



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.425/3
van 20 juni 2014

avis 56.425/3
du 20 juin 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het welzijn
van roofvogels'

un projet d'arrêté royal 'relatif
au bien-être des rapaces'

Op 27 mei 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het welzijn van roofvogels'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juni 2014.

*

Le 27 mai 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Minstre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au bien-être des rapaces'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 17 juin 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juin 2014.

*

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

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe in het kader van de bevoegdheid voor het dierenwelzijn¹ normen uit te vaardigen inzake in gevangenschap gehouden roofvogels, met uitzondering van deze gehouden in dierentuinen.

Het ontwerp bepaalt voorwaarden inzake de minimumleeftijd van de verantwoordelijke, de verzorging van de roofvogels, de dierenverblijven, de identificatie en registratie van de vogels, het uitvoeren van vliegdemostraties en valkerijhandelingen, de opleiding vereist voor het houden van roofvogels en het uitvoeren van vliegdemostraties en valkerijhandelingen, het vervoer van de vogels en de verhandeling van roofvogels.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2015.

¹ Voor zover het niet uitsluitend zou gaan om maatregelen ter uitvoering van de wet van 14 augustus 1986 'betreffende de bescherming en het welzijn der dieren' dient rekening te worden gehouden met artikel 44, tweede lid, van die wet en dient het te nemen besluit mede voorgedragen, ondertekend en uitgevoerd te worden door de ter zake bevoegde minister. Voor zover het om maatregelen gaat op het gebied van de titels 1 tot 5 van boek VI ("Marktpraktijken en consumentenbescherming") van het Wetboek van Economisch Recht die betrekking hebben op goederen of diensten waarvoor een regeling is getroffen of kan worden getroffen ter uitvoering van dat Wetboek, dient het te nemen besluit mede voorgedragen, ondertekend en uitgevoerd te worden door de ministers bevoegd voor Economie, Middenstand en Consumentenzaken (artikel VI.128 van het Wetboek van Economisch Recht).

BEVOEGDHEID

4. Vanaf 1 juli 2014 worden de gewesten bevoegd voor het dierenwelzijn (zie de artikelen 24 en 67 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’). Voor zover het ontworpen besluit vóór die datum wordt aangenomen,² kan de ontworpen regeling ook vanuit temporeel oogpunt tot de bevoegdheid van de federale overheid worden gerekend. Vanaf 1 juli 2014 zullen de gewestregeringen evenwel bevoegd zijn om het te nemen besluit te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen. Het is dan ook raadzaam het te nemen besluit uiterlijk op die datum in het Belgisch Staatsblad bekend te maken, zodat de gewestregeringen ervan op de hoogte zijn.

RECHTSGROND

5.1. Het ontwerp vindt een uitdrukkelijke rechtsgrond in de artikelen 4, § 4, 6, § 2, 10, 13, § 1 (1, 2 en 3), en 44, eerste lid,³ van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt.

5.2.1. Het opleggen van een leeftijdsvoorwaarde aan de verantwoordelijke (artikelen 3, § 2, en 22, § 2, van het ontwerp) vindt volgens de gemachtigde rechtsgrond in artikel 4, § 4, van de wet van 14 augustus 1986. Deze bepaling machtigt de Koning om nadere regelen te stellen ter uitvoering van artikel 4, §§ 2 (bewegingsvrijheid) en 3 (milieuvorwaarden van het verblijf), van dezelfde wet. Het opleggen van een leeftijdsvereiste houdt echter geen verband met hetgeen in die paragrafen is geregeld, zodat artikel 4, § 4, van de wet geen rechtsgrond kan vormen voor de genoemde artikelen. Er kan ook geen rechtsgrond voor worden gevonden in enige andere bepaling van de wet.

5.2.2. De artikelen 4 tot 6 (dierenverzorging) van het ontwerp vinden volgens de gemachtigde rechtsgrond in artikel 4, §§ 1 en 4, van de wet van 14 augustus 1986.

De vermelde artikelen hebben geen betrekking op hetgeen in artikel 4, §§ 2 en 3, van de wet geregeld is, zodat ervoor geen rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 4, § 4, van de wet van 14 augustus 1986.

Voor de ontworpen bepalingen kan echter worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 4, § 1, van de wet, waaruit de verplichting blijkt om elk dier aangepaste voeding, verzorging en huisvesting te verschaffen.

5.2.3. De artikelen 12 en 13 (identificatie en registratie) van het ontwerp vinden volgens de gemachtigde rechtsgrond in de artikelen 4, § 4, en 10 van de wet van 14 augustus 1986.

² Zie evenwel het voorbehoud dat *sub* 2 wordt geformuleerd wat betreft de bevoegdheid van de ontslagnemende regering inzake het afhandelen van de lopende zaken.

³ Voor artikel 22, § 1, van het ontwerp kan immers bijkomend rechtsgrond worden gevonden in artikel 44, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986.

De gemachtigde heeft volgende toelichting gegeven in verband met de *ratio legis* van deze artikelen van het ontwerp:

“Pour les oiseaux ‘captifs’, la réglementation CITES sur le commerce des espèces menacées impose déjà un système d’identification. Les centres de revalidations appliquent les prescriptions régionales pour les oiseaux revalidés et relâchés.

Au niveau fédéral, la préoccupation est non pas de mettre sur pied un autre système d’identification mais plutôt de s’assurer qu’une identification est présente et que les registres permettent de contrôler quel détenteur détient quel oiseau, où il l’a acquis et à qui il le cède, ceci uniquement en vue de respecter et contrôler le bien-être.”

De identificatie en registratie van de vogels houdt geen verband met hetgeen geregeld is in artikel 4, §§ 2 en 3, van de wet, zodat de rechtsgrond niet kan geput worden uit artikel 4, § 4, van de wet.

Artikel 10 van de wet van 14 augustus 1986 bepaalt dat de Koning voorwaarden kan opleggen aan de verhandeling van dieren met het doel hen te beschermen en hun welzijn te verzekeren, en stipuleert bovendien dat die voorwaarden onder andere verband kunnen houden met de identificatie. De ontworpen artikelen zijn echter op algemene wijze gesteld en houden niet specifiek verband met het verhandelen van dieren. Opdat ervoor rechtsgrond zou kunnen worden gevonden in genoemd artikel 10, zouden de ontworpen bepalingen beperkt moeten worden tot een regeling inzake de identificatie van de vogels, specifiek in het kader van de verhandeling ervan.

5.2.4. De artikelen 14 tot 18 (valkerijhandelingen en vliegemonstraties) en 22, § 1 (opleiding met bekwaamheidsproef), van het ontwerp vinden volgens de gemachtigde rechtsgrond in artikel 6, §§ 2 en 3, van de wet van 14 augustus 1986. Krachtens artikel 6, § 2, kan de Koning maatregelen voorschrijven tot het waarborgen van het welzijn van dieren die tot vermaak van het publiek worden gebruikt op kermissen, wedstrijden en bij andere gelegenheden en hij kan bekwaamheidsvoorwaarden opleggen voor de personen die de bedoelde dieren houden en verzorgen. Aan artikel 6, § 3, van de wet ontleent de Koning bepaalde bevoegdheden tot het organiseren van de controle van deze wedstrijden.

Aangezien kan worden aangenomen dat vliegemonstraties inhouden dat dieren tot vermaak van het publiek worden gebruikt, zoals ook blijkt uit de omschrijving van die term in artikel 2, 7°, van het ontwerp, biedt artikel 6, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 rechtsgrond voor de ontworpen maatregelen.

Bij valkerijhandelingen, zoals omschreven in artikel 2, 6°, van het ontwerp (“elke handeling en techniek aangewend om een roofvogel te houden en af te richten buiten een dierenverblijf”), is niet noodzakelijk publiek aanwezig, zodat artikel 6, § 2, van de wet geen voldoende wettelijke basis biedt.

Ook voor het opleggen van een opleiding met bekwaamheidsproef, louter voor het houden van roofvogels kan in de wet van 14 augustus 1986 geen wettelijke basis worden gevonden.

5.2.5. Artikel 19 van het ontwerp, dat een verbod inhoudt van elke vorm van reclame of het te koop aanbieden van vogels tijdens vliegdemostraties, vindt volgens de gemachtigde rechtsgrond in artikel 6, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 en in artikel 11bis ervan, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid.

Wat het verbod betreft om reclame te maken tijdens vliegdemostraties, dient te worden opgemerkt dat artikel 11bis, eerste lid, van de wet voorziet in een verbod voor het maken van reclame met het oog op het verhandelen van diersoorten die niet voorkomen in de lijst bepaald ter uitvoering van artikel 3bis, § 1, van de wet. Dat artikel 3bis is evenwel nog maar zeer beperkt in werking gesteld, namelijk wat betreft de zoogdieren die niet worden gehouden voor de productie van vlees, melk, wol, huiden of andere consumptieproducten.⁴ Voor roofvogels is die bepaling alleszins nog niet in werking gesteld en bestaat er dus nog geen lijst, zodat ervan uitgegaan moet worden dat de woorden “diersoorten die niet voorkomen in de lijst” in artikel 11bis van de wet geen betrekking kunnen hebben op roofvogels. Het reclameverbod van artikel 11bis van de wet kan derhalve niet worden toegepast wat de roofvogels betreft, zodat er ook geen rechtsgrond aan kan worden ontleend voor de betrokken bepalingen.

Wat het verbod betreft om tijdens vliegdemostraties roofvogels te koop aan te bieden, zou de rechtsgrond te vinden zijn in artikel 10 van de wet van 14 augustus 1986. Uit die bepaling blijkt echter dat de voorwaarden die de Koning aan de verhandeling van dieren kan opleggen met het doel hen te beschermen en hun welzijn te verzekeren, slechts betrekking mogen hebben op “op de leeftijd van de te koop aangeboden dieren, de identificatie, de informatie aan de koper, de waarborgen aan de koper en de getuigschriften in verband hiermede, de preventieve behandeling tegen ziekten, de verpakking, de aanbieding en de tentoonstelling voor de verhandeling”. Mede gelet op wat in de memorie van toelichting bij deze bepaling is opgemerkt,⁵ lijkt daaraan evenwel geen rechtsgrond te kunnen worden ontleend om het te koop aanbieden van roofvogels tijdens vliegdemostraties te verbieden. Voor een dergelijke beperking op de vrijheid van ondernemen is een meer uitdrukkelijke rechtsgrond vereist.⁶

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

In elk geval zal:

- vooraan in de aanhef een verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet moeten worden toegevoegd;

⁴ Artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 juli 2009 ‘tot vaststelling van de lijst van niet voor productiedoeleinden gehouden zoogdieren die gehouden mogen worden’.

⁵ *Parl.St.* Senaat 1993-94, nr. 972/1, 8.

⁶ Voor de vrijheid van ondernemen, zie boek II, titel 3, van het Wetboek van Economisch Recht.

- in het eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) ook moeten worden verwezen naar artikel 4, § 1, en artikel 44, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986, terwijl de verwijzing naar artikel 11bis van die wet geschrapt dient te worden.

Artikel 17

7. Op de vraag om welke redenen de burgemeester het evenement kan verbieden, zoals in artikel 17, § 3, van het ontwerp wordt bepaald, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Le Bourgmestre pourrait interdire l'évènement s'il estime qu'il y a trop de risque pour l'ordre public et de fortes chances que la police doive intervenir pour préserver le bien-être animal.”

Vermits het enkel lijkt te gaan om het handhaven van de openbare orde, dient de bepaling te worden weggelaten. De burgemeester is immers reeds bevoegd voor de algemene administratieve politie, op grond van de artikelen 133 en 134 van de Nieuwe Gemeentewet.

Artikel 21

8. Zoals de bepaling thans geformuleerd is, geldt ze voor elke houder van roofvogels die onder de toepassing van het ontwerp vallen. Het artikel is evenwel een onderdeel van hoofdstuk IV, dat handelt over valkerij(handelingen) en vliegdemostraties, hetgeen doet vermoeden dat men de regel enkel in dat verband wil opleggen.

De gemachtigde heeft het volgende verklaard:

“Cette disposition s'applique uniquement aux détenteurs qui pratiquent la fauconnerie et les démonstrations de vol. En effet, pendant ces périodes de « vol » les oiseaux peuvent être maintenus attachés ou sur des blocs au lieu des volières énumérées en annexe 1. La condition pour maintenir ces oiseaux dans de telles conditions est d'effectivement les faire voler régulièrement. Les détenteurs qui ne font pas de démonstrations de vol ou de fauconnerie doivent détenir les oiseaux dans des volières conformes à l'annexe 1 et qui offrent des possibilités de vol.”

Het toepassingsgebied van de bepaling zal duidelijker tot uiting moeten worden gebracht in het ontworpen artikel zelf.

Artikel 22

9. Over de delegatie aan de minister (tot wiens bevoegdheid de dierenbescherming behoort) in artikel 22, § 1, van het ontwerp, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Cet article a été rédigé avec l'idée que les futurs ministres régionaux compétents pourront préciser le contenu de la formation en fonction du contexte régional.”

Vermits de bevoegdheid voor dierenwelzijn op 1 juli 2014 overgaat naar de gewesten en voor die datum geen uitvoering meer kan worden gegeven aan die bepaling vermits ze pas op 1 januari 2015 in werking treedt, heeft ze geen nut en dient ze te worden geschrapt. Uit

artikel 83, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' – bepaling die krachtens artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen' ook van toepassing is voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest – volgt immers dat die bevoegdheidstoewijzing zal moeten worden uitgeoefend door de betrokken gewestregering, die ook bevoegd is om het te nemen besluit te wijzigen.

*

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet, dans le cadre de la compétence relative au bien-être des animaux¹, d'édicter des normes concernant les rapaces détenus en captivité, à l'exception de ceux détenus dans des parcs zoologiques.

Le projet fixe les conditions relatives à l'âge minimum du responsable, aux soins des rapaces, aux enclos, à l'identification et à l'enregistrement des oiseaux, à l'exécution des démonstrations de vols et l'utilisation de techniques de fauconnerie, à la formation requise pour la détention de rapaces, l'exécution des démonstrations de vols et l'utilisation des techniques de fauconnerie, au transport des oiseaux et à la commercialisation des rapaces.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

¹ Dans la mesure où il ne s'agirait pas exclusivement de mesures prises en exécution de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux', il y a lieu de prendre en considération l'article 44, alinéa 2, de cette loi et l'arrêté envisagé doit également être proposé, signé et exécuté par le ministre compétent en la matière. S'il s'agit de mesures s'inscrivant dans le cadre des titres 1^{er} à 5 du livre VI (« Pratiques du marché et protection du consommateur ») du Code de droit économique, qui concernent des biens ou des services réglementés ou susceptibles d'être réglementés en exécution de ce Code, l'arrêté envisagé doit être proposé, signé et exécuté conjointement par les ministres qui ont l'Économie, les Classes moyennes et la Consommation dans leurs attributions (article VI.128 du Code de droit économique).

COMPÉTENCE

4. À partir du 1^{er} juillet 2014, les régions seront compétentes pour le bien-être des animaux (voir les articles 24 et 67 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 ‘relative à la sixième réforme de l’État’). Pour autant que l’arrêté en projet soit adopté avant cette date², les règles en projet peuvent également relever, d’un point de vue temporel, de la compétence de l’autorité fédérale. À partir du 1^{er} juillet 2014, les gouvernements régionaux seront cependant compétents pour modifier, compléter, remplacer ou abroger l’arrêté envisagé. Il est dès lors recommandé de publier l’arrêté envisagé au Moniteur belge au plus tard à cette date, de sorte que les gouvernements régionaux en aient connaissance.

FONDEMENT JURIDIQUE

5.1. Le projet trouve un fondement juridique exprès dans les articles 4, § 4, 6, § 2, 10, 13, § 1^{er} (1, 2 et 3), et 44, alinéa 1^{er}³, de la loi du 14 août 1986 ‘relative à la protection et au bien-être des animaux’, sous réserve des observations formulées ci-après.

5.2.1. Selon le délégué, la condition d’âge imposée au responsable (articles 3, § 2, et 22, § 2, du projet) trouve un fondement juridique dans l’article 4, § 4, de la loi du 14 août 1986. Cette disposition habilite le Roi à fixer des règles complémentaires en exécution de l’article 4, §§ 2 (liberté de mouvement) et 3 (conditions ambiantes du logement), de la même loi. Le fait d’imposer une condition d’âge est toutefois sans rapport avec les prescriptions de ces paragraphes, de sorte que l’article 4, § 4, de la loi ne peut pas procurer de fondement juridique aux articles précités. Aucun fondement juridique ne peut non plus être trouvé dans une autre disposition de la loi.

5.2.2. Selon le délégué, les articles 4 à 6 (soins aux oiseaux) du projet trouvent un fondement juridique dans l’article 4, §§ 1^{er} et 4, de la loi du 14 août 1986.

Les articles cités ne se rapportent pas aux prescriptions de l’article 4, §§ 2 et 3, de la loi, de sorte que l’article 4, § 4, de la loi du 14 août 1986 ne saurait leur procurer un fondement juridique.

Les dispositions en projet, peuvent cependant se fonder sur le pouvoir général d’exécution du Roi (article 108 de la Constitution), lu en combinaison avec l’article 4, § 1^{er}, de la loi, qui impose de procurer à tout animal une alimentation, des soins et un logement qui conviennent.

5.2.3. Selon le délégué, les articles 12 et 13 (identification et enregistrement) du projet puisent un fondement juridique dans les articles 4, § 4, et 10 de la loi du 14 août 1986.

² Voir toutefois la réserve formulée au point 2 en ce qui concerne la compétence du gouvernement démissionnaire concernant l’expédition des affaires courantes.

³ L’article 22, § 1^{er}, du projet peut en effet trouver un fondement juridique complémentaire dans l’article 44, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 1986.

Le délégué a fourni les précisions suivantes concernant la *ratio legis* de ces articles du projet:

« Pour les oiseaux ‘captifs’, la réglementation CITES sur le commerce des espèces menacées impose déjà un système d’identification. Les centres de revalidations appliquent les prescriptions régionales pour les oiseaux revalidés et relâchés.

Au niveau fédéral, la préoccupation est non pas de mettre sur pied un autre système d’identification mais plutôt de s’assurer qu’une identification est présente et que les registres permettent de contrôler quel détenteur détient quel oiseau, où il l’a acquis et à qui il le cède, ceci uniquement en vue de respecter et contrôler le bien-être. »

L’identification et l’enregistrement des oiseaux sont sans rapport avec les règles énoncées à l’article 4, §§ 2 et 3, de la loi, de sorte que le fondement juridique ne saurait être puisé dans l’article 4, § 4, de la loi.

L’article 10 de la loi du 14 août 1986 dispose que le Roi peut imposer les conditions afférentes à la commercialisation des animaux dans le but de les protéger et d’assurer leur bien-être et il précise en outre que ces conditions peuvent notamment se rapporter à l’identification. Les articles en projet sont toutefois formulés de manière générale et ne se rapportent pas spécifiquement à la commercialisation des animaux. Pour qu’elles puissent tirer un fondement juridique de l’article 10 précité, les dispositions en projet devraient se limiter à réglementer l’identification des oiseaux, plus précisément dans le cadre de leur commercialisation.

5.2.4. Selon le délégué, les articles 14 à 18 (techniques de fauconnerie et démonstrations de vol) et 22, § 1^{er} (formation assortie d’un examen d’aptitude), du projet trouvent un fondement juridique dans l’article 6, §§ 2 et 3, de la loi du 14 août 1986. En vertu de l’article 6, § 2, le Roi peut prescrire des mesures visant à assurer le bien-être des animaux utilisés pour distraire le public dans les fêtes foraines, concours et en d’autres circonstances et il peut imposer des conditions de compétence aux personnes qui détiennent ou soignent les animaux visés. L’article 6, § 3, de la loi confère au Roi certaines compétences dans le but d’organiser le contrôle de ces concours.

Puisqu’il peut être admis que les démonstrations de vol impliquent que les animaux sont utilisés pour divertir le public, ainsi qu’il ressort par ailleurs de la définition de cette notion à l’article 2, 7°, du projet, l’article 6, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 procure un fondement juridique aux mesures en projet.

Dans le cas des techniques de fauconnerie, ainsi que les définit l’article 2, 6°, du projet (« toute manipulation et technique utilisée pour la détention et le dressage d’un rapace en dehors d’un enclos »), le public n’est pas nécessairement présent, de sorte que l’article 6, § 2, de la loi ne procure pas un fondement légal suffisant.

Un fondement légal ne peut pas non plus être trouvé dans la loi du 14 août 1986 pour imposer une formation assortie d’un examen d’aptitude, pour la simple détention de rapaces.

5.2.5. Selon le délégué, l’article 19 du projet, qui interdit toute publicité ou mise en vente d’oiseaux lors de démonstrations de vol, trouve un fondement juridique dans l’article 6, § 2, de la

loi du 14 août 1986 ainsi que dans l'article 11*bis* de celle-ci, lus en combinaison avec le pouvoir général d'exécution.

En ce qui concerne l'interdiction de faire de la publicité lors de démonstrations de vol, il y a lieu d'observer que l'article 11*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi prévoit une interdiction de faire de la publicité en vue de commercialiser des espèces animales qui ne figurent pas sur la liste établie en application de l'article 3*bis*, § 1^{er}, de la loi. Or, cet article 3*bis* n'a encore été que très partiellement mis en œuvre à savoir en ce qui concerne les mammifères qui ne sont pas détenus à des fins de production de viande, de lait, de laine, de peaux ou d'autres produits de consommation⁴. Pour les rapaces, cette disposition n'est en tout cas pas encore entrée en vigueur et il n'existe donc pas encore de liste, de sorte qu'il faut partir du principe que les mots « espèces animales qui ne figurent pas sur la liste » à l'article 11*bis* de la loi ne sauraient concerner les rapaces. L'interdiction de publicité formulée à l'article 11*bis* de la loi ne peut dès lors pas s'appliquer aux rapaces, si bien que les dispositions concernées ne sauraient non plus y puiser un fondement juridique.

En ce qui concerne l'interdiction de mise en vente de rapaces lors de démonstrations de vol, le fondement juridique pourrait être trouvé dans l'article 10 de la loi du 14 août 1986. Il ressort toutefois de cette disposition que les conditions auxquelles le Roi peut soumettre la commercialisation des animaux dans le but de les protéger et d'assurer leur bien-être ne peuvent se rapporter qu'à « l'âge des animaux mis en vente, à leur identification, aux informations à l'acheteur, aux garanties pour l'acheteur et aux certificats y afférents, au traitement contre des maladies, au conditionnement, à la présentation et l'exposition en vue de la commercialisation ». Compte tenu notamment des observations formulées dans l'exposé des motifs à l'égard de cette disposition⁵, il n'apparaît cependant pas qu'un fondement juridique quel qu'il soit puisse y être puisé pour interdire la mise en vente de rapaces lors de démonstrations de vol. Pareille restriction à la liberté d'entreprendre requiert un fondement juridique plus explicite⁶.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées à l'égard du fondement juridique de l'arrêté en projet.

Il conviendra en tout cas :

- d'ajouter au début du préambule une référence à l'article 108 de la Constitution ;

⁴ Article 1^{er} de l'arrêté royal du 16 juillet 2009 'fixant la liste des mammifères non détenus à des fins de production qui peuvent être détenus'.

⁵ *Doc. parl.* Sénat 1993-94, n° 972/1, 8.

⁶ En ce qui concerne la liberté d'entreprendre, voir le livre II, titre 3, du Code de droit économique.

- d'également viser, dans le premier alinéa du préambule (qui devient le deuxième alinéa), l'article 4, § 1^{er}, et l'article 44, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 1986, tandis que la référence à l'article 11bis de cette loi sera supprimée.

Article 17

7. À la question qui lui fut posée de savoir pour quels motifs le bourgmestre peut interdire l'événement, ainsi qu'il est prévu à l'article 17, § 3, du projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le Bourgmestre pourrait interdire l'évènement s'il estime qu'il y a trop de risque pour l'ordre public et de fortes chances que la police doive intervenir pour préserver le bien-être animal ».

Puisqu'il semble uniquement s'agir du maintien de l'ordre public, la disposition devra être omise. Le bourgmestre est en effet déjà compétent pour la police administrative générale en vertu des articles 133 et 134 de la nouvelle loi communale.

Article 21

8. Dans sa formulation actuelle, la disposition vaut pour tous les détenteurs de rapaces qui entrent dans le champ d'application du projet. L'article est toutefois une subdivision du chapitre IV, qui traite de la fauconnerie (de ses techniques) et des démonstrations de vol, ce qui laisse supposer que l'on n'entend imposer la règle dans ce seul cadre.

De délégué a déclaré ce qui suit :

« Cette disposition s'applique uniquement aux détenteurs qui pratiquent la fauconnerie et les démonstrations de vol. En effet, pendant ces périodes de « vol » les oiseaux peuvent être maintenus attachés ou sur des blocs au lieu des volières énumérées en annexe 1. La condition pour maintenir ces oiseaux dans de telles conditions est d'effectivement les faire voler régulièrement. Les détenteurs qui ne font pas de démonstrations de vol ou de fauconnerie doivent détenir les oiseaux dans des volières conformes à l'annexe 1 et qui offrent des possibilités de vol ».

Le champ d'application de la disposition devra ressortir plus clairement du texte même de l'article en projet.

Article 22

9. Au sujet de la délégation au ministre (qui a la protection des animaux dans ses attributions), inscrite à l'article 22, § 1^{er}, du projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Cet article a été rédigé avec l'idée que les futurs ministres régionaux compétents pourront préciser le contenu de la formation en fonction du contexte régional. »

Vu que la compétence en matière de protection des animaux est transférée aux régions le 1^{er} juillet 2014, et qu'il n'est plus possible de pourvoir à l'exécution de cette

disposition avant cette date, du fait qu'elle n'entrera pas en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015, elle est dépourvue d'utilité et doit être omise. En effet, il résulte de l'article 83, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' – disposition qui s'applique également à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' – que cette attribution de compétence devra être exercée par le gouvernement régional concerné, qui est également compétent pour modifier l'arrêté envisagé.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT