



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.688/3
van 10 juli 2018

avis 63.688/3
du 10 juillet 2018

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie ‘tot wijziging van
de wet van 14 augustus 1986
betreffende de bescherming en
het welzijn der dieren,
houdende invoering van een
specifiek statuut voor het dier’

un avant-projet d’ordonnance
‘portant modification de la loi
du 14 août 1986 [...] relative à
la protection et au bien-être des
animaux visant à introduire un
statut spécifique pour l’animal’

Op 8 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor mobiliteit en openbare werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, houdende invoering van een specifiek statuut voor het dier'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 2018.

*

Le 8 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la mobilité et des travaux publics à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant modification de la loi du 14 août 1986 [...] relative à la protection et au bien-être des animaux visant à introduire un statut spécifique pour l'animal'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 26 juin 2018. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juillet 2018.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt ertoe in artikel 1 van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ een nieuw eerste lid in te voegen, luidend als volgt:

“Een dier is een levend wezen met gevoel dat bijzondere bescherming geniet.”

BEVOEGDHEID

2. Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is bevoegd voor het dierenwelzijn op grond van artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’.

De gemachtigde verklaarde het volgende aangaande de rechtsgevolgen die met het voorontwerp worden beoogd:

“Wij hebben beslist niet het Burgerlijk Wetboek te wijzigen, omdat ervan uitgegaan wordt dat het Gewest daarvoor niet bevoegd is, ook niet op basis van de impliciete bevoegdheden. De wijziging betreft dus voornamelijk een symbolische aanpassing van de wetgeving, door het statuut in het eerste artikel van de wet van 1986 op te nemen. Er wordt verwacht dat die expliciete opname in de wet rechtspraak ertoe kan aanzetten strengere straffen binnen de vork uit te spreken voor gevallen van inbreuken op de dierenwelzijnswetgeving. Dit valt natuurlijk af te wachten. Het is niet de bedoeling een strafbepaling te koppelen aan dit ontwerp van ordonnantie.”

In de memorie van toelichting en in de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt uiteengezet dat dieren meer intelligentie en pijnervaring hebben dan vroeger werd aangenomen en dat ze een belangrijke plaats innemen in de maatschappij. Om die redenen wordt in de ontworpen bepaling erkend dat dieren een bijzonder bescherming moeten krijgen, meer dan andere goederen in het burgerlijk recht. Een dergelijke bepaling kan in elk geval worden ingepast in de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.¹

VORMVEREISTEN

3. Overeenkomstig artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ evalueert iedere minister en staatssecretaris elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akte uit het oogpunt van handistreaming. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap, geeft de minister of de staatssecretaris dat aan in een nota aan de regering en stelt hij indien nodig correctiemaatregelen voor, waardoor de

¹ In die zin ook (impliciet) adv.RvS 61.368/4 van 14 juni 2017 over een voorstel van decreet van het Waalse Gewest ‘visant à insérer un article 1^{er}bis et à modifier l’article 3 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux pour reconnaître à l’animal le caractère d’être vivant et sensible’, *Parl.St.* W.Parl. 2016-17, nr. 779/2, alsook adv.RvS 63.442/4 van 21 juni 2018 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest ‘relatif au Code wallon du Bien-être des animaux’ (nog niet bekendgemaakt).

volwaardige en effectieve deelname van de genoemde personen aan de maatschappij mogelijk wordt.

Het voorliggende dossier bevat echter geen dergelijke evaluatie. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Deze wetswijziging heeft geen impact op personen met een handicap. Vandaar werd het evaluatieverslag in het kader van de ordonnantie handistreaming niet bijgevoegd of vermeld in de nota.”

Het staat niet zonder meer vast dat het voorontwerp geen weerslag heeft op personen met een handicap. Het toepassingsgebied van een regeling mag niet worden verward met de (al dan niet onrechtstreekse) weerslag die een regeling kan hebben. Zo kan men zich voorstellen dat de ontworpen regeling een weerslag heeft op de opleiding van en het omgaan met blindegeleidehonden, waardoor er effectief een weerslag kan zijn op de situatie van personen met een handicap. Op zijn minst moet uit de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering blijken dat de evaluatie waarvan gewag wordt gemaakt in de voormelde ordonnantiebepaling, heeft plaatsgevonden.

Indien eventuele correctiemaatregelen zouden worden voorgesteld die leiden tot een wijziging van het voorontwerp, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. De aanduiding van artikel 1 van het voorontwerp moet voluit worden geschreven (niet: “Art. 1”).

Artikel 2

5. Zoals de gemachtigde zelf ook verklaarde (zie opmerking 2), is de draagwijdte van het ontworpen artikel 1, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 (artikel 2 van het voorontwerp) veeleer symbolisch. Bovendien is het niet echt nieuw om tot uiting te laten komen dat dieren meer zijn dan andere goederen; dit blijkt tot op zekere hoogte reeds uit de (weliswaar in de wet van 14 augustus 1986 niet nader gedefinieerde) notie “welzijn der dieren”.² Reeds in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 1986 werd vooropgesteld dat de klemtoon in de rechtsvoorganger van die wet lag op de bescherming van dieren, terwijl “[d]e levensomstandigheden van het dier in de moderne maatschappij (...) dermate gewijzigd [zijn] dat men thans op grond van een daarbij aansluitende ethische bezinning veel

² Zie ook adv.RvS 61.368/4, *Parl.St.* W.Parl. 2016-17, nr. 779/2, 2.

verder wil gaan: ook het ‘algemeen welzijn’ der dieren moet actief worden nagestreefd, waarmee bedoeld wordt dat in hun behoeften moet worden voorzien”.³

Dat neemt niet weg dat de ontworpen bepaling effectief een reële draagwijdte kan krijgen indien zou worden gepreciseerd dat met het erin vervatte beginsel dat een dier een levend wezen is met gevoel dat bijzondere bescherming geniet, rekening moet worden gehouden bij de uitvoering en de toepassing van de wet van 14 augustus 1986. Een gelijkaardige bepaling treft men aan in artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat luidt als volgt:

“Bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie op het gebied van landbouw, visserij, vervoer, interne markt en onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte, houden de Unie en de lidstaten ten volle rekening met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, onder eerbiediging van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed.”

6. De vraag rijst wat in het ontworpen artikel 1, eerste lid, wordt bedoeld met de uitdrukking “*bijzondere* bescherming”. Deze uitdrukking wekt de indruk van een contrast met een “gewone” bescherming. Wordt ermee bedoeld dat meer bescherming wordt beoogd dan andere levensvormen, zoals bijvoorbeeld planten? Bedoelen de stellers van het voorontwerp dat een hoger beschermingsniveau wordt beoogd dan aan de dag wordt gelegd in andere beleidsdomeinen van de overheid, zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ordening? Dit zou in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt.

7. In de memorie van toelichting wordt vermeld: “Daarom wil deze ordonnantie het juridisch statuut van het dier in de wet op het dierenwelzijn wijzigen”. Die vermelding strookt niet met de draagwijdte van het ontworpen artikel 1, eerste lid, en kan dan ook beter worden weggelaten.

8. In de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp schrijve men “In artikel 1 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, vervangen bij de wet van 19 maart 2007, wordt vóór het eerste lid een lid toegevoegd, luidende (...)”.

*

³ Parl.St. Senaat 1982-83, nr. 469/1, 1.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale a pour objet d'insérer dans l'article 1^{er} de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' un nouvel alinéa 1^{er}, rédigé comme suit :

« [U]n animal est un être vivant doué de sensibilité qui bénéficie d'une protection particulière ».

COMPÉTENCE

2. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', la Région de Bruxelles-Capitale est compétente en matière de bien-être animal.

À propos des effets juridiques visés par l'avant-projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Wij hebben beslist niet het Burgerlijk Wetboek te wijzigen, omdat ervan uitgegaan wordt dat het Gewest daarvoor niet bevoegd is, ook niet op basis van de impliciete bevoegdheden. De wijziging betreft dus voornamelijk een symbolische aanpassing van de wetgeving, door het statuut in het eerste artikel van de wet van 1986 op te nemen. Er wordt verwacht dat die expliciete opname in de wet rechtspraak ertoe kan aanzetten strengere straffen binnen de vork uit te spreken voor gevallen van inbreuken op de dierenwelzijnswetgeving. Dit valt natuurlijk af te wachten. Het is niet de bedoeling een strafbepaling te koppelen aan dit ontwerp van ordonnantie ».

L'exposé des motifs et la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indiquent que les animaux sont plus intelligents et sensibles à la douleur que ce que nous avons cru jusqu'alors et qu'ils occupent une place importante dans la société. C'est pourquoi la disposition en projet reconnaît que les animaux doivent bénéficier d'une protection particulière, allant au-delà de celle dont bénéficient les autres biens dans le droit civil. Une telle disposition peut en tout cas s'inscrire dans la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale ¹.

¹ En ce sens également (implicitement) avis C.E. 61.368/4 du 14 juin 2017 sur une proposition de décret de la Région wallonne 'visant à insérer un article 1^{er}bis et à modifier l'article 3 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien être des animaux pour reconnaître à l'animal le caractère d'être vivant et sensible', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-17, n° 779/2, ainsi que C.E. 63.442/4 du 21 juin 2018 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif au Code wallon du Bien-être des animaux' (pas encore publié).

FORMALITÉS

3. Conformément à l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', chaque ministre et secrétaire d'État évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de handistreaming. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le ministre ou le secrétaire d'État l'expose dans une note au Gouvernement et il propose, si nécessaire, des mesures de correction, permettant leur pleine et effective participation à la société.

Or, le dossier à l'examen ne comporte pas d'évaluation de l'espèce. À ce propos, le délégué a fait la déclaration suivante :

« Deze wetswijziging heeft geen impact op personen met een handicap. Vandaar werd het evaluatieverslag in het kader van de ordonnantie handistreaming niet bijgevoegd of vermeld in de nota ».

Il n'est pas établi d'emblée que l'avant-projet est sans incidence pour les personnes handicapées. Le champ d'application d'une réglementation ne peut pas être confondu avec l'incidence (fût-elle indirecte) qu'elle peut avoir. On peut ainsi concevoir que le dispositif en projet a une incidence sur la formation et l'utilisation de chiens guides d'aveugles, ce qui peut effectivement affecter la situation des personnes handicapées. À tout le moins la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doit-elle indiquer que l'évaluation dont il est question dans la disposition de l'ordonnance précitée a été effectuée.

Si d'éventuelles mesures correctrices conduisant à une modification de l'avant-projet devaient être proposées, les dispositions modifiées ou ajoutées devront être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

4. L'indication de l'article 1^{er} de l'avant-projet doit se faire en toutes lettres (et non: « Art. 1 »).

Article 2

5. Comme le délégué l'a également lui-même déclaré (voir l'observation 2), la portée de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 14 août 1986 (article 2 de l'avant-projet) est plutôt de nature symbolique. L'affirmation selon laquelle les animaux sont supérieurs aux autres biens n'est en outre pas réellement nouvelle; cette supériorité résulte déjà, dans une certaine mesure, de la notion de « bien-être des animaux » (qui, il est vrai, n'est pas autrement définie par la loi du 14 août 1986)². L'exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 14 août 1986 mentionnait déjà que, dans la législation antérieure, l'accent était mis sur la protection des animaux, tandis que « [l]es conditions de vie de l'animal dans la société moderne ont changé à un point tel qu'actuellement, sur la base des idées éthiques y afférentes, on veut aller beaucoup plus loin, le bien-être général des animaux doit également être poursuivi d'une manière active, ce qui veut dire qu'il faut satisfaire à leurs besoins »³.

Il n'en demeure pas moins que la disposition en projet peut effectivement se voir attribuer une portée réelle s'il est précisé qu'il y a lieu de tenir compte du principe qu'elle consacre, selon lequel un animal est un être vivant doué de sensibilité qui bénéficie d'une protection particulière, pour l'exécution et l'application de la loi du 14 août 1986. Une disposition analogue se trouve à l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui s'énonce comme suit :

« Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux ».

6. Reste à savoir ce que vise l'expression « une protection *particulière* » figurant à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet. Cette expression donne à penser qu'il existe une « protection ordinaire » à laquelle elle s'oppose. S'agit-il d'accorder une protection plus étendue qu'aux autres formes de vie, telle que par exemple, celle des végétaux ? L'intention des auteurs de l'avant-projet est-elle de viser un niveau de protection supérieur à celui prévu dans d'autres domaines de compétence de l'autorité, comme par exemple en matière d'aménagement du territoire ? Il faudrait le préciser dans l'exposé des motifs.

7. L'exposé des motifs mentionne : « C'est pourquoi cette ordonnance envisage de modifier le statut juridique de l'animal dans la loi sur le bien-être animal ». Cette mention ne s'accorde pas avec la portée de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet et il est dès lors préférable de l'omettre.

² Voir également avis C.E. 61.368/4, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-17, n° 779/2, p. 2.

³ *Doc. parl.*, Sénat, 1982-83, n° 469-1, p. 1.

8. Dans la phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet, on écrira « Dans l'article 1^{er} de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, remplacé par la loi du 19 mars 2007, un alinéa rédigé comme suit est inséré avant l'alinéa 1^{er} (...) ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jan SMETS