est que tant la publicité dans une revue spécialisée que la publicité sur un site internet spécialisé doivent être reconnues. On écrira alors : « dans une revue spécialisée ou sur un site internet spécialisé reconnus comme spécialisés par la Gouvernement (...) ».

73. Le délégué a convenu qu'il est préférable d'écrire, à l'article 3.8, § 1^{er}, alinéa 2, du code en projet, « sauf s'il s'agit de *publicité diffusée par un établissement agréé* conformément à l'article 2.17 ».

74. L'article 3.8, § 1^{er}, alinéa 3, du code en projet habilite le Gouvernement à imposer des mesures aux propriétaires, gestionnaires ou éditeurs de revues et de sites internet *en vue de limiter la violation de cette interdiction* ou d'en contrôler le respect. À la question de savoir ce que l'on entend par le segment de phrase « en vue de limiter la violation de cette interdiction », le délégué a répondu ce qui suit :

« En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 3, il s'agit de permettre au Gouvernement d'imposer des mesures aux propriétaires, gestionnaires ou éditeurs de revues et de sites internet en vue de prévenir ou supprimer tout acte constitutif d'une infraction en matière de publicité. Il pourrait s'agir, par exemple, d'imposer le retrait immédiat de toute publicité ne contenant pas les mentions minimales requises ou de l'envoi d'un message automatique au diffuseur de l'annonce pour lui rappeler l'existence de l'interdiction (ou de l'encadrement spécifique) ».

L'exposé des motifs mentionne également l'imposition de mesures, telles qu'un « retrait immédiat de toute publicité ne contenant pas les mentions minimales requises ». Pareilles mesures radicales requièrent d'être mentionnées expressément dans la disposition en projet elle-même.

75. L'article 3.8, § 1^{er}, alinéa 4, du code en projet prévoit une exonération de la condition de reconnaissance pour les revues spécialisées et les sites internet spécialisés pour certaines instances et certaines personnes. Le délégué a fourni la justification suivante pour ces cas, à la lumière du principe d'égalité :

« En ce qui concerne le §1^{er}, alinéa 4, les exemptions de reconnaissance opèrent une différence de traitement qui repose sur des critères objectifs que nous justifions de la manière suivante :

1° Les revues/sites édités par ou pour Bruxelles Environnement bénéficient d'une exemption car il s'agit de l'administration chargée du bien-être animal ce qui signifie qu'elle est la mieux informée quant aux législations en vigueur et la mieux équipée (elles se composent notamment de vétérinaire) pour assurer un contenu conforme à la législation applicable en matière de bien-être animal.

2° les revues/sites internet édités par un éleveur d'animaux de compagnie agréé bénéficient d'une exemption car il s'agit d'une activité centrée sur les animaux dont ils font le commerce ce qui signifie que, par nature, les informations qui se trouveront sur leur site/revue sera nécessairement exclusivement en lien avec la détention d'animaux. En outre, le fait qu'il dispose d'un agrément atteste, *a priori*, de leurs connaissances et capacités à fournir des informations utiles et correctes concernant les animaux qu'ils commercialisent ou donnent.

3° les revues/sites internet qui visent la commercialisation ou la donation d'équidés sont, par nature, spécialisés dans le monde des équidés et attirent un public averti qui s'intéressent déjà à la détention d'équidés.

4° les revues/sites internet qui portent exclusivement sur la commercialisation ou la donation d'animaux pour lesquels il n'existe pas encore de liste de positive répondent automatiquement et donc par nature, à la notion de revue/site internet spécialisé(e) de sorte qu'il n'est pas nécessaire de leur imposer une procédure de reconnaissance qui serait obtenir quasiment automatiquement.

5° les revues/sites internet édités par des vétérinaires à destination d'un public professionnel bénéficient d'une exemption car ils répondent, par essence, à la notion de

site/revue spécialisé(e) en s'adressant d'ailleurs à un public qui s'intéresse aux questions animales.

6° les revues/sites internet édités par des associations de promotion de chats et de chiens de race bénéficient d'une exemption car ils répondent, par essence, à la notion de site/revue spécialisé(e) puisqu'ils ne vont concerner que des animaux et des activités qui s'y rapportent. Il n'est dès lors pas nécessaire de leur imposer une procédure de reconnaissance qui aboutirait nécessairement et automatiquement à la reconnaissance ».

La question se pose néanmoins de savoir pourquoi le seul fait qu'une revue ou un site internet concerne exclusivement la commercialisation ou la donation d'animaux pour lesquels il n'a pas encore été établi de liste positive, suffit pour les exonérer de la condition de reconnaissance conformément à l'alinéa 4, 4°, en projet. La justification doit être renforcée sur ce point afin que cette exonération puisse se concrétiser. Du reste, cette disposition fera spécifiquement référence à l'article 2.1, § 2, du code en projet ⁴⁹.

La phrase introductive de l'alinéa 4 en projet fera en outre référence à l'alinéa 1^{er} (et non à l'alinéa 1^{er}, 1°).

76. L'article 3.8, § 1^{er}, alinéa 5, du code en projet comporte deux cas dans lesquels la publicité est bel et bien autorisée. Le délégué a fourni la justification suivante pour ces cas, à la lumière du principe d'égalité :

« En ce qui concerne le § 1, alinéa 5, les autorisations fournies opèrent une différence de traitement qui repose sur des critères objectifs que nous justifions de la manière suivante :

1° la possibilité de diffuser des publicités en vue du commerce ou du don d'animaux de rente dans des revues/sites destiné(e)s au secteur agricole se justifie par le fait que ces revues/sites s'adressent et sont consulté(e)s par un public averti ou agissant dans un contexte professionnel (pouvant impliquer des animaux de rente) et ayant une connaissance plus développée de ce type spécifique d'animaux. En outre, les animaux de rente, vu les spécificités de leur détention mais également vu le but dans lequel ils sont détenus par l'homme, ne sont pas sujet à des acquisitions impulsives (à tout le moins, celles-ci sont très rares).

2° les invertébrés visés à l'article 1.3, §2 du texte sont commercialisés en vue de leur consommation. Dans ce contexte, il n'y a pas de risque d'acquisition impulsive ce qui justifie qu'il soit possible de faire la promotion de ces animaux sans qu'il soit nécessaire de diffuser cette publicité via un site/revue spécialisé(e) ».

Cette justification peut être accueillie. Il convient toutefois de préciser, à l'alinéa 5, 2°, en projet, ce que l'on entend par « les publicités ... sont autorisées ». En effet, on n'aperçoit pas clairement si cette disposition vise uniquement la publicité dans une revue spécialisée (non reconnue) ou sur un site internet spécialisé (non reconnu), ou si elle vise n'importe quelle publicité.

77. L'article 3.8, § 2, alinéa 1^{er}, du code en projet autorise les refuges à publier des annonces ayant pour but de placer à l'adoption des animaux en dehors d'une revue ou d'un site

⁴⁹ L'article 2.1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, du code en projet fait en effet aussi mention d'une liste, qui n'est pas visée ici.

internet spécialisés. Le délégué a donné à cet effet la justification suivante, à la lumière du principe d'égalité :

« En ce qui concerne le §2, les refuges sont autorisés à publier des annonces en vue du placement d'animaux sur n'importe quel type de support. Ils ne se voient donc pas appliquer la limitation aux sites internet/revues spécialisé(e)s. Ce régime particulier opère une différence de traitement reposant sur des critères objectifs : l'autorisation est nécessaire afin d'enrayer les trafics d'animaux (promotion de l'adoption au lieu de la commercialisation) et de soutenir la mission de service public accomplie par les refuges en accueillant les animaux errants, divagants, perdus, abandonnés et saisis. Contrairement aux autres établissements, les refuges ne tirent aucun profit de la commercialisation des animaux (le commerce leur est interdit) et vont, par essence, se concentrer sur la lutte contre l'abandon d'animaux (issus de trafics et acquisitions irréfléchies) en sensibilisant les citoyens sur le sort des animaux et la nécessité de réfléchir avant d'acquérir un animal. Ils sont bien entendu tenus de respecter le contenu minimal imposé pour toute publication et sont par ailleurs encadrés strictement via la procédure d'agrément mise en place via l'article 2.17 du texte en projet ».

Cette justification peut être accueillie.

78. L'article 3.8, § 2, alinéa 2, du code en projet habilite le Gouvernement à déterminer d'autres cas dans lesquels la publicité visant à commercialiser ou donner un animal est autorisée en dehors d'une revue ou d'un site internet spécialisés. La compatibilité avec le principe d'égalité devra être évaluée lors de l'élaboration des arrêtés d'exécution.

Article 3.10

79. À l'article 3.10, § 1^{er}, du code en projet, on écrira « ainsi que toute forme de promotion d'un produit *interdit* ou d'une pratique interdite par le présent Code ou en vertu de celui-ci est interdite ».

80. Dans le texte néerlandais de l'article 3.10, § 2, du code en projet, on écrira « elke vorm van publiciteit of van reclame over een product, een praktijk of een activiteit (...) ».

81. La conformité avec la liberté d'expression et la liberté d'entreprendre devra être appréciée lors de l'élaboration des arrêtés d'exécution de l'article 3.10 du code en projet.

Article 4.1

82. Certaines formes de transport d'animaux sont réglées dans le 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'. Sur le fond, l'article 4.1 du code en projet correspond à l'article 3, premier alinéa, de ce règlement, ce qui est en contradiction avec l'interdiction de transcription. Selon le délégué, la disposition en projet tend cependant à également appliquer le régime contenu dans le règlement au transport d'animaux qui ne relève pas de ce règlement. Il serait dès lors

préférable de rédiger comme suit le texte de l'article 4.1 en projet : « Le transport d'animaux non soumis à l'application du 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 s'effectue conformément à l'article 3, premier alinéa, de ce règlement ».

83. La disposition en projet doit pouvoir se justifier à la lumière de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE), du droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants TFUE) et de la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE), ainsi que de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Cette nouvelle disposition entend généraliser le principe reproduit à l'article 3 du 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 dont le champ d'application est limité notamment en ce qu'il ne vise que les transports effectués dans le cadre d'une activité économique alors qu'il estime dans son considérant (11) que 'les animaux ne doivent pas être transportés dans des conditions telles qu'ils risquent d'être blessés ou de subir des souffrances inutiles'.

L'article 4.1 poursuit un objectif légitime d'intérêt général visé à l'article 13 TFUE et reconnu par les plus hautes juridictions européennes et nationales, à savoir la protection et le bien-être des animaux.

Les libertés que vous évoquez dans votre question ne sont pas des libertés absolues. Les restrictions sont admises sous certaines conditions qui sont ici rencontrées : elles sont nécessaires et proportionnées en vue d'atteindre l'objectif poursuivi. En outre, aucun traitement discriminatoire n'est mis en place via cette disposition ».

Cette justification peut être accueillie.

Article 4.2

84. L'article 4.2, § 1^{er}, du code en projet contient un régime qui, en ce qui concerne les équidés domestiques et les animaux domestiques des espèces bovine, ovine, caprine et porcine, est plus contraignant que ce que prévoit le chapitre VI, point 3.1, de l'annexe I du règlement (CE) n° 1/2005. L'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement autorise les États membres à prendre des mesures nationales plus contraignantes visant à améliorer le bien-être des animaux au cours des transports se déroulant entièrement sur leur territoire ou pour les transports maritimes au départ de leur territoire. Le champ d'application de la disposition en projet se limitera dès lors, en ce qui concerne le transport qui relève du champ d'application du règlement, au transport dans la Région de Bruxelles-Capitale qui, pour le reste, se déroule entièrement sur le territoire belge.

85. L'article 4.2, § 1^{er}, du code en projet (du moins dans la mesure où il est plus contraignant que la disposition réglementaire précitée) doit pouvoir se justifier à la lumière de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE), du droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants TFUE) et de la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE), ainsi que de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'article 4.2 s'inspire des dispositions du 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 dont le champ d'application est limité notamment en ce qu'il ne vise que les transports effectués dans le cadre d'une activité économique.

De nombreux rapports font état des conditions déplorables dans lesquelles les animaux sont transportés et les services d'inspection ainsi que le secteur associatif nous alertent sur la nécessité de renforcer l'encadrement du transport des animaux. Les températures extrêmes et l'absence de système de ventilation ou de chauffage adaptés entraînent, chaque année, la mort de nombreux animaux mais également de nombreuses souffrances et douleurs pourtant évitables.

L'article 4.2 poursuit un objectif légitime d'intérêt général visé à l'article 13 TFUE et reconnu par les plus hautes juridictions européennes et nationales, à savoir la protection et le bien-être des animaux.

Les libertés que vous évoquez dans votre question ne sont pas des libertés absolues. Les restrictions sont admises sous certaines conditions qui sont ici rencontrées : elles sont nécessaires et proportionnées en vue d'atteindre l'objectif poursuivi. En outre, aucun traitement discriminatoire n'est mis en place via cette disposition ».

Cette justification peut être accueillie.

86. L'article 4.2., § 2, du code en projet habilite le Gouvernement à fixer des règles complémentaires concernant les températures en dessous et au-dessus desquelles il est interdit de transporter des animaux. À la question de savoir s'il s'agit ici de règles plus strictes que les dispositions du paragraphe 1^{er}, le délégué a répondu comme suit :

« Par règle supplémentaire, nous entendons des normes de température plus strictes en fonction de l'espèce animale considérée ou pour certaines catégories d'animaux qui nécessitent de bénéficier d'un cadre plus strict (les femelles gravides, par exemple) afin de préserver leur bien-être, ou encore du type de moyen de transport utilisé ».

Il est dès lors conseillé d'écrire « règles complémentaires *plus strictes* ».

Article 4.3

87. L'article 4.3 du code en projet interdit le transport de décapodes marcheurs vivants directement sur de la glace ou dans l'eau glacée, ainsi que le transport de homards à la verticale.

La disposition en projet doit pouvoir se justifier à la lumière de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE), du droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants TFUE) et de la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE), ainsi que de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Les libertés de commerce et de l'industrie, la libre circulation des biens ainsi que la liberté d'établissement et de libre prestation de services ne sont pas absolues. Elles

peuvent faire l'objet de restrictions pour autant que trois conditions cumulatives soient respectées :

1. La restriction ne peut être discriminatoire

Le régime d'interdiction mis en place dans le texte en projet n'établit aucune différence de traitement au regard de la nationalité ou vis-à-vis d'un autre État membre.

2. La restriction doit viser un objectif légitime

Le transport de décapodes marcheurs sur de la glace ou dans de l'eau glacée ainsi que le transport à la verticale des homards sont largement décriés par les experts scientifiques pour les atteintes graves occasionnées au bien-être des animaux concernés, alors même que le Conseil bruxellois du bien-être animal reconnaît la sentience de ces animaux (voir son avis du 24/06/2021).

Or, la protection et le bien-être des animaux est un objectif légitime d'intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l'article 13 TFUE.

3. La restriction doit être proportionnée

Il n'existe pas de mesure moins attentatoire que l'interdiction vu les atteintes causées aux animaux. Le transport reste possible dans des viviers adaptés avec installation de traitement des eaux. Il est également possible de les transporter dans des caisses refroidies ou des contenants équipés d'éléments réfrigérants ».

On peut se rallier à cette justification.

Article 4.4

88. L'article 4.4, § 1^{er}, du code en projet habilite le Gouvernement en matière de transport d'animaux, en vue d'assurer le bien-être animal, à prévoir des interdictions ou à fixer des conditions se rapportant à certains des éléments énumérés dans cette disposition. Pour plusieurs éléments de cette énumération, on n'aperçoit cependant pas clairement comment ils peuvent faire l'objet d'une interdiction. La question se pose de savoir s'il ne peut pas suffire de prévoir une délégation au Gouvernement pour les conditions pouvant être fixées en la matière.

89. La disposition en projet doit pouvoir se justifier à la lumière de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE), du droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants TFUE) et de la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE), ainsi que de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« En ce qui concerne l'insertion de la possibilité de mettre en place des interdictions, les libertés de commerce et de l'industrie, la libre circulation des biens ainsi que la liberté d'établissement et de libre prestation de services ne sont pas absolues. Elles peuvent faire l'objet de restrictions pour autant que trois conditions cumulatives soient respectées :

1. La restriction ne peut pas être discriminatoire

Le régime d'interdiction mis en place dans le texte en projet n'établit aucune différence de traitement au regard de la nationalité ou vis-à-vis d'un autre État membre.

2. La restriction doit viser un objectif légitime

Le transport des animaux suscite de nombreuses atteintes au bien-être des animaux qui ont été révélées par plusieurs rapports émanant des autorités européennes mais également au niveau national. Certains contextes pourraient donc nécessiter des interdictions pures et simples et non des conditions spécifiques soit parce qu'il y aurait des problèmes d'efficacité de la norme soit parce que la pratique est tout à fait inacceptable au regard de la préservation du bien-être des animaux concernés et/ou engendre des douleurs/souffrances évitables. Il reviendra à cet égard au gouvernement de pouvoir justifier de la légitimité de l'interdiction qu'il souhaite mettre en place (est-elle raisonnable et proportionnée?).

La protection et le bien-être des animaux est un objectif légitime d'intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l'article 13 TFUE ce qui permet de justifier la mise en place d'interdictions.

3. La restriction doit être proportionnée

Le texte en projet offre la possibilité de mettre en place une série de conditions qui permettront d'assurer un transport correct, ou à défaut, de mettre en place des interdictions. Il ne s'agit donc pas d'un régime catégorique (interdiction pure et simple), au contraire, il s'agit de trouver la meilleure alternative au regard du nécessaire respect du bien-être des animaux mis en balance avec les différentes libertés auxquelles des restrictions seront apportées ».

On peut en principe se rallier à cette justification, mais il faudra procéder à une évaluation plus pertinente lors de la préparation des arrêtés d'exécution.

90. Le délégué a convenu qu'il est préférable d'écrire « containers » plutôt que « verpakkingen » dans le texte néerlandais de l'article 4.4, § 1^{er}, 1^o, du code en projet.

91. À la question de savoir ce que l'on entend à l'article 4.4, § 1^{er}, 2^o, du code en projet par les mots « conditions de détention [...] des animaux », le délégué a fourni la réponse suivante :

« En ce qui concerne le §1^{er}, 2^o, les conditions de détention font référence au déplacement des animaux ainsi qu'aux manipulations qui vont être opérées pendant le chargement et le déchargement des animaux. L'objectif est d'élargir le champ d'application de l'actuel article 13, 2 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux ».

Si l'on entend les conditions *durant le transport*, mieux vaut l'indiquer explicitement.

92. À la question de savoir si les délégations contenues à l'article 4.4, § 1^{er}, du code en projet ne doivent pas être complétées en vue de réglementer l'agrément de postes de contrôle, visé à l'article 3 du règlement (CE) n° 1255/97 du Conseil du 25 juin 1997 'concernant les critères communautaires requis aux postes de contrôle et adaptant le plan de marche visé à l'annexe de la directive 91/628/CEE' et éventuellement la perception d'une redevance y afférente, le délégué a répondu de la manière suivante :

« [U]ne délégation n'est pas nécessaire dans la mesure où l'agrément des postes de contrôle est déjà mis en place via l'Arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (voyez l'article 3 et l'annexe II) ».

Cet agrément que prévoit la disposition réglementaire précitée, concerne également le bien-être animal et pas uniquement la santé des animaux et la sécurité de la chaîne alimentaire. Il faut dès lors prévoir un fondement juridique permettant aux régions, compétentes en matière de bien-être animal, de réglementer ces agréments, ne serait-ce que pour rendre l'agrément fédéral cité par le délégué applicable pour les régions, dans le cadre de leur compétence en matière de bien-être animal.

93. L'article 4.4, § 2, alinéa 1^{er}, du code en projet habilite le Gouvernement à autoriser le ministre qui a le bien-être animal dans ses attributions (ci-après : le ministre) ou son délégué à accorder, *dans des cas particuliers*, des dérogations ou des dispenses et à assortir ces dérogations ou dispenses d'obligations ou de restrictions. Il y a lieu de préciser dans le texte lui-même s'il s'agit d'une compétence réglementaire ou d'une compétence individuelle. Dans le premier cas, pareille délégation n'est possible que pour autant qu'elle ne contienne que des règles de détail ou d'un intérêt limité (en ce qui concerne le ministre) ou lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique (en ce qui concerne le délégué). Il est fort douteux que les mesures envisagées puissent s'inscrire dans ce cadre.

94. L'article 4.4, § 2, alinéa 2, du code en projet prévoit qu'en ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, 10°, de cet article, aucun certificat de compétence pour l'exportation d'animaux vertébrés vivants dans le cadre d'une activité économique ne peut être délivré afin d'autoriser le transport de ces animaux vers des pays tiers de l'Union européenne ne disposant pas d'une législation protectrice des animaux au moins équivalente aux dispositions adoptées par le code en projet ou en vertu de celui-ci.

La disposition en projet porte sur l'exportation vers des pays tiers de l'Union européenne et, partant, sur la politique commerciale commune pour laquelle l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive, conformément aux articles 3, paragraphe 1, e), et 207, paragraphe 1, TFUE, auquel cas il faut soit demander une délégation aux organes de l'Union européenne, soit passer par la procédure relative aux mesures de sauvegarde visée dans le règlement (UE) n° 2015/479⁵⁰. Si cela s'avère impossible, il faudra omettre la disposition en projet.

Chapitre V

95. Le chapitre V du code en projet réglemente l'importation, le transit et l'introduction d'animaux sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Il convient toutefois de préciser si l'on vise uniquement l'importation en provenance d'autres États membres de l'Union ou de l'EEE ou d'États assimilés, ou si l'importation en provenance de pays tiers est également visée.

Si l'intention est d'également régler l'importation en provenance de pays tiers, il faut tenir compte de l'observation formulée au point 94 concernant la politique commerciale commune de l'Union européenne, ainsi que du règlement (UE) n° 2015/755 du Parlement européen

⁵⁰ Règlement (UE) n° 2015/479 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 'relatif au régime commun applicable aux exportations'.

et du Conseil du 29 avril 2015 'relatif au régime commun applicable aux importations de certains pays tiers'.

96. À la question de savoir pour quel motif il est fait mention de « l'introduction d'animaux sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale » dans l'intitulé du chapitre V du code en projet, alors que les articles 5.1 à 5.3 mentionnent à cet égard seulement l'importation, le délégué a donné la réponse suivante :

« Les articles 5.1 et 5.3 devraient également viser l'introduction d'animaux sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale car il pourrait s'agir d'animaux en provenance d'une autre Région. Les dispositions seront donc modifiées en conséquence ».

Si le champ d'application des articles 5.1 à 5.3 est étendu à l'introduction d'animaux en provenance de la Région wallonne ou flamande, il faudra également pouvoir justifier les mesures en projet au regard de l'union économique et monétaire visée à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Article 5.1

97. L'article 5.1, § 1^{er}, du code en projet habilite le Gouvernement à déterminer les conditions relatives à l'importation ou au transit d'animaux, qui peuvent se rapporter notamment à l'enregistrement des importateurs et vendeurs et aux conditions de délivrance des autorisations.

97.1. Il faut préciser de quelles autorisations (pour quelle activité) il s'agit.

97.2. L'instauration d'une obligation d'enregistrement en exécution de l'habilitation précitée doit pouvoir se justifier à la lumière de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE), du droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants TFUE) et des articles 14, 15 et 16 de la directive services, ainsi que de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

L'instauration d'une obligation d'autorisation en exécution de l'habilitation précitée doit pouvoir se justifier à la lumière de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE), du droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants TFUE) et des articles 9, 14, 15 et 16 de la directive services, ainsi que de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

Les conditions d'enregistrement et d'autorisation, ainsi que la procédure à suivre pour les obtenir devront être vérifiées lors de la mise en œuvre des arrêtés d'exécution concernés.

98. L'article 5.1, § 1^{er}, du code en projet mentionne également dans l'habilitation précitée le « principe des rétributions, leur tarif et [leurs] modalités de perception ». Il faut indiquer à quelle fin les rétributions peuvent être perçues et qui en est redevable.

Article 5.2

99. L'article 5.2, première phrase, du code en projet interdit l'importation d'un animal en provenance de l'étranger en vue de son adoption. Le délégué a donné la justification suivante à la lumière de la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE) :

« La libre circulation des biens n'est pas une liberté absolue. Elle peut faire l'objet de restrictions sous certaines conditions. En l'occurrence, la restriction est justifiée par des raisons qui tiennent à la protection des animaux (par ailleurs, objectif d'intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l'article 13 TFUE) et qui est lié au fait que les refuges bruxellois attirent systématiquement notre attention sur la saturation de leurs structures et les difficultés de placer des animaux à l'adoption. Le même constat est effectué dans les deux autres Régions.

Cela explique qu'il existe actuellement une interdiction pour les refuges d'introduire des animaux en provenance de l'étranger en vue de leur adoption. Or, chaque année environ un millier de chiens en provenance de l'étranger sont introduits en Belgique en vue de leur placement dans des familles d'adoption. On peut s'opposer par principe à cette introduction en invoquant les raisons suivantes :

- Les problèmes de bien-être animal doivent avant tout être résolus dans le pays d'origine ;
- La Belgique reste confrontée à une surabondance d'animaux dans les refuges ;
- L'introduction d'animaux en provenance de l'étranger n'est pas sans risque pour la santé animale et publique ;
- Cela ouvre la voie à des trafics d'animaux.

Les animaux importés pour l'adoption proviennent soit de 'refuges locaux', souvent après avoir été maltraités et négligés, soit ce sont des animaux errants. Il s'agit donc d'animaux au passé inconnu qui sont souvent porteurs de maladies ou de troubles du comportement. Ces problèmes sont reportés sur les futurs responsables de ces animaux qui en supportent les conséquences financières et psychologiques. Ces animaux se retrouvent alors abandonnés dans les refuges bruxellois, accusant déjà une surcharge d'accueil.

Dans son avis du 5 mai 2023, le Conseil bruxellois du bien-être animal a insisté sur la nécessité de ce régime d'interdiction pour les raisons évoquées ci-dessus.

Par ailleurs, le régime d'interdiction mis en place dans le texte en projet n'établit aucune différence de traitement. Enfin, il n'existe pas de mesure moins attentatoire que l'interdiction mais il reste une possibilité pour le Gouvernement de fixer un régime de dérogations ce qui démontre le caractère proportionné de la mesure ».

Cette justification peut être accueillie. Il peut être admis qu'une justification similaire est applicable à la lumière de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE), du droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants TFUE), ainsi que de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

Article 5.3

100. L'article 5.3, alinéa 1^{er}, du code en projet interdit l'importation d'un animal ayant subi une intervention interdite au sens de l'article 7.1 du code en projet. Le délégué a donné la justification suivante à la lumière de la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE) :

« La libre circulation des biens n'est pas une liberté absolue. Elle peut faire l'objet de restrictions sous certaines conditions. En l'occurrence, la restriction est justifiée par des raisons qui tiennent à la protection des animaux (par ailleurs, objectif d'intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l'article 13 TFUE) puisqu'il s'agit de lutter contre le comportement de certains responsables d'animaux visant à faire pratiquer une intervention interdite en vertu de la législation bruxelloise (la coupe de la queue ou des oreilles d'un chien par exemple) dans un pays où elle est encore autorisée ou à faire l'acquisition d'un animal à l'étranger à cette fin. Il s'agit de lutter contre les atteintes au bien-être des animaux générées par l'intervention en elle-même (puisqu'on prive l'animal d'une partie sensible de son corps et qui souvent lui est très utile) et le stress lié au transport de ces animaux. En ennuyant ce type de pratique via la mesure envisagée, cela renforce la lutte contre les acquisitions irréflechies de ces animaux par effet de mode et qui mènent à des situations de maltraitance animale ou à l'abandon de ceux-ci.

Dans son avis du 5 mai 2023, le Conseil bruxellois du bien-être animal insiste d'ailleurs sur la nécessité de mettre en place un tel régime.

Le régime d'interdiction visé par le texte en projet n'établit aucune différence de traitement et est proportionné dans la mesure l'interdiction apparaît nécessaire mais pourrait toutefois être assortie de dérogations dans certains cas ».

Cette justification peut être accueillie. Il peut être admis qu'une justification similaire est applicable à la lumière de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE), du droit à la libre prestation des services (article 56 et suivants TFUE), ainsi que de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

Article 6.1

101. L'article 6.1 du code en projet contient plusieurs dispositions relatives à la mise à mort des animaux et doit être lu en ce sens qu'il ne porte pas atteinte aux règles énoncées à ce propos dans le règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 'sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort'.

Il n'a pas pu être examiné, dans le délai imparti et compte tenu de la charge de travail actuellement très importante, quelles dispositions relèvent éventuellement de l'interdiction de transcription. Les auteurs de l'avant-projet devront veiller à éviter tout chevauchement avec des dispositions du règlement précité. Le cas échéant, il faudra insérer une référence restrictive (« sans préjudice de ») à la disposition pertinente du règlement.

102. À l'article 6.1, § 1^{er}, alinéa 2, du code en projet, on écrira « fixer » plutôt que « encadrer ».

103. Selon le délégué, à l'article 6.1, § 2, alinéa 4, du code en projet, il faut entendre par le segment de phrase « sous réserve des modalités particulières imposées pour les mises à mort visées à l'alinéa 1^{er} » ce qui suit :

« En ce qui concerne le §2, alinéa 4, la réserve mise en place signifie que l'étourdissement ou l'anesthésie ne devra pas être pratiquée si une méthode particulière est fixée via l'une des dérogations visées à l'alinéa 1^{er}. L'application de la disposition visant la méthode la plus sélective et la moins douloureuse doit cependant orienter l'action du législateur et de la personne pratiquant l'acte de mise à mort vers la méthode occasionnant le moins de souffrance possible à l'animal ».

La disposition doit être précisée en ce sens.

Article 6.2

104. L'article 6.2 du code en projet comporte plusieurs dispositions spécifiques relatives à la mise à mort de certains animaux. À ce sujet, l'exposé des motifs précise ce qui suit :

« Cette disposition pose trois interdictions. La première concerne la mise à mort des poussins par broyage ou gazage de toute espèce de volaille domestique. Il s'agit actuellement de méthodes de mise à mort autorisées par le règlement 1099/2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort qui est particulièrement critiquée par la population. Les poussins mâles (des entreprises d'accoupage qui produisent des poussins destinés à devenir des poules pondeuses) sont mis à mort par broyage ou gazage peu après leur éclosion car ils ne présentent pas d'utilité dans la production de cette filière. Les poussins récemment éclos sont triés selon leur sexe et les poussins mâles sont mis à mort, généralement.

L'Allemagne, la France ainsi que la Région Wallonne ont récemment légiféré sur cette question. Si ce type de mise à mort n'est actuellement pas pratiquée en Région bruxelloise, une interdiction permet d'envoyer un signal à l'Union européenne sur la nécessité de revoir son règlement et allonge la liste des pays qui ne souhaitent pas que l'on recour[e] à ce type de pratique. L'objectif est de favoriser l'émergence d'alternatives telles que le sexage dans l'œuf.

[...]

Enfin, la dernière interdiction vise le gazage des porcs et plus spécifiquement une méthode autorisée par le règlement 1099/2009 : le dioxyde de carbone à forte concentration c'est-à-dire une exposition directe ou progressive des animaux conscients à un mélange gazeux contenant plus de 40% de dioxyde de carbone.

Cette méthode est particulièrement décriée car les cochons sont exposés à un haut taux de concentration en dioxyde de carbone qui engendre une sensation de brûlure puis de noyade et peut causer une douleur aiguë pendant 15 à 30 secondes avant qu'ils ne perdent conscience. Les conclusions du rapport de l'EFSA du 6 mai 2020 précisent notamment que l'exposition au CO₂ à des concentrations élevées est considérée par le groupe scientifique comme un grave problème de bien-être, parce qu'elle est très aversive et qu'elle provoque de la douleur, de la peur et une détresse respiratoire ».

104.1. Selon le délégué, les interdictions figurant aux points 1° et 3° de l'article 6.2 du code en projet concernent des cas où une disposition nationale plus stricte est possible en vertu de l'article 26, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1099/2009 :

« En ce qui concerne le 1°, la méthode de mise à mort par broyage et par gazage des poussins est actuellement autorisée par l'annexe I, chapitre I du Règlement 1099/2009 à laquelle l'article 4 du Règlement renvoie.

L'article 26, §3 du Règlement 1099/2009 autorise les Etats membres, sur base de nouvelles preuves scientifiques, à assurer une plus grande protection des animaux au moment de leur mise à mort en ce qui concerne les méthodes d'étourdissement visées à l'annexe I. La Région bruxelloise, à l'instar de la France, de l'Allemagne ou encore de la Région wallonne dans son arrêté du gouvernement du 8 juillet 2021 relatif à la protection des animaux au moment de leur mise à mort proposent d'interdire la mise à mort des poussins de volailles domestiques par méthode de broyage ou de gazage.

(...)

En ce qui concerne le 3°, la méthode de mise à mort par dioxyde de carbone à forte concentration est actuellement autorisée via l'article 4 du Règlement 1099/2009 procédant à un renvoi vers l'annexe I (voyez le chapitre I de cette annexe).

L'article 26, §3 du Règlement 1099/2009 autorise les États membres à assurer une plus grande protection des animaux au moment de leur mise à mort en ce qui concerne les méthodes d'étourdissement visées à l'annexe I ».

L'article 26, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1099/2009 fixe une procédure selon laquelle lorsque, sur la base d'une nouvelle preuve scientifique, un État membre juge nécessaire de prendre des mesures visant à assurer une plus grande protection des animaux au moment de leur mise à mort en ce qui concerne les méthodes d'étourdissement visées à l'annexe I de ce règlement, il notifie à la Commission les mesures qu'il envisage de prendre. La Commission les porte à la connaissance des autres États membres. La Commission soumet la question au comité visé à l'article 25, paragraphe 1, du règlement dans un délai d'un mois à compter de la notification et, sur la base d'un avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et conformément à la procédure visée à l'article 25, paragraphe 2, approuve ou rejette les mesures nationales en question.

Le délégué a déclaré que la Commission a été informée. Les dispositions en projet ne pourront se concrétiser que lorsque la procédure précitée sera arrivée à son terme et la Commission aura pris une décision favorable.

104.2. En ce qui concerne l'articulation du point 2° de l'article 6.2 du code en projet avec le règlement (CE) n° 1099/2009, le délégué a apporté les précisions suivantes :

« En ce qui concerne le 2°, le Règlement 1099/2009 ne porte aucune disposition spécifique relative aux femelles gestantes. Il porte uniquement le principe général selon lequel 'Toute douleur, détresse ou souffrance évitable est épargnée aux animaux lors de la mise à mort et des opérations annexes' (art. 3, §1). L'article 26, §3 du Règlement nous semble pouvoir être invoqué dans la mesure où les techniques d'étourdissement utilisées provoquent des souffrances pour le juvénile porté par la femelle abattue. Il en va de même dans le cadre de l'abattage sans étourdissement préalable ce qui nous invite à invoquer l'article 26, §2, c) du Règlement.

Une disposition similaire a été adoptée en Allemagne ».

En l'occurrence, la même conclusion que celle formulée dans l'observation 104.1 est applicable.

Article 6.3

105. L'article 6.3 du code en projet prévoit l'obligation pour tout abattoir de disposer d'un système de vidéosurveillance en vue de permettre un contrôle du respect de la législation applicable en matière de bien-être animal et de constater les infractions. À cet égard, certains éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel lié à la vidéosurveillance sont réglés et un certain nombre de délégations sont accordées au Gouvernement.

105.1. Le règlement (CE) n° 1099/2009 doit en principe être considéré comme une harmonisation complète de la protection offerte aux animaux lors de leur mise à mort. Ce règlement ne fait toutefois pas mention d'installations telles qu'un système de vidéosurveillance ⁵¹. La disposition en projet ne paraît pas non plus pouvoir être considérée comme une règle nationale plus stricte au sens de l'article 26, paragraphe 2, de ce règlement, dès lors que cette disposition réglementaire ne porte que sur la mise à mort d'animaux en dehors d'un abattoir, l'abattage de gibier d'élevage et l'abattage d'animaux conformément à des méthodes particulières prescrites par des rites religieux, ainsi que les opérations annexes. Par ailleurs, on ne peut nier que les règles contenues dans le règlement (CE) n° 1099/2009 sont destinées à épargner « toute douleur, détresse ou souffrance évitable » ⁵² aux animaux lors de la mise à mort et des opérations annexes, objectif que la vidéosurveillance permanente peut indéniablement contribuer à atteindre. Il est dès lors recommandé aux auteurs de l'avant-projet de prendre contact avec les services de la Commission européenne pour être fixé sur la question de savoir si la règle relative à la vidéosurveillance est conforme aux dispositions du règlement (CE) n° 1099/2009.

105.2. Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ⁵³.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans le code en projet lui-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de

⁵¹ La règle proposée ne paraît pas non plus s'inscrire d'emblée dans le cadre de la réglementation en matière de procédures de contrôle au sens de l'article 16 du règlement, puisque celles-ci concernent plutôt la procédure relative à la mise en œuvre des contrôles visés à l'article 5 du règlement, lesquels sont essentiellement des contrôles par échantillonnage et non une vidéosurveillance permanente.

⁵² Article 3, paragraphe 1, du règlement.

⁵³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données' ⁵⁴.

Ces éléments essentiels sont en partie fixés à l'article 6.3 du code en projet.

L'objectif du traitement des données à caractère personnel est généralement défini comme consistant à « contrôler le respect de la législation applicable en matière de bien-être animal et [...] constater les infractions ». Il serait préférable de faire également référence à la réglementation européenne pertinente en matière de bien-être animal.

En outre, il convient aussi de préciser quelles données à caractère personnel sont traitées et quelles infractions de quelles personnes sont recherchées. S'agit-il uniquement du personnel de l'abattoir dans l'accomplissement de son travail ou d'autres personnes pouvant être présentes dans l'abattoir, telles que les vétérinaires qui réalisent l'expertise, le personnel de surveillance et les transporteurs d'animaux, sont-elles aussi visées ?

105.3 Pour l'application de la disposition à adopter, il conviendra de respecter la CCT n° 68 du 16 juin 1998 'relative à la protection de la vie privée des travailleurs à l'égard de la surveillance par caméras sur le lieu du travail' ⁵⁵.

Article 6.4

106. L'article 6.4 du code en projet contient une série de délégations au Gouvernement en ce qui concerne l'abattage des animaux. Il y a certes lieu de comprendre ces délégations en ce sens que le Gouvernement doit respecter le règlement (CE) n° 1099/2009 lors de leur mise en œuvre. Il est préférable d'insérer une référence restrictive (« sans préjudice de ») au règlement.

107. Selon le délégué, il faut supprimer les mots « sanitaires et » à l'article 6.4, 3°, du code en projet, compte tenu de la référence restrictive (« sans préjudice de »), déjà existante, à « la législation en matière de santé publique et animale » figurant au début de la disposition en projet.

108. Également à l'article 6.4, 3°, du code en projet, on écrira « et les conditions auxquelles l'autorisation peut être suspendue ou retirée ».

109. Selon le délégué, il y a lieu d'ajouter, à l'article 6.4, 4°, du code en projet, la délégation visant à régler la compétence du responsable du bien-être animal, qui a été omise à la suite d'un oubli. Il s'agit des éléments visés à l'article 21 du règlement (CE) n° 1099/2009 auxquels fait référence l'article 17 de ce règlement.

⁵⁴ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119, observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B. 74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

⁵⁵ Vu l'article 3, alinéa 2, 1°, de la loi du 21 mars 2007 'régulant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance', cette loi ne paraît pas s'appliquer au dispositif spécifique en projet.

110. Dans le texte néerlandais de l'article 6.4, 5°, du code en projet, il faut écrire « functionaris voor het dierenwelzijn » au lieu de « verantwoordelijke voor het dierenwelzijn », conformément à la terminologie utilisée dans le règlement (CE) n° 1099/2009.

Article 7.1

111. Aux termes de son paragraphe 1^{er}, l'article 7.1 du code en projet s'applique à tous les animaux, de sorte que par rapport à l'article 17bis actuel de la loi du 14 août 1986, les invertébrés tombent eux aussi dans le champ d'application.

Le délégué a justifié cette extension à la lumière de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE), du droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants TFUE), ainsi que de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) comme suit :

« En ce qui concerne le §1^{er}, l'extension opérée par l'article 7.1 aux invertébrés est liée à l'évolution des connaissances scientifiques et à la reconnaissance de la sentience et de la sensibilité des animaux, en ce compris les invertébrés visés à l'article 1.3, §2 du texte en projet. Ces derniers sont donc, à ce stade, les seuls concernés par l'extension portée par cet article 7.1, §1^{er}.

La liberté de commerce et d'industrie, la liberté d'établissement ainsi que la libre prestation de services ne sont pas des libertés absolues. Elles peuvent faire l'objet de restrictions pour autant que trois conditions cumulatives soient respectées :

1. La restriction ne peut pas être discriminatoire

Le régime d'interdiction mis en place dans le texte en projet n'établit aucune différence de traitement au regard de la nationalité ou vis-à-vis d'un autre État membre.

2. La restriction doit viser un objectif légitime

L'extension de l'interdiction vise à assurer la protection et le bien-être des invertébrés, objectif légitime d'intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l'article 13 TFUE. En ce qui concerne les céphalopodes, leur complexité et leur caractère sentient sont démontrés depuis plusieurs années ce qui justifie l'extension opérée. En ce qui concerne les décapodes marcheurs, nous pouvons à cet égard citer utilement le Conseil bruxellois du bien-être animal (voyez son avis du 24/06/2021) : 'Dans cette catégorie animale, il existe donc un certain degré 'd'intégration' des sentiments ou des états affectifs négatifs. Certains présentent même des changements comportementaux qui montrent des homologues frappantes avec l'anxiété chez les vertébrés. Selon certains scientifiques, cela correspond au concept d'expérience consciente de la douleur, sur base duquel les crustacés décapodes pourraient se voir accorder un statut de 'sentience' similaire à celui des poissons, ce qui plaide pour la protection de leur bien-être.'

3. La restriction doit être proportionnée

Comme pour les vertébrés, il n'existe pas de mesure moins attentatoire que l'interdiction puisque la souffrance que ces animaux sont susceptibles d'endurer est parfaitement comparable. L'article 7.1, §2 met en place une série d'exceptions ce qui démontre la volonté de trouver un juste équilibre entre les atteintes aux libertés et le but légitime poursuivi ».

On peut se rallier à cette justification.

Cette justification vaut également pour l'extension similaire du champ d'application de l'article 7.2 du code en projet.

112. Conformément à l'article 7.1, § 4, du code en projet, il est interdit d'interrompre la gestation d'un animal se trouvant dans le dernier tiers de la gestation sauf s'il s'agit d'un animal non socialisé.

Le délégué a justifié cette nouvelle disposition à la lumière de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE), du droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants TFUE), ainsi que de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) comme suit :

« En ce qui concerne le §4, la gestion étant définie comme 'l'état d'une femelle vivipare, entre nidation et mise bas, chez les espèces gestantes', cela signifie que la disposition ne s'applique pas aux invertébrés de l'article 1.3, §2 qui sont, sauf erreur de notre part, des ovipares.

Il s'agit par contre d'une nouvelle disposition pour les animaux concernés par le processus gestationnel. La liberté de commerce et d'industrie, la liberté d'établissement ainsi que la libre prestation de services ne sont pas des libertés absolues. Elles peuvent faire l'objet de restrictions pour autant que trois conditions cumulatives soient respectées :

1. La restriction ne peut pas être discriminatoire

Le régime d'interdiction mis en place dans le texte en projet n'établit aucune différence de traitement au regard de la nationalité ou vis-à-vis d'un autre État membre.

2. La restriction doit viser un objectif légitime

L'extension de l'interdiction vise à assurer la protection et le bien-être des animaux, objectif légitime d'intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l'article 13 TFUE. L'interruption de la gestation lorsque le cycle est aussi avancé est une source de détresse émotionnelle pour la femelle gestante ce qui justifie au regard de la reconnaissance de la sentience des animaux et de la nécessité de leur épargner toute souffrance évitable de s'abstenir d'interrompre une gestation se trouvant à partir du dernier tiers du développement du fœtus. Elle est également liée à la souffrance que le fœtus peut éprouver, ce que la communauté scientifique reconnaît à compter du dernier tiers de développement de la gestation.

3. La restriction doit être proportionnée La restriction imposée s'est limitée à l'interruption de la gestation lorsque le fœtus se trouve dans le dernier tiers de son développement ce qui correspond à la période à partir de laquelle ce fœtus, selon les analyses scientifiques, ressent la douleur. Un juste équilibre a été trouvé afin de ne pas interdire purement et simplement toute interruption de gestation. Il a en outre été prévu qu'une interruption, à tout moment, reste possible si des motifs vétérinaires liés à la survie de l'animal le justifient ou lorsque la femelle n'est pas socialisée. Cette dernière dérogation a été insérée afin de lutter contre la prolifération des chats errants qu'il n'est *a priori* pas possible, du fait de leur caractère sauvage, de placer à l'adoption ».

On peut se rallier à cette analyse.

Article 7.3

113.1. Conformément à l'article 7.3, alinéa 1^{er}, du code en projet, il est interdit de faire participer ou d'admettre à une compétition d'animaux, une exposition d'animaux ou une expertise un animal ayant subi une intervention interdite par ou en vertu de l'article 7.1, en projet. L'alinéa 2 de l'article 7.3 étend l'application de cette interdiction aux interventions nécessaires d'un point de vue vétérinaire visées à l'article 7.1, § 2, 1^o, en projet.

Le délégué a justifié l'alinéa 2 en projet, nouveau, au regard du principe d'égalité comme suit :

« En ce qui concerne le principe d'égalité, la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle est établie en ce sens que le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes si elle est raisonnablement justifiée par l'intermédiaire d'un critère objectif. À l'inverse, on ne peut traiter de la même des catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes que s'il existe une justification raisonnable.

En l'occurrence, le deuxième alinéa de l'article 7.3 introduit une nouveauté consistant à étendre l'interdiction de faire participer ou d'admettre à une compétition, une exposition ou une expertise un animal ayant subi une intervention nécessaire d'un point de vue vétérinaire. Il s'agit dès lors d'une intervention, *a priori*, légale. Cette extension traite de la même manière les personnes qui ont un animal ayant subi une intervention interdite et les personnes qui ont un animal ayant subi une intervention autorisée (nécessaire d'un point de vue vétérinaire). Comme précisé dans l'avis du Conseil d'État n° 62.576/3 et les arrêts de la Cour constitutionnelle n°154/2009 et 119/2021, ces deux cas de figure sont traités de la même manière car il n'est pas possible de les distinguer en pratique. En effet, comme précisé dans les travaux préparatoires du texte en projet : 'En pratique, on constate que certaines interventions sont pratiquées (essentiellement la coupe de la queue et des oreilles chez les chiens et les chevaux), sur base de la dérogation visée à l'article 7.1, §2, 1^o, à une échelle telle qu'il existe de fortes présomptions de recours abusif à cette dérogation.' Le Conseil bruxellois du bien-être animal abonde en ce sens via son avis du 26 juin 2020 dans lequel il insiste par ailleurs sur le fait que 'l'exposition de ces animaux donne au public moins spécialisé l'impression que la caudotomie de la queue et/ou des oreilles est toujours autorisée'.

La Région flamande et la Région wallonne ont déjà adopté des dispositions similaires en vue de garantir une protection efficace du bien-être de ces animaux. Des mesures moins extrêmes ne sont pas envisageables en l'absence d'efficacité, qu'il s'agisse du contrôle renforcé des attestations vétérinaires ou d'opérations de sensibilisation accrues.

Par ailleurs, toujours selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, l'existence de législations différentes entre les Régions est le résultat de l'application par ces Régions de compétences qui leur sont propres et de l'application de politiques distinctes, ce qui ne peut être considéré comme étant contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution ».

Cette justification peut être accueillie.

113.2. Le délégué a justifié ce nouvel alinéa 2 au regard de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE), du droit à la libre prestation des services (article 56 et suivants TFUE), ainsi que de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) comme suit :

« Concernant le §2 [lire : alinéa 2], la liberté de commerce et d'industrie, la libre circulation des biens, la liberté d'établissement ainsi que la libre prestation de services ne sont pas des libertés absolues. Elles peuvent faire l'objet de restrictions pour autant que trois conditions cumulatives soient respectées :

1. La restriction ne peut pas être discriminatoire

Le régime d'interdiction mis en place dans le texte en projet n'établit aucune différence de traitement au regard de la nationalité ou vis-à-vis d'un autre État membre.

2. La restriction doit viser un objectif légitime

L'extension de l'interdiction vise à assurer la protection et le bien-être des animaux faisant l'objet d'interventions les privant de parties sensibles de leur corps alors même qu'elles existent pour un but précis (par exemple, un outil pour repousser les parasites) ce qui a un impact important sur leur confort de vie et parfois même sur leur capacité cognitive. Il s'agit d'un objectif légitime d'intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l'article 13 TFUE.

3. La restriction doit être proportionnée

Il n'existe pas de mesure moins attentatoire que l'interdiction, celle-ci étant la plus strictement limitée : ces interdictions s'appliquent uniquement aux concours, expositions et expertises, même lorsqu'il s'agit d'initiatives relevant de la sphère privée. En pratique, il est observé que certaines interventions, principalement la coupe de la queue et des oreilles chez les chiens et les chevaux, sont effectuées à une échelle telle qu'il existe de fortes présomptions d'un recours abusif à la dérogation prévue à l'article 7.1, §2, point 1. Le Conseil bruxellois du bien-être animal va dans le même sens dans son avis du 26 juin 2020, soulignant également que 'l'exposition de ces animaux donne au public moins spécialisé l'impression que la caudectomie de la queue et/ou des oreilles est toujours autorisée.'

Des mesures similaires ont été adoptées en Flandre et en Wallonie et ont été validées par la Cour constitutionnelle dans les arrêts 154/2019 (du 24 octobre 2019) et 119/2021 (du 30 septembre 2021). La Cour indique notamment que 'L'interdiction de principe de participer à des expositions, à des expertises ou à des concours avec des animaux dont une ou plusieurs parties sensibles du corps ont été amputées ou lésées peut être considérée comme étant nécessaire pour garantir une protection efficace du bien-être de ces animaux et pour exclure tout risque de maltraitance physique ou psychique.' Elle ajoute également que 'le fait d'imposer des mesures moins extrêmes, comme un contrôle renforcé des attestations vétérinaires, ne permet pas de garantir le niveau minimum de bien-être qu'il souhaitait atteindre' ».

On peut se rallier à cette justification.

Article 8.1

114. L'article 8.1, § 2, alinéa 1^{er}, du code en projet dispose que si les organes consultatifs mentionnés dans cet alinéa n'ont pas rendu d'avis dans le délai de 45 jours, cette absence d'avis est considérée comme une approbation du contenu. Mieux vaudrait prévoir que dans ce cas, il peut être passé outre à l'avis, plutôt que d'utiliser la fiction impliquant qu'un avis rendu hors délai est un avis favorable.

Cette observation s'applique également aux articles 8.2, § 2, alinéa 1^{er}, et 10.10, § 1^{er}, alinéa 4, du code en projet.

Article 9.1

115. L'article 9.1, 7°, du code en projet interdit l'expédition d'animaux par voie postale, mais l'exposé des motifs mentionne aussi l'expédition d'animaux par l'intermédiaire d'un transporteur de colis. Cette hypothèse doit par conséquent être ajoutée dans la disposition en projet.

116. L'article 9.1, 15°, du code en projet interdit d'exploiter ou d'organiser des attractions utilisant des équidés pour le divertissement du public « *telles que* le carrousel ou la promenade ».

Le délégué a déclaré que l'intention n'est pas de travailler avec une énumération indicative et qu'il faut écrire « , *à savoir* un carrousel ou une promenade ». On peut se rallier à cette proposition.

117. En ce qui concerne l'interdiction d'exploiter ou d'organiser un cirque, contenue dans l'article 9.1, 16°, du code en projet, le délégué a déclaré que l'intention est uniquement d'interdire l'exploitation d'un cirque sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, et non l'exploitation ou l'organisation d'un cirque sur le territoire d'une autre région ou à l'étranger par une personne établie en Région de Bruxelles-Capitale. Bien qu'il s'agisse d'une interprétation évidente de la disposition en projet, il vaudrait mieux la préciser dans l'exposé des motifs.

Cette observation vaut également pour l'article 9.1, 17°, du code en projet.

118. Le délégué a donné la justification suivante, à la lumière de la liberté d'établissement (articles 49 et suivants TFUE), du droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants TFUE) et de la libre circulation des marchandises (articles 34 et 36 TFUE), ainsi que de la liberté d'entreprendre (article II.3 du Code de droit économique et article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), pour les nouvelles parties de l'article 9.1 du code en projet :

« La liberté de commerce et d'industrie, la libre circulation des biens, la liberté d'établissement ainsi que la libre prestation de services ne sont pas des libertés absolues. Elles peuvent faire l'objet de restrictions pour autant que trois conditions cumulatives soient respectées.

Tout d'abord, la restriction ne peut pas être discriminatoire. Aucune des mesures visées à l'article 9.1, 12°, 15°, 16°, 17°, 20°, 21° et 22° n'est discriminatoire puisqu'aucune différence de traitement au regard de la nationalité ou vis-à-vis d'un autre État membre n'est mise en place.

Ensuite, la restriction doit viser un objectif légitime. Chaque mesure visée à l'article 9.1, 12°, 15°, 16°, 17°, 20°, 21° et 22° vise à assurer la protection et le bien-être des animaux, objectif légitime d'intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions belges et européennes ainsi que l'article 13 TFUE.

Enfin, la restriction doit être proportionnée, ce que nous démontrons ci-dessous pour chacune des mesures visées par votre question :

- en ce qui concerne le 12°, l'interdiction d'élever des animaux en vue de les faire participer à un combat d'animaux vient compléter le régime de protection animale en ce que cette mesure est directement liée à l'interdiction des combats d'animaux (insérée en droit belge en 1867 vu les atteintes graves occasionnées

au bien-être des animaux). Des combats illégaux sont encore organisés en Œuvre et donnent lieu à la mise en place de filières visant des trafics d'animaux qu'il convient d'enrayer en complétant le dispositif actuellement en vigueur par une interdiction d'élevage. Une mesure moins attentatoire n'apparaît pas envisageable si l'on souhaite mettre un terme à ces pratiques et permet de contribuer à l'efficacité de l'interdiction des combats d'animaux.

- en ce qui concerne le 16°, l'interdiction vise à protéger les animaux du stress important du fait de leur exposition à une foule bruyante, aux nombreux transports auxquels ils sont soumis et à une vie perpétuelle en enclos restreint. Les conditions de vie de ces animaux ne correspondent pas à la conception moderne que les citoyens ont des animaux et sont, de surcroît, incompatibles avec la reconnaissance de la sensibilité et de la sentience accordée aux animaux via le texte en projet de sorte qu'il n'existe pas de mesure moins attentatoire que l'interdiction pure et simple de cette activité.
- en ce qui concerne le 17°, il s'agit d'une interdiction en lien avec l'article 3.2 du texte en projet interdisant la vente d'animaux sur les marchés. Elle résulte des constats posés par les experts du Conseil bruxellois du bien-être animal qui indiquait dans son avis du 21/09/2018 que 'Les animaux sont ainsi exposés au transport, à des conditions météorologiques défavorables, à l'agitation, à l'enfermement dans des cages, etc. Tous ces facteurs peuvent être source de stress pour les animaux. Cette pratique peut en outre générer des achats impulsifs et les animaux peuvent ainsi se retrouver chez des propriétaires qui ne connaissent pas suffisamment les besoins des animaux ou n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour s'occuper correctement des animaux en question'. Eu égard à ces considérations, il n'y a dès lors pas de mesure moins attentatoire qu'une interdiction pure et simple pour ce type d'activité en vue d'atteindre l'objectif poursuivi.
- En ce qui concerne le 20°, les restrictions opérées par l'interdiction en jeu sont proportionnées dans la mesure où l'encadrement est limité, autant que possible, au strict nécessaire. Cela ne concerne que les actes de cruauté et la zoopornographie, actes interdits par le texte en projet pour les atteintes graves causées aux animaux dans ce type de contexte. En interdisant la diffusion, la commercialisation, la promotion et le référencement d'actes prohibés, nous souhaitons donner toute son efficacité à la norme qui tend à éviter la prolifération de ce type de comportement que certains pourraient considérer comme 'normaux' vu leur diffusion ou commercialisation ou qui pourrait encourager certains phénomènes de mode (par exemple, les 'crush videos' dans lesquelles des femmes en talons aiguilles piétinent des petits animaux (chatons, rongeurs, chiots) jusqu'à la mort).
- en ce qui concerne le 21°, les restrictions appliquées sont proportionnées dans la mesure où elles visent uniquement l'utilisation susceptible de provoquer des douleurs, des souffrances ou des lésions aux animaux. Les interdictions contenues au 21° s'expliquent par ailleurs au regard de la reconnaissance de la sentience des animaux : il est inadmissible que ceux-ci puissent faire l'objet d'une utilisation ou d'une manipulation portant atteinte à leur intégrité physique/morale ou à leur dignité, outre le fait que ce type d'utilisation/manipulation participe à leur réification ce qui entre en contradiction avec l'objectif d'intérêt général que constitue la protection et le bien-être des animaux.

- en ce qui concerne le 22°, il n'existe pas de mesure moins attentatoire que l'interdiction eu égard aux atteintes que les détonations des feux d'artifices sont susceptibles de provoquer pour les animaux. Nous pouvons relever que nous avons choisi la mesure opérant la restriction la plus limitée puisqu'elle ne concerne que les feux d'artifice dont le bruit de l'explosion dépasse les 70 décibels ».

Cette justification peut être accueillie.

Article 9.2

119. Mieux vaudrait rédiger l'article 9.2, alinéa 1^{er}, du code en projet comme suit :

« Le Gouvernement peut prescrire des mesures visant à assurer le bien-être des animaux utilisés dans des expositions d'animaux, à des fins de dressage, de mise en scène, dans la publicité, des concours, des compétitions, des démonstrations, des fêtes foraines et à d'autres fins similaires ».

120. Par rapport à l'article 6 de la loi du 14 août 1986, l'article 9.2, alinéa 2, 1°, du code en projet n'habilite plus le Gouvernement à imposer des conditions de compétence aux personnes qui détiennent ou soignent les animaux visés dans cette disposition. Le délégué a confirmé qu'il s'agit d'un oubli. La disposition en projet sera dès lors complétée dans ce sens.

Chapitre X

121. Le chapitre X du code en projet vise à transposer⁵⁶ la 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'. Dans l'avis 51.723/1/V, le Conseil d'État a déjà relevé le caractère obscur et partiellement lacunaire de la transposition de la directive par le chapitre VIII de la loi du 14 août 1986⁵⁷. Bien que le chapitre X du code en projet contienne davantage de dispositions transposant la directive que la loi du 14 août 1986, il reproduit tout de même en grande partie les dispositions du chapitre VIII de cette loi et suit la méthode par laquelle de nombreuses délégations sont attribuées au Gouvernement, de sorte que la transposition de la directive intervient à deux niveaux, à savoir dans le chapitre concerné du code en projet et (actuellement) dans l'arrêté royal du 29 mai 2013 'relatif à la protection des animaux d'expérience'. Une telle transposition à deux niveaux ne soulève pas d'objection en soi, mais elle implique néanmoins qu'il n'est pas possible de vérifier, pour le code en projet, si la transposition de la directive 2010/63/UE est

⁵⁶ Avec l'arrêté royal du 29 mai 2013 'relatif à la protection des animaux d'expérience'.

⁵⁷ Avis C.E. 51.723/1/V du 11 septembre 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 27 décembre 2012 'portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, CITES, santé des animaux et protection de la santé des consommateurs', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2512/001, pp. 33-36, observations 2.1 à 2.2.9. Voir aussi avis C.E. 52.543/1 du 31 janvier 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 29 mai 2013, observations 4 à 4.31.

complète et adéquate, compte tenu également du temps limité dont dispose le Conseil d'État pour examiner le présent avant-projet, eu égard au nombre élevé de demandes d'avis.

122. La question se pose de savoir si le chapitre X du code en projet ne contient pas de dispositions plus strictes que ce que prévoit la directive 2010/63/UE. Des dispositions plus strictes que la directive ne peuvent être conservées que si elles sont conformes à l'article 2, paragraphe 1, de la directive, qui implique que les États membres pouvaient, dans le respect des règles générales fixées par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, conserver des dispositions en vigueur le 9 novembre 2010, visant à assurer une protection plus large des animaux relevant du champ d'application de la directive que celle prévue par la directive. Les dispositions devaient en outre avoir fait l'objet d'une notification à la Commission européenne avant le 1^{er} janvier 2013, pour être ensuite portées à la connaissance des autres États membres par la Commission⁵⁸. Des dispositions plus strictes peuvent également être conservées si elles visent la mise en œuvre d'autres règlements ou directives européens qui interdisent ou soumettent à des conditions plus strictes l'utilisation d'animaux d'expérience dans le cadre d'autres réglementations⁵⁹.

Dans le délai imparti, le Conseil d'État n'a pas pu vérifier si le code en projet contient des dispositions plus strictes que la directive précitée et, le cas échéant, si ces dispositions ont été notifiées à la Commission européenne avant le 1^{er} janvier 2013 ou si elles concernent la mise en œuvre d'autres règlements ou directives européens relatifs aux animaux d'expérience.

Les auteurs de l'avant-projet veilleront à cet aspect et omettront les dispositions plus strictes qui ne répondent pas aux conditions précitées.

123. Conformément à l'article 61, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2010/63/UE, l'ordonnance à adopter doit contenir une référence à cette directive ou être accompagnée d'une telle référence lors de sa publication officielle. Il est dès lors conseillé d'inscrire dans le chapitre I du code en projet une disposition dans ce sens qui contienne de préférence une référence aux autres règlements et directives européens mis en œuvre, partiellement ou non, par le code en projet.

⁵⁸ Voir avis C.E. 52.543/1 précité, observations 5.1 à 5.4 ; avis C.E. 60.802/3 du 6 février 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 février 2017 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren en het koninklijk besluit van 21 november 1996 tot vaststelling van de vergoeding van de verplaatsings- en verblijfkosten van de personen die niet tot de Administratie behoren en die deel uitmaken van sommige organen samengesteld in het kader van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren', observation 8 ; avis C.E. 63.999/3 du 11 octobre 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 avril 2019 'portant modification de l'arrêté royal du 29 mai 2013 concernant la protection des animaux d'expérience', observations 8.1 et 8.2.

⁵⁹ Voir par exemple l'avis C.E. 45.214/3 du 7 octobre 2008 sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 mai 2009 'modifiant l'arrêté royal du 30 novembre 2001 portant interdiction de certaines expériences sur animaux en ce qui concerne les tests sur les primates anthropoïdes', observation 6.

Article 10.4

124. L'article 10.4 du code en projet contient un certain nombre de définitions qui, selon la phrase introductive, valent « [p]our l'application du présent chapitre et de ses arrêtés d'exécution ». Or, il s'avère que le terme « procédure », défini au 1^o en projet de cet article, est aussi utilisé dans l'article 11.6, alinéa 1^{er}, 4^o, du code en projet. Le délégué a confirmé que, pour cette raison, il faut également ajouter une référence à l'article 11.6 dans la phrase introductive.

Article 10.5

125. Dans le texte néerlandais de l'article 10.5, § 1^{er}, du code en projet, on omettra le segment de phrase « , zijn toegelaten ».

126. Par rapport à l'article 20, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986, l'alinéa 2 de cette disposition n'est plus reproduit dans l'article 10.5, § 1^{er}, du code en projet. Cette disposition, qui transpose l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2010/63/UE, s'énonce comme suit :

« Les animaux d'expérience élevés ou détenus légitimement dans un autre État membre peuvent être fournis ou utilisés et les produits développés par le biais de l'utilisation de ces animaux peuvent être mis sur le marché ».

À ce sujet, le délégué a fourni les explications suivantes :

« Cette mention a été supprimée de l'article 10.5 car la Commission bruxelloise de l'expérimentation animale, dans son avis du 15/05/2023, estimait que le texte portait à confusion car 'le texte donne ici l'impression que les animaux provenant de l'extérieur de l'UE ne peuvent être fournis ou utilisés et que les produits obtenus à partir de ces animaux ne peuvent pas être mis sur le marché.'

Nous pouvons dès lors proposer une formulation qui clarifie la situation :

'Les animaux d'expérience élevés ou détenus dans un autre Etat membre de l'Union européenne conformément à la Directive 2010/63/EU peuvent être fournis ou utilisés et les produits mis au point via l'utilisation de ces animaux peuvent être mis sur le marché.

L'alinéa précédent ne s'applique pas aux animaux élevés ou détenus ou aux produits développés en dehors de l'Union européenne' ».

On peut marquer son accord sur cet ajout, mais son alinéa 2 est inutile, eu égard au champ d'application de l'alinéa 1^{er}.

127. À l'article 10.5, § 2, alinéa 1^{er}, phrase introductive, du code en projet, le segment de phrase « sauf si elles sont imposées par la réglementation de l'Union européenne » implique qu'il est laissé au lecteur du texte le soin de déterminer si une telle réglementation européenne existe.

Les auteurs de l'avant-projet doivent plutôt vérifier eux-mêmes si de telles réglementations européennes existent, auquel cas ils devront adapter la disposition en projet.

128. L'article 10.5, § 2, alinéa 2, du code en projet habilite le Gouvernement à compléter la liste d'interdictions relatives aux procédures visées à l'alinéa 1^{er} de cette disposition. À la question de savoir quelles procédures pourraient être interdites par le Gouvernement et comment cette disposition serait compatible avec la directive 2010/63/UE, le délégué a répondu ce qui suit :

« En ce qui concerne le §2, alinéa 2, la délégation prévue à l'article 10.5, §2, alinéa 2 vise effectivement à permettre au Gouvernement de compléter la liste des procédures interdites en vertu d'autres législations de l'Union européenne ou d'une modification de la directive ».

Lors de l'exécution de l'habilitation, il faudra veiller à ce que les nouvelles mesures d'interdiction soient compatibles avec le droit de l'Union européenne.

Article 10.8

129. L'article 10.8, § 2, du code en projet fait mention des « établissements agréés ». Le délégué a déclaré que ce terme vise les utilisateurs, les éleveurs et les fournisseurs, qui doivent disposer d'un agrément en vertu de l'article 10.11 du code en projet. Il convient de préciser ce point.

Article 10.9

130. Selon l'article 10.9 du code en projet, le Gouvernement assure la mise en place de programmes pour le partage d'organes et de tissus d'animaux mis à mort. À la question de savoir si l'on vise ainsi une délégation de pouvoir réglementaire, le délégué a répondu en ces termes :

« Cette disposition provient de l'article 18 de la 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. Il est demandé aux États membres de faciliter, le cas échéant, la mise en place de programmes pour le partage d'organes et de tissus d'animaux mis à mort. Cette responsabilité est déléguée au Gouvernement étant donné la technicité de la mesure. Il s'agit, par exemple, dans l'esprit de la directive de faciliter le partage entre les États membres de tissus et d'organes animaux utilisés pour la mise au point de méthodes *in vitro*, ce qui pourrait viser la mise en place de normes réglementaires mais également de toute autre initiative utile en ce sens ».

Il convient d'ajouter que le Gouvernement peut déterminer les modalités d'exécution de ces programmes.

Article 10.11

131. L'article 10.11, § 1^{er}, du code en projet habilite le Gouvernement à fixer les conditions et modalités d'octroi, de suspension et de retrait de l'agrément. Il serait préférable de

compléter cette délégation en ce qui concerne les modalités d'enregistrement, à moins que cet enregistrement ne soit conçu comme un élément de l'agrément.

Article 10.12

132. Conformément à l'article 10.12, § 7, du code en projet, le Gouvernement apporte des précisions pour le respect des obligations visées aux §§ 1^{er} à 6 de cet article. À la question de savoir quelle est la portée de ce paragraphe et s'il vise ainsi une délégation de pouvoir réglementaire, le délégué a répondu comme suit :

« L'article 10.12, §2 vise à clarifier les obligations en termes d'équipements et de conditions de détention des animaux qui pèsent sur les utilisateurs, éleveurs et fournisseurs. Certaines de ces obligations sont déjà précisées dans l'arrêté royal du 29 mai 2013 dont notamment l'obligation de remettre un plan schématique de l'établissement comprenant une description de l'équipement et des installations où sont logés les animaux d'expérience (art. 11, §2). Il pourrait également s'agir de précisions visant le respect des exigences relatives aux établissements, aux soins et à l'hébergement des animaux prévues à l'annexe III de la directive. Il s'agit donc d'une véritable délégation donnée au Gouvernement en vue de l'adoption d'arrêté d'exécution apportant des précisions sur le respect des §§1 à 6 ».

Il convient par conséquent d'indiquer dans la disposition en projet qu'il s'agit d'une délégation de pouvoir réglementaire.

Article 10.22

133. L'article 10.22 du code en projet vise « une commission d'éthique reconnue par le Gouvernement » et des « commissions d'éthique » (au pluriel). À la question de savoir si l'intention est de créer une commission d'éthique auprès de chaque utilisateur, ou s'il s'agit d'une seule commission agréée avec laquelle l'ensemble des utilisateurs collaborent, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le texte en projet permet la création d'une ou plusieurs commissions d'éthique. Les modalités de composition, de fonctionnement et les missions de celle(s)-ci devant être fixées par le Gouvernement qui, actuellement, est également chargé d'approuver et de contrôler les commissions d'éthique ».

Si l'intention est de laisser les deux possibilités ouvertes, il faut l'indiquer explicitement dans la disposition en projet, afin qu'aucune objection de légalité ne puisse être soulevée par la suite lors de l'exécution selon l'une ou l'autre possibilité.

Article 10.24

134.1. Conformément à l'article 10.24, § 1^{er}, du code en projet, un certain nombre de documents sont considérés comme confidentiels « [p]ar dérogation au décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire

commune et la Commission communautaire française relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises ».

Selon l'article 92bis/1, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, « [u]n décret conjoint peut abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales ou décrétales en vigueur. Il ne peut être modifié, complété ou remplacé que par un décret conjoint adopté par les mêmes Parlements ». L'alinéa 2 de cette disposition prescrit qu'un décret (et ordonnance) conjoint ne peut être abrogé que par un décret conjoint adopté par les mêmes Parlements ou par un décret adopté par un des Parlements concernés après une concertation.

En l'espèce, si le décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française 'relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises' n'est pas formellement modifié, il semble qu'une ordonnance, à adopter, de la seule Région de Bruxelles-Capitale y déroge sur le fond.

134.2. Les exceptions au principe de la publicité passive doivent pouvoir être justifiées au regard de l'article 32 de la Constitution, qui dispose que chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 de la Constitution.

En énonçant à l'article 32 de la Constitution que chaque document administratif – notion qui, selon le constituant, doit être interprétée très largement – est en principe public, le constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental. Le constituant a jugé qu'il était admissible de prévoir des restrictions à l'accès aux documents administratifs, à condition qu'il y ait toujours une mise en balance de l'intérêt de la publicité des documents administratifs et de l'intérêt protégé par le motif d'exception. Par ailleurs, une appréciation concrète est toujours requise pour vérifier s'il est effectivement porté atteinte à l'intérêt protégé et pour vérifier si l'intérêt de la publicité prévaut sur l'intérêt protégé, au cas où le législateur n'a pas encore procédé lui-même à cette mise en balance ⁶⁰.

134.3. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Cette disposition a pour objectif d'apporter des clarifications sur les informations qui sont confidentielles et celles qui font obligatoirement l'objet d'une publication. La directive 2010/63 attache une importance particulière à la transparence des données objectives mais tient également à la confidentialité des données au regard du respect des droits de propriété intellectuelle, au secret des affaires ainsi qu'à l'anonymat des utilisateurs.

(...) »

L'exposé des motifs mentionne ce qui suit :

« Cette disposition transpose l'article 54 de la 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.

⁶⁰ C.C. 12 mars 2020, n° 43/2020, B.39.8.

Le besoin de transparence exprimé par la population nécessite que certains documents soient rendus publics pour autant que l'on garantisse le respect de la propriété intellectuelle et de la confidentialité de certaines données. Le secret des affaires nécessite par contre que l'on maintienne un certain degré de confidentialité en vue de protéger les informations des utilisateurs sur les nouvelles techniques ou méthodologies de recherche ».

134.4. Il s'avère donc que l'intention n'est pas de déroger au décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019, mais plutôt de faire application de dispositions relatives à la réglementation en matière de publicité de l'administration afin de refuser l'accès à certaines informations en raison de leur caractère confidentiel. Aucune disposition n'est toutefois nécessaire à cette fin, dès lors que cette réglementation est applicable par elle-même. La question se pose cependant de savoir quels motifs d'exception à la publicité de principe des documents administratifs sont précisément visés.

L'article 54 de la directive 2010/63/UE ne contient que des dispositions relatives aux informations fournies par les États membres concernant la mise en œuvre de cette directive et la fourniture de données statistiques. Il se déduit des explications qui précèdent que l'intention est de protéger le « secret des affaires », à savoir les informations sur les nouvelles techniques ou méthodologies de recherche.

L'article 19, § 2, alinéa 1^{er}, 7^o, et § 3, alinéa 1^{er}, 4^o, du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 suffit toutefois à atteindre cet objectif. En outre, l'instauration d'une obligation de secret absolu sans mise en balance entre l'intérêt de la publicité et l'intérêt de la protection des informations commerciales et industrielles se heurte à l'article 32 de la Constitution.

L'article 10.24, § 1^{er}, 3^o, du code en projet semble dès lors plutôt concerner des données à caractère personnel, pour lesquelles l'article 19, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, et § 3, alinéa 1^{er}, 5^o, du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 peut être appliqué.

Force est dès lors de conclure que l'article 10.24, § 1^{er}, du code en projet doit être omis.

Article 11.6

135. Dès lors que l'article 11.6 du code en projet ne contient pas de paragraphe 1^{er}, la mention « §2 » devant l'alinéa 2 doit être omise.

Article 12.1

136. L'article 12.1, § 4, alinéa 1^{er}, du code en projet fait mention de subventions et de prestations qui sont à la charge du Fonds budgétaire du bien-être des animaux. À la question de savoir quelles subventions et quelles prestations sont visées et si l'intention est d'utiliser la disposition en projet comme fondement juridique pour l'octroi de subventions, le délégué a donné la réponse suivante :

« En ce qui concerne le §4, alinéa 1^{er}, il n'est pas question de faire de cette disposition une base légale en vue de l'octroi de subventions. Lorsqu'il ne s'agit pas de subventions facultatives, les bases légales pour l'octroi de subventions peuvent être

trouvées aux articles 2.8, alinéa 2, 2.19, §3 et 10.7, §2, alinéa 3. Le §4, alinéa 1^{er} constitue uniquement une base légale permettant de dégager un budget, qui précise à quelles fins les recettes du fonds peuvent être utilisées ».

Un fonds budgétaire dérogeant à la règle, inscrite à l'article 4, § 3, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle', qui prévoit que l'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses, il est requis que les recettes et les dépenses d'un fonds budgétaire soient définies en termes précis et stricts. Tel n'est pas le cas de la référence générale aux subventions et prestations dans la disposition en projet, qu'il faut dès lors compléter plus concrètement.

Chapitre XIII

137. En ce qui concerne l'articulation entre les dispositions du chapitre XIII du code en projet et les dispositions du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale du 25 mars 1999 (ci-après : le Code de l'inspection), le délégué a fourni les explications suivantes :

« En ce qui concerne la relation entre le Code bruxellois du bien-être animal et le Code de l'inspection, le but est que le Code de l'inspection s'applique à l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière de bien-être animal sous réserve des dispositions spécifiques insérées dans le chapitre 13. Il y aurait donc une application supplétive du Code de l'inspection ce qui nous semble découler :

- Non seulement des renvois effectués vers le Code de l'inspection dans différents articles du chapitre 13 ;
- Mais également de la mention du 'Code bruxellois du bien-être animal' à l'article 2 du Code de l'inspection (fixée via l'article 4 du texte en projet).

À la lecture des avis 57.066/3 et 58.663/, nous constatons cependant que les mentions relatives à la loi de 1986 et à l'article 6, §1, XI de la loi spéciale du 8 août 1980 n'ont pas été supprimées alors qu'elle l'était fortement suggérée pour des raisons de sécurité juridique.

Dès lors, nous suggérons de :

- Supprimer la mention du Code bruxellois du bien-être animal et de la loi du 14 août 1986 de l'article 2, §1^{er}, 2^o du Code de l'inspection (ainsi que l'article 6, §1, XI de la loi spéciale du 8 août 1980 de l'article 2, §2 du Code de l'inspection) ;
- Modifier l'article 3 de l'arrêté royal confirmé du 8 mars 1989 créant Bruxelles Environnement en vue d'insérer au §2 un tiret visant 'protéger et assurer le bien-être des animaux, en ce compris l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en cette matière' ;
- Insérer au début du chapitre 13 une nouvelle disposition précisant ce qui suit : 'Les infractions aux dispositions du présent Code, à ses arrêtés d'exécution ainsi qu'aux réglementations européennes d'application directe sont contrôlées, recherchées, constatées, poursuivies et sanctionnées conformément au Code de l'inspection sous réserve des dispositions particulières visées par le présent chapitre.

Cela signifie que les articles du chapitre 13 soit dérogent aux dispositions du Code de l'inspection soit sont reproduits et adaptés pour tenir compte des besoins et de la logique applicable à la matière du bien-être animal soit sont propres à la matière du bien-être animal (qu'ils constituent ou non une nouveauté comme par exemple la saisie administrative – qui n'est pas une nouveauté – et la technique du client mystère de l'article 13.4 – qui est une nouveauté). Nous reproduisons le listing ci-dessous :

- Dispositions dérogatoires au Code de l'inspection : art. 13.1, §1^{er}, 13.3, 13.8 à 13.12
- Dispositions propres à la matière du bien-être animal: art. 13.1, §2, alinéa 2, 13.2, 13.4, 13.5, §1^{er}, alinéa 2, §3, 13.6, 13.7, 13.13, 13.14, 13.15, §1^{er}, alinéa 2, §2, §4 et §5
- Dispositions du Code de l'inspection visant une adaptation pour le bien-être animal : art. 13.1, §2 (sauf l'alinéa 2), 13.5, §1, 13.15, §3 et 13.16.

Vu la proposition de nouvel article au début du chapitre 13, certains renvois par référence ne seraient plus nécessaires puisqu'ils ne comportent aucune adaptation à la matière du bien-être animal, à savoir l'article 13.1, §2, alinéas 1 et 3, 13.5, §§2, 4 et 5, 13.15, §1^{er}, alinéa 1.

Sur la question de savoir quelles dispositions seront applicables à la recherche, la poursuite et la sanction des infractions au Code bruxellois du bien-être animal, nous pouvons vous apporter les éléments de réponse suivants :

- L'ensemble des dispositions du chapitre 13 du texte en projet ;
- Les dispositions du Code de l'inspection auxquelles les dispositions du chapitre 13 du texte en projet ne dérogent pas. Il s'agit des dispositions suivantes (outre les définitions de l'article 3 du Code de l'inspection): art. 5 §6, 6, 7, 9, 11 (sauf le §1^{er}, 4^o) à 19, 21 à 23, 33 à 54, 55/1 et 58.

Il ne peut donc pas y avoir de disposition en double.

Pour éviter tout risque de mauvaise interprétation, les dispositions du chapitre 13 qui dérogent au Code de l'inspection pourraient toutes mentionner : 'Par dérogation à l'article (...) du Code de l'inspection, ...' ».

On peut se rallier à la proposition du délégué de ne pas inscrire la référence au code à adopter dans l'article 2, § 1^{er}, 2^o, du Code de l'inspection. À cet effet, on remplacera l'article 4 de l'avant-projet par une disposition qui abroge la référence à la loi du 14 août 1986 dans la disposition précitée (et qui ne la remplace donc pas par une référence au code à adopter) (voir l'observation 163).

Toutefois, la suggestion consistant à appliquer en outre les dispositions du Code de l'inspection auxquelles ne dérogent pas les dispositions du chapitre XIII du code en projet, implique que les citoyens concernés devront eux-mêmes déterminer quand tel est le cas et quand cela ne l'est pas, ce qui n'est pas conforme au principe de sécurité juridique. Le code en projet devrait plutôt énumérer les dispositions du Code de l'inspection que l'on entend rendre applicables.

Il faut procéder à cet effet de manière suffisamment précise : si l'on souhaite ne rendre applicables que certaines subdivisions d'un article, seules ces dernières figureront dans l'énumération. Il pourra alors être déterminé, si nécessaire, comment lire certaines parties des dispositions déclarées applicables qui ne sont pas purement et simplement applicables au bien-être animal. Par exemple, lorsqu'il est fait référence à la pollution, il peut être prévu que celle-ci doit

être interprétée comme une référence à une infraction au bien-être animal ou au code en projet, ou lorsqu'il est fait référence au Fonds pour la protection de l'environnement, il peut être prévu que cette référence doit être interprétée comme une référence au Fonds budgétaire du bien-être des animaux.

Pour les dispositions qui peuvent difficilement être déclarées applicables avec de telles adaptations, il faudra dans ce cas inscrire dans le code en projet une disposition faite sur mesure.

Enfin, il faut également éviter qu'une disposition du code en projet et une disposition du code de l'inspection déclarée applicable, règlent la même matière (comme par exemple l'article 13.3, § 4, du code en projet et l'article 6 du Code de l'inspection).

Article 13.1

138. Par rapport au texte actuel de l'article 34, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase introductive, de la loi du 14 août 1986 (« Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire »), l'article 13.1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase introductive, du code en projet, s'énonce comme suit : « Sans préjudice des devoirs incombant aux autres agents chargés de missions de police judiciaire ». La première formulation est plus claire et plus correcte et est donc préférable.

139. Dans le texte néerlandais de l'article 13.1, § 2, alinéa 1^{er}, du code en projet, on écrira « De in paragraaf 1, 2° en 3°, bedoelde personen ».

Article 13.2

140. À l'article 13.2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du code en projet, on écrira « et ne font pas partie de Bruxelles Environnement » au lieu de « et ne font pas partie du Service ».

141. L'article 13.2, § 2, alinéa 2, du code en projet institue des rétributions dues par les abattoirs et les établissements visés au paragraphe 1^{er} de cet article, « pour les missions effectuées par les vétérinaires désignés par Bruxelles Environnement ». Ces missions comprennent la constatation des infractions au code dont l'adoption est envisagée, à ses arrêtés d'exécution et aux règlements et décisions européens en la matière.

À la question de savoir s'il s'agit de redevances et non de taxes, le délégué a répondu ce qui suit :

« Il s'agit effectivement d'une redevance et non d'une taxe. Il s'agit en effet d'une contrepartie réclamée en échange d'un service public dont le montant sera proportionné au service rendu. Une redevance ne sera exigée que lorsqu'il s'agira de rendre un service aux personnes faisant l'objet du contrôle (par exemple, dans le cadre de la délivrance, du maintien ou du renouvellement d'un agrément sollicité sur base de l'article 2.17 du Code), dans la mesure où ils auront sollicité l'intervention de Bruxelles Environnement. Dans les autres cas, aucune redevance ne pourra être réclamée ».

Toutefois, la question se pose de savoir si les contributions envisagées répondent effectivement aux caractéristiques d'une rétribution visée à l'article 173 de la Constitution. La supervision mise en œuvre indépendamment d'une quelconque demande du redevable, telle la surveillance du respect des règles juridiques précitées et qui est effectuée dans l'intérêt du bien-être animal en général, ne peut être considérée comme un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable, pris individuellement. Dès lors que l'objectif de telles contributions est plutôt de financer une autorité publique, lesdites contributions doivent être considérées comme une taxe, dont les éléments essentiels, au nombre desquels figure notamment la base imposable, doivent être fixés par le législateur⁶¹. Le fait que la surveillance soit organisée par des vétérinaires désignés à cet effet par l'autorité, n'y change rien.

Même si, comme le suggère le délégué, la rétribution n'est réclamée que lorsque les abattoirs et les établissements visés au paragraphe 1^{er} de l'article 13.2 sollicitent expressément l'intervention de Bruxelles Environnement, cela ne ressort pas du texte de la disposition en projet.

En tout état de cause, le Conseil d'État ne pourra déterminer si les contributions envisagées ont effectivement le caractère de rétributions qu'à l'occasion de l'élaboration des arrêtés d'exécution. S'il s'avérait que tel n'est pas le cas et que les contributions concernées devaient être considérées comme une taxe, une ordonnance devrait encore en fixer les caractéristiques essentielles. Si de tels cas se produisent déjà en ce qui concerne les contributions envisagées par les auteurs, il est fortement conseillé d'inclure dès à présent leurs éléments essentiels dans le régime en projet.

Article 13.3

142. L'article 13.3, §§ 1^{er} et 2, du code en projet, implique qu'aucune autorisation du juge d'instruction n'est requise pour pénétrer dans les locaux qui ne constituent pas le domicile.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit au respect du domicile, garanti par l'article 8 de la Convention européenne 'des droits de l'homme', ne concerne pas seulement le domicile de particuliers, mais peut englober aussi, dans certaines circonstances, les locaux utilisés pour des activités professionnelles ou commerciales, même lorsqu'il s'agit des locaux de personnes morales⁶². L'ingérence du législateur peut cependant être plus importante lorsqu'il s'agit d'activités ou de locaux professionnels ou commerciaux⁶³.

À ce sujet, le délégué a fourni les explications suivantes :

« En ce qui concerne le §1^{er}, le droit au respect du domicile ne se limite pas nécessairement aux locaux servant d'habitation. Tant la Cour constitutionnelle que la Cour de cassation adoptent une conception large de la notion de domicile qu'elles lient avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les locaux professionnels sont également couverts par la protection constitutionnelle du domicile.

⁶¹ C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.6.3.

⁶² Voir entre autres Cour eur. D.H., 9 décembre 2004, *Van Rossem c. Belgique*, § 36 ; Cour eur. D.H., 28 avril 2005, *Buck c. Allemagne*, § 31 ; Cour eur. D.H., 14 mars 2013, *Bernh Larsen Holding AS e.a. c. Norvège*, § 104.

⁶³ Voir par exemple C.C., 1^{er} octobre 2015, n° 132/2015, B.19.3 ; C.C., 12 octobre 2017, n° 116/2017, B.5.1.

Les agents auront accès en tout temps à tout lieu non constitutif d'un domicile (sans avoir besoin d'une autorisation et sans restriction horaire). Cet accès étendu est nécessaire afin de permettre aux agents d'accomplir leur mission à savoir rechercher, constater les infractions en matière de bien-être animal mais également prévenir les atteintes au bien-être des animaux. S'agissant de garantir la protection et d'assurer le bien-être des animaux, cette mesure vise à atteindre un objectif d'intérêt général reconnu par les plus hautes juridictions du pays ».

Cette justification est formulée en termes très généraux. Une justification plus adéquate doit figurer dans l'exposé des motifs.

143. L'article 13.3, § 2, alinéa 2, du code en projet dispose que l'autorisation du juge d'instruction ou le consentement préalable pour pénétrer dans un domicile, n'est pas requis en cas de flagrant délit.

À ce sujet, le délégué a fourni les précisions suivantes :

« En ce qui concerne le §2, alinéa 2, il s'agit de permettre aux agents (en ce compris la police) d'intervenir immédiatement lorsqu'une infraction en matière de bien-être animal et donc une atteinte au bien-être de l'animal concerné est en train de se commettre ou vient de se commettre. Eu égard à la reconnaissance de la sentience des animaux, il apparaît opportun d'autoriser une intervention rapide des services d'inspection compétent en vue d'assurer la protection des animaux et de garantir leur bien-être. Il ne s'agit pas d'utiliser cette possibilité dans n'importe quel contexte, il s'agit d'une mesure exceptionnelle liée à des faits graves de maltraitance ou de négligence à l'égard d'un animal (par exemple, des coups portés sur un animal ou un animal qui serait abandonné dans des locaux) ce qui menace gravement le bien-être de l'animal ou met en jeu sa survie.

Selon A. Guissart, cette possibilité s'applique déjà à la police : 'En d'autres termes, en cas de flagrant délit de maltraitance animale, c'est-à-dire un délit 'qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre' au sens de l'article 41 du Code d'instruction criminelle, une perquisition en flagrant délit du domicile de l'auteur présumé de maltraitance animale peut être effectuée par un magistrat (procureur du Roi) ou un officier de police judiciaire.' (A. GUISSART, La répression de la violence envers les animaux dans la Région bruxelloise, J.T., 2020, p. 699)

Des dispositions permettant aux agents d'intervenir en cas de flagrant délit peuvent être trouvées à :

- l'article XV.3 du Code de droit économique
- l'article 24 du Code pénal social
- l'article 23 du Kaderdecreet van 14 juli 2023 over de handhaving van Vlaamse regelgeving ».

On peut se rallier à ce point de vue.

Article 13.4

144. L'article 13.4 du code en projet règle ce que l'exposé des motifs définit comme étant le « client mystère » (*mystery shopping*) (voir également à ce sujet l'observation 7.5).

À la question de savoir quels précédents ont inspiré le régime en projet, le délégué a répondu comme suit :

« Cette disposition s'inspire de plusieurs articles :

- l'art. XV.17 du Code de droit économique ;
- l'art. 87^{quinquies} de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers ;
- l'article 42/1 du Code pénal social ;
- l'art. 4/3 de l'ordonnance du 30 avril 2009 relative à la surveillance des réglementations en matière d'emploi qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'instauration d'amendes administratives applicables en cas d'infraction à ces réglementations ».

À la question de savoir pourquoi il n'est fait application du régime en projet qu'en cas d'infraction à certaines dispositions, à savoir les articles 2.17 à 2.22 et le chapitre III du code en projet, compte tenu du principe d'égalité, le délégué a répondu comme suit :

« En ce qui concerne le principe d'égalité, la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle est établie en ce sens que le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie si elle est raisonnablement justifiée par l'intermédiaire d'un critère objectif.

En l'occurrence, la différence de traitement appliquée entre les articles 2.17 à 2.22 et le chapitre 3, d'une part, et les autres articles du Code, d'autre part, se justifie au regard de :

- La difficulté éprouvée par les services d'inspection de pouvoir identifier l'auteur d'une infraction dans la mesure où une fois l'acquisition de l'animal effectuée (ce qui se fait généralement très rapidement), la majorité des preuves disparaît rapidement ;
- Le caractère instantané de la plupart des infractions empêche de réunir les preuves utiles ou de pouvoir effectuer un contrôle de différentes normes. Ainsi, par exemple, le vendeur d'un animal doit fournir une série d'informations à l'acquéreur ou parcourir avec lui des documents en vue de le sensibiliser sur les responsabilités qu'implique la prise en charge d'un animal. Sans ce type de contrôle, il est très difficile de pouvoir s'assurer du respect de la législation en vigueur.

Or, la lutte contre les acquisitions impulsives et l'abandon d'animaux consécutif nécessite que l'on puisse contrôler efficacement les établissements agréés mais également démanteler les réseaux de trafiquants d'animaux ».

Cette justification peut être accueillie.

Article 13.6

145. À l'article 13.6, § 1^{er}, alinéa 2, 3^o, du code en projet, on visera le paragraphe 3 et non l'article 13.6, § 3.

146. L'article 13.6, § 3, alinéa 2, habilite Bruxelles Environnement à fixer les modalités et les conditions de la vente des animaux de rente qui sont restitués. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Le délégué a convenu que le Gouvernement pourrait être habilité à la place de Bruxelles Environnement.

Cette observation vaut également pour l'article 13.15, § 4, du code en projet.

Article 13.7

147. Il serait judicieux de préciser, dans le 13.7, § 3, alinéa 4, du code en projet, quelles dispositions de la partie V du Code judiciaire sont déclarées applicables à la saisie conservatoire.

148. L'article 13.7, § 3, alinéa 5, du code en projet dispose que les litiges relatifs à l'exécution de la contrainte sont portés devant le juge des saisies. Toutefois, cette compétence du juge des saisies découle déjà de l'article 1395 du Code judiciaire, de sorte qu'il est préférable d'omettre cette disposition ou de la faire précéder d'une référence commençant par « conformément à ».

Article 13.9

149. La phrase introductive de l'article 13.9, § 1^{er}, (lire : article 13.9) du code en projet, dispose qu'il doit s'agir d'une infraction commise « au moins par négligence, sauf disposition contraire ». Interrogé pour savoir ce que vise ce dernier ajout, le délégué a répondu ce qui suit :

« En ce qui concerne la mention 'sauf disposition contraire', celle-ci a été insérée pour les infractions qui requièrent spécifiquement un élément moral particulier (allant au-delà de la négligence). C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne les actes de cruauté qui impliquent une intention méchante dans le chef de l'auteur de l'infraction ».

Il est recommandé d'expliquer ce point dans l'exposé des motifs.

Cette observation vaut également pour les articles 13.10, § 1^{er} et 2, et 13.11 du code en projet.

150. À la question de savoir si l'article 13.9 du code en projet ne doit pas également viser les infractions aux arrêtés d'exécution des dispositions énumérées, le délégué a répondu ce qui suit :

« En ce qui concerne le non-respect des arrêtés d'exécution, la référence expresse au sein des articles 13.9 à 13.11 nous paraît inutile dans la mesure où la référence à l'article du Code opère un renvoi vers son contenu intégral qui fait alors référence aux délégations contenues dans cet article et donc aux arrêtés d'exécution. Si le Conseil d'État l'estime utile nous pourrions insérer cette mention dans les articles 13.9 à 13.11 ».

Mieux vaudrait aussi ériger expressément en infraction pénale les infractions aux arrêtés d'exécution.

Cette observation s'applique aussi aux articles 13.10, § 1^{er} et 2, et 13.11 du code en projet.

151. Pour tous les articles ou chapitres du code à adopter visés à l'article 13.9 du code en projet, les auteurs de l'avant-projet doivent vérifier si l'intention est effectivement d'incriminer l'infraction à chacune de leur division.

Ainsi se pose la question pour l'article 13.9, § 1^{er} (lire : article 13.9), 2^o, du code en projet, de savoir si l'intention est de qualifier d'infraction de niveau un le non-paiement de la rétribution. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« En ce qui concerne le §1^{er}, 2^o, nous n'avons pas l'intention d'incriminer le non-paiement de la redevance qui participe à l'introduction d'un dossier de demande d'agrément. Tant que le paiement n'aura pas été effectué, la demande sera considérée comme étant incomplète. Il n'y aurait dès lors pas d'infraction pour le non-paiement de la redevance ».

Les auteurs de l'avant-projet devront vérifier toutes les références dans cette perspective et les adapter si nécessaire.

Cette observation s'applique également aux articles 13.10, §§ 1^{er} et 2, et 13.11 du code en projet, comme, par exemple, en ce qui concerne l'article 2.2 visé dans l'article 13.10, § 1^{er}, 1^o, et pour lequel le délégué a déclaré qu'il fallait uniquement viser l'article 2.2, §§ 1^{er} et 2.

152. L'article 13.9, § 1^{er} (lire article 13.9), 15^o, du code en projet vise « les réglementations européennes directement applicables ainsi que les dispositions adoptées en vertu de ces réglementations ».

Tant le principe de légalité en matière pénale que l'exigence, inscrite dans la plupart des normes juridiques européennes, aux termes de laquelle les sanctions édictées par les États membres sont effectives, proportionnées et dissuasives ⁶⁴, impliquent qu'il y a lieu de se référer de manière suffisamment précise aux dispositions pertinentes du code à adopter et aux normes juridiques européennes pertinentes, en particulier lorsque la sanction pénale est sévère comme dans la disposition proposée.

À la question de savoir de quelles normes juridiques européennes il s'agit, le délégué a répondu ce qui suit :

« À ce stade, il s'agit, sauf oubli de notre part, du Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort et du Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des

⁶⁴ Voir l'article 25 du règlement (CE) n° 1/2005 et l'article 23 du règlement (CE) n° 1099/2009.

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 ».

Dans ce cas, il faut se référer expressément et uniquement à ces deux règlements. À cet égard, il convient toutefois d'examiner s'il y a lieu d'instaurer un seul et même taux de peine pour les violations de l'ensemble des dispositions de ces deux règlements. Les auteurs de l'avant-projet devront vérifier quelles infractions aux deux règlements sont possibles et, chaque fois, évaluer si un taux de peine est nécessaire pour une infraction de niveau un, de niveau deux ou de niveau trois, puis mentionner les dispositions concernées des deux règlements dans les articles 13.9, 13.10 ou 13.11 du code en projet.

Article 13.10

153. L'article 13.10, § 2, 3°, du code en projet doit viser l'article 13.5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

Article 13.11

154. En ce qui concerne l'incrimination des violations des articles 3.6 à 3.10 du code en projet, qui traitent de la publicité, par l'article 13.11, 7°, du code en projet, on rappellera les observations formulées par le Conseil d'État dans l'avis 69.974/1/V à propos de la conciliation avec la liberté d'expression et la liberté d'entreprendre ⁶⁵.

Article 13.12

155. Dans le texte néerlandais de l'article 13.12, 3°, du code en projet, on écrira « dienstdier » au lieu de « hulpdier » ⁶⁶.

Article 13.14

156. Dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 13.14 du code en projet, on omettra le mot « volgende ».

157. La disposition en projet fait référence aux mesures visées dans le titre IV du Code de l'inspection mais l'article 37 de ce code (qui fait partie de ce titre IV) indique que « la remise des lieux dans leur pristin état ou dans un état tel qu'il ne présente plus aucun danger ni ne constitue une nuisance pour l'environnement ou la santé humaine » peut être ordonnée. Interrogé sur la conformité de cette description avec la finalité du code en projet en matière de bien-être animal, le délégué a répondu comme suit :

⁶⁵ Avis C.E. 69.974/1/V, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2021-2022, n° 960/1, pp. 20-22, observations 4.1 et 4.2.

⁶⁶ Voir la définition donnée à l'article 1.5, 11°, du code en projet.

« [I]l s'agit d'un oubli. L'article devrait mentionner ceci : 'pour l'application des articles 35 et 37 du Code de l'inspection, il faut entendre par 'danger pour l'environnement ou la santé humaine', tout danger ou nuisance pour le bien-être des animaux' ».

Cette précision doit être apportée mais dans un régime distinct qui précisera dans quelle mesure s'appliquent les dispositions du Code de l'inspection (voir à ce sujet l'observation 137).

Article 13.15

158. L'article 13.15, § 2, 1^o, du code en projet habilite le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement à ordonner la fermeture de l'établissement dans lequel les infractions ont été commises, à titre définitif ou pour une durée d'un mois à cinq ans.

Les auteurs de l'avant-projet devront évaluer si le contrôle judiciaire *a posteriori* (en principe par la section du contentieux administratif du Conseil d'État) est suffisant, ou si une intervention judiciaire préalable est nécessaire. Le principe veut en effet que l'autorité doit, elle aussi, saisir le juge au préalable pour recourir à de telles mesures contraignantes ; il ne peut être dérogé à ce principe que lorsqu'il existe des motifs graves.

159. Dans le texte néerlandais de l'article 13.15, § 5, alinéa 1^{er}, du code en projet, on écrira « op alternatieve wijze *ten opzichte van* de sanctie bedoeld in paragraaf 1 ».

160. L'article 13.15, § 5, du code en projet prévoit la possibilité d'un travail d'intérêt animalier pouvant être infligé par le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement. Toutefois, le régime en projet ne permet pas de déterminer s'il s'agit d'une mesure pouvant être infligée contre la volonté de l'auteur des faits ou d'une mesure ne pouvant être imposée que si ledit auteur y consent ⁶⁷. Il apparaît au Conseil d'État que la première hypothèse est inopérante dans la pratique mais même dans ce cas, son caractère volontaire devrait être prévu expressément puisque s'il s'agissait d'une mesure pouvant être infligée contre la volonté de l'auteur, une telle mesure ne pourrait pas être imposée par un fonctionnaire.

Article 13.16

161. L'article 13.16, alinéa 2, du code en projet vise l'article 53/1 du Code de l'inspection. À la question de savoir si cette référence ne pose pas problème, étant donné que cette dernière disposition fait état de faits qui « n'ont pas causé une dégradation substantielle de l'air, de la qualité du sol, de la qualité de l'eau, de la faune ou de la flore » (voir à ce sujet également l'observation 137) et pour lesquels aucune transaction n'est possible, ainsi qu'à la question de savoir s'il ne faut pas prévoir que le montant soit versé au Fonds budgétaire du bien-être des animaux, le délégué a répondu comme suit :

⁶⁷ À cet égard, la délégation accordée au Gouvernement en vue de préciser les cas dans lesquels l'auteur des faits peut demander l'application de cette alternative (article 13.15, § 5, alinéa 4, 3^o, du code en projet), ne résout rien.

« L'article 13.16 concerne la transaction administrative (bestuurlijke transactie). Nous avons repris l'article 36^{ter} de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux en l'adaptant au texte en projet.

Afin de tenir compte de ces deux éléments mentionnés dans votre question nous pourrions insérer les alinéas suivants :

- Pour l'application du présent article, l'article 53/1, §2, alinéa 1^{er} du Code de l'inspection doit être lu comme suit : 'Lorsque les agents chargés de la surveillance constatent une infraction visée au paragraphe 1^{er}, ils peuvent proposer une transaction à l'auteur présumé de l'infraction, si les faits n'ont pas causé la mort, des lésions, douleurs, mutilations ou souffrances à un animal.'
- Par dérogation au §5 de l'article 53/1 du Code de l'inspection, le montant de la transaction est versé au Fonds budgétaire du bien-être des animaux ou à la commune, selon que l'infraction a été constatée par un agent chargé de la surveillance visé à l'article 5, §§ 1^{er}, 2, 3, 5 du Code de l'inspection ou par un agent communal chargé de la surveillance visé à l'article 5, § 4, du Code de l'inspection ».

On peut se rallier à ces propositions.

ARTICLES 3 À 18 DE L'AVANT-PROJET

162. Les articles 3 à 18 de l'avant-projet sont divisés en sections et sous-sections, mais il est préférable d'omettre une telle division, à moins que la division s'opère en chapitres et non en sections et que les articles 1^{er} et 2 de l'avant-projet soient également intégrés dans un chapitre propre, ce qui n'est pas le cas actuellement.

ARTICLE 4 DE L'AVANT-PROJET

163. Comme il a déjà été observé dans l'observation 137, l'article 4 de l'avant-projet doit être remplacé par une disposition abrogeant la référence à la loi du 14 août 1986 dans l'article 2, § 1^{er}, 2^o, du Code de l'inspection (et donc ne pas être remplacé par une référence au code dont l'adoption est envisagée).

En outre, on abrogera la référence à l'article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 dans l'article 2, § 2, du Code de l'inspection.

ARTICLE 5 DE L'AVANT-PROJET

164. Compte tenu de l'observation formulée au point 137, on omettra l'article 5 de l'avant-projet.

ARTICLES 6 À 10 DE L'AVANT-PROJET

165. Étant donné que, comme il est indiqué dans l'observation 137, le Code de l'inspection ne s'appliquera plus pour réprimer les infractions au code en projet, sauf s'il y est expressément fait référence, il y a lieu soit d'intégrer dans le code en projet un équivalent des dispositions modifiées par les articles 6 à 10 de l'avant-projet, soit d'y inclure une disposition déclarant applicables les articles concernés du Code de l'inspection.

Si l'intention est de porter à cinq ans le délai de trois ans, inscrit dans les articles 33 et 52 du Code de l'inspection, et de majorer les montants des amendes administratives alternatives, prévus dans les articles 45, 46 et 48 dudit code, même indépendamment du code en projet (ce qui est le cas selon le délégué), les dispositions en projet devront en tout cas être maintenues.

ARTICLE 14 DE L'AVANT-PROJET

166. Dans la phrase introductive de l'article 14, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, il y a lieu de viser l'article 2.1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o (et non : alinéa 2, 3^o), du code à adopter. En outre, on transférera cette disposition dans le code à adopter lui-même, au lieu de la conserver comme disposition autonome dans l'ordonnance dont l'adoption est envisagée.

167. Dans le texte néerlandais de l'article 14, alinéa 1^{er}, 2^o, et alinéa 2, de l'avant-projet, mieux vaudrait écrire, conformément au texte français, « heeft verklaard » et « deze verklaring » au lieu de « heeft aangegeven » et « deze aangifte ».

ARTICLE 15 DE L'AVANT-PROJET

168. À l'article 15 de l'avant-projet, on écrira « trois ans à compter du jour de la publication de la présente ordonnance au Moniteur belge ».

De même, cette observation s'applique à l'article 16 de l'avant-projet et *mutatis mutandis* à l'article 18 de l'avant-projet.

ARTICLE 16 DE L'AVANT-PROJET

169. L'attention du délégué ayant été attirée sur le fait que l'interdiction d'utiliser des pièges à colle existe déjà depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 18 mars 2021 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux' le 4 avril 2021, le délégué a convenu que la disposition transitoire contenue à l'article 16 de l'avant-projet doit être limitée à l'article 3.5, § 1^{er}, 1^o et 2^o, du code à adopter.

170. À la question de savoir ce qu'il convient d'entendre par « modalités complémentaires » figurant dans la délégation au Gouvernement à l'article 16, alinéa 2, de l'avant-projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« La délégation au Gouvernement est destinée à permettre :

- Pour ce qui concerne les modalités complémentaires, il pourrait s'agir de tout type de modalités utiles liées par exemple aux conditions dans lesquelles les colliers pourront encore être utilisés pendant la période de 12 mois suivant l'entrée en vigueur de l'article 3.5, §1^{er}, 1^o et 2^o ;
- Pour ce qui concerne le régime de dérogation spécifique, il vise à pouvoir se conformer à l'avis du Conseil bruxellois du bien-être animal du 6 mai 2022 en prévoyant un régime de dérogation temporaire au profit de certaines personnes comme la police et l'armée ».

La délégation sera précisée en ce sens.

ARTICLE 17 DE L'AVANT-PROJET

171. Selon le délégué, l'intention est d'abroger les articles 34 à 34^{quater} de la loi du 14 août 1986 à la date fixée par le Gouvernement pour l'entrée en vigueur du chapitre X du code à adopter mais seul le texte français de l'article 17 de l'avant-projet en fait état.

Soit on insérera également les articles 34 à 34^{quater} dans le texte néerlandais de l'alinéa 2 de l'article 17 de l'avant-projet, de sorte que le Gouvernement fixera la date de leur abrogation, soit on précisera à l'article 18, alinéa 2, de l'avant-projet, qu'à la date qui y est mentionnée, les articles 34 à 34^{quater} de la loi du 14 août 1986 seront abrogés.

172. Le texte néerlandais de l'article 17, alinéa 2, de l'avant-projet, sera complété par une référence à l'article 36, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 14 août 1986.

ARTICLE 18 DE L'AVANT-PROJET

173. Si l'observation 27 est accueillie, on omettra l'exception à l'entrée en vigueur pour l'article 2.2 du code à adopter, inscrite à l'article 18 de l'avant-projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE