

CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 1997-1998

6 MAI 1998

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**visant à interdire
sur le territoire
de la Région de Bruxelles-Capitale
les expositions itinérantes
d'animaux sauvages vivants**

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, section de législation, troisième chambre, saisi par le Président du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, le 23 mai 1997, d'une demande d'avis sur une proposition d'ordonnance "visant à interdire sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale les expositions itinérantes d'animaux sauvages vivants" (Doc. parl., CRBC A-65/1 - 95/96), a donné le 24 mars 1998 l'avis suivant:

Portée de la proposition

La proposition d'ordonnance soumise pour avis vise à interdire, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, toute exposition itinérante d'animaux sauvages vivants, présentée avec ou sans autres animaux (article 3 de la proposition) et à sanctionner les infractions à cette interdiction (article 4 de la proposition).

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de la proposition, il faut entendre par "exposition itinérante", "tout rassemblement public et itinérant d'animaux organisé dans le but de comparer et de juger les qualités des animaux ou dans un but d'éducation ou de divertissement du public, que son objet principal soit ou non commercial". L'alinéa 2 de l'article 2 dispose que, par "animal sauvage", il faut entendre "l'animal - indigène ou non indigène - qui a été soustrait à son biotope naturel ou est né en captivité et qui est détenu dans un milieu artificiel".

Voir:

Document du Conseil:
A-65/1 - 95/96: Proposition d'ordonnance.

BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD

GEWONE ZITTING 1997-1998

6 MEI 1998

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**waarbij wordt beoogd de
reizende tentoonstellingen van
levende wilde dieren te verbieden op
het grondgebied van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest**

Advies van de Raad van State

De Raad van State, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 mei 1997 door de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van ordonnantie "waarbij wordt beoogd de reizende tentoonstellingen van levende wilde dieren te verbieden op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" (Parl. St. BHR A-65/1 - 95/96), heeft op 24 maart 1998 het volgende advies gegeven:

Strekking van het voorstel

Het voor advies voorgelegde voorstel van ordonnantie strekt ertoe, op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, elke reizende tentoonstelling van levende wilde dieren, met of zonder andere dieren, te verbieden (artikel 3 van het voorstel) en de overtreding van dit verbod strafbaar te stellen (artikel 4 van het voorstel).

Volgens artikel 2, eerste lid, van het voorstel moet onder "reizende tentoonstelling" worden verstaan, "elke openbare en reizende verzameling van dieren gehouden met het doel de eigenschappen van de dieren te laten vergelijken en beoordelen of met het oog op de volksovoeding of als volksvermaak, onverschillig of het hoofddoel ervan al dan niet van commerciële aard is". Het tweede lid van artikel 2 bepaalt dat onder "wild dier" moet worden verstaan, "het inheems of uithceems dier dat aan zijn natuurlijke biotoop is onttrokken of in gevangenschap geboren is en in een kunstmatig milieu wordt gehouden".

Zie:

Stuk van de Raad:
A-65/1 - 95/96: Voorstel van ordonnantie.

Il appert des développements joints à la proposition que la réglementation proposée, d'une part, poursuit des objectifs éducatifs en matière d'environnement et, d'autre part, entend protéger la faune en décourageant la capture d'animaux sauvages et leur détention en captivité:

- il est notamment précisé dans les développements qu'il y a lieu de sensibiliser le grand public au fait "que l'animal sauvage est étroitement lié à son milieu de vie, qu'il joue un rôle et exerce une fonction particulière dans l'écosystème auquel il appartient en symbiose avec les autres espèces, (et) que seule une évolution au sein de son habitat naturel garantit à l'animal sauvage la survie et un développement conforme à ses besoins biologiques et éthologiques"; selon l'auteur de la proposition, "montrer un animal engagé ou autrement entravé - et donc extrait de son milieu de vie naturel - donne une idée fautive du comportement sauvage de l'animal ainsi présenté au grand public" et "ceci va à l'encontre des efforts accomplis en vue de sensibiliser le public à la problématique de l'environnement";
- toujours selon les développements, la réglementation proposée complète les diverses législations tant internationales que nationales ou régionales portant sur la conservation et la protection de la faune, notamment "en privant d'effet les actes de prélèvement d'animaux protégés et de détention en captivité (de ceux-ci)..."

Compétence de la Région

Selon l'auteur de la proposition, la Région de Bruxelles-Capitale tient la compétence d'arrêter la réglementation proposée de l'article 6, § 1^{er}, III, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises. Selon l'article 6, § 1^{er}, III, 2^o, précité, les régions sont entre autres compétentes, en ce qui concerne la rénovation rurale et la conservation de la nature, pour la protection et la conservation de la nature, à l'exception de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles.

Il appert des travaux préparatoires de cette disposition que la compétence ainsi transférée aux régions concerne entre autres "les matières réglées par la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, à l'exception toutefois de la matière réglée par l'article 5 de cette loi, c'est-à-dire l'importation, l'exportation et le transit des espèces végétales non indigènes ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles, parce que telle compétence appartient raisonnablement à l'autorité nationale" (1).

La conservation de la nature tend, comme la loi du 12 juillet 1973 susmentionnée le précisait déjà en son article 1^{er}, à sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitats, ainsi que du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air.

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat met de voorgestelde regeling, enerzijds, milieueducatieve doelstellingen worden nagestreefd en, anderzijds, de bescherming van de fauna wordt beoogd door het vangen en het gevangen houden van wilde dieren te ontmoedigen:

- in de toelichting wordt met name gesteld dat het grote publiek ervan bewust moet worden gemaakt "dat het wilde dier een nauwe band heeft met zijn biotoop, dat het een rol vervult en een bijzondere plaats inneemt in het ecosysteem waartoe het in symbiose met de andere soorten behoort, (en) dat alleen een evolutie binnen zijn habitat garandeert dat het wilde dier kan voortbestaan en zich kan ontwikkelen overeenkomstig zijn biologische en ethologische behoeften"; volgens de indiener van het voorstel "wordt met het vertonen van een dier dat opgesloten is in een kooi of waarvan de beweegruiimte op een andere wijze wordt beperkt - en dat dus uit zijn natuurlijk milieu is weggehaald - aan het publiek een verkeerd beeld gegeven van het natuurlijke gedrag van het dier dat aldus wordt getoond" en "druist (dit) in tegen de inspanningen die worden geleverd om het publiek milieubewust te maken";
- nog volgens de toelichting, vormt de voorgestelde regeling voorts een aanvulling van de verschillende internationale, nationale of gewestelijke wetgevingen betreffende het in stand houden en de bescherming van de fauna, inzonderheid door "het vangen van beschermde diersoorten en het in gevangenschap houden (ervan)... doelloos te maken".

Bevoegdheid van het Gewest

Volgens de indiener van het voorstel ontleent het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest de bevoegdheid om de voorgestelde regeling vast te stellen aan artikel 6, § 1, III, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, juncto artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen. Luidens het voornoemde artikel 6, § 1, III, 2^o, zijn de gewesten, wat de landinrichting en het natuurbehoud betreft, onder meer bevoegd voor de natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen.

Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat de aldus aan de gewesten overgedragen bevoegdheid onder meer betrekking heeft op "de aangelegenheden geregeld bij de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, met uitzondering nochtans van de in artikel 5 van deze wet geregelde aangelegenheid, dit is de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen, omdat zulke bevoegdheid redelijkerwijze aan de nationale overheid toebehoort" (1).

Het natuurbehoud beoogt, zoals in artikel 1 van de voormelde wet van 12 juli 1973 wordt gesteld, het behoud van de eigen aard, de verscheidenheid en het ongeschonden karakter van het natuurlijke milieu door middel van maatregelen tot bescherming van de flora en de fauna, hun gemeenschappen en groeiplaatsen, evenals van de grond, de ondergrond, het water en de lucht.

(1) Doc. parl., Sénat, 1979-80, n° 434/1, p. 14.

(1) Par. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1, p. 14.

Dans ce cadre, les régions sont entre autres compétentes pour régler le commerce des espèces animales protégées, le lâchage des animaux dans la nature et leur capture et prendre des mesures relatives au milieu naturel (2).

Ainsi qu'il appert de la portée de la proposition telle qu'elle est définie ci-dessus, la réglementation proposée peut entrer dans cette compétence régionale.

Dans la mesure où la réglementation proposée peut avoir une répercussion sur la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en matière de protection et de santé des animaux (3), cet impact n'est manifestement pas d'une importance telle que l'autorité fédérale éprouverait des difficultés extrêmes à mener une politique efficace en la matière (4).

Examen du texte

Article 1^{er}

Il conviendrait de rédiger cet article comme suit:

"La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution".

Article 2

A l'alinéa 2 de cet article, il y a lieu d'omettre les mots "tel que défini à l'article 2, § 2, 3^o de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux". En effet, l'article 2 de cette loi du 14 août 1986 a été abrogé par l'article 1^{er} de la loi du 14 mai 1995.

Article 4

La réglementation proposée ne prévoit pas de déléguer formellement une compétence réglementaire au gouvernement. Mieux vaudrait dès lors omettre les mots "ou à ses arrêtés d'application".

Article 5

Les ordonnances ne requièrent pas de disposition d'exécution, dès lors que leur exécution est réglée par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980. En conséquence, il y a lieu d'omettre l'article 5 de la proposition.

- (2) Delva, J. et Meersschaut, F., De rechtspraak van het Arbitragehof ten behoeve van de private rechtspraak, TPR, 1990, 746-747, avec référence à la Cour d'arbitrage, 31 janvier 1989, n° 1/89, considérant 8.B.9.1, et à l'article 15 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.
- (3) Voir l'article 6 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, qui habilite le Roi à prescrire des mesures "visant à assurer le bien-être des animaux" utilisés dans les expositions itinérantes. Voir également l'article 15 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux qui habilite le Roi, "en vue de la lutte contre les maladies des animaux", à fixer les conditions auxquelles doivent satisfaire les animaux pour, entre autres, être exposés.
- (4) Voir entre autres, en ce qui concerne le principe de proportionnalité à respecter en l'espèce, Cour d'arbitrage, 14 juillet 1997, n° 42/97, et 25 novembre 1997, n° 73/97.

In dat kader zijn de gewesten onder meer bevoegd om de handel in beschermde diersoorten, het loslaten van dieren in de natuur en het vangen ervan te regelen en maatregelen inzake het natuurlijk milieu te nemen (2).

Zoals blijkt uit de hiervoren omschreven strekking van het voorstel, kan de voorgestelde regeling in die gewestbevoegdheid worden ingepast.

In zoverre de voorgestelde regeling een repercussie kan hebben op de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake dierenbescherming en diergezondheid (3), is die weerslag kennelijk niet zo verregaand dat de federale overheid het buitenmate moeilijk krijgt om haar beleid terzake doelmatig te voeren (4).

Onderzoek van de tekst

Artikel 1

Men redigert dit artikel als volgt:

"Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 39 van de Grondwet".

Artikel 2

In het tweede lid van dit artikel dienen de woorden "zoals bepaald in artikel 2, § 2, 3^o, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren" te worden geschrapt. Artikel 2 van die wet van 14 augustus 1986 is immers opgeheven bij artikel 1 van de wet van 4 mei 1995.

Artikel 4

De voorgestelde regeling voorziet niet in een uitdrukkelijke opdracht van verordenende bevoegdheid aan de regering. De woorden "of de uitvoeringsbesluiten ervan" kunnen derhalve beter worden weggelaten.

Artikel 5

Ordonnanties behoeven geen uitvoeringsbepaling, aangezien de uitvoering ervan geregeld is bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, juncto artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Artikel 5 dient derhalve uit het voorstel te worden weggelaten.

- (2) Delva, J. en Meersschaut, F., De rechtspraak van het Arbitragehof ten behoeve van de private rechtspraak, TPR, 1990, 746-747, met verwijzing naar Arbitragehof, 31 januari 1989, nr. 1/89, overweging 8.B.9.1., en artikel 15 van de diergezondheidswet van 24 maart 1987.
- (3) Zie artikel 6 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, dat de Koning machtigt om maatregelen voor te schrijven "tot het waarborgen van het welzijn van dieren" die worden gebruikt in reizende tentoonstellingen. Zie eveneens artikel 15 van de diergezondheidswet van 24 maart 1987 dat de Koning machtigt om, "met het oog op de bestrijding van dieenziekten", voorwaarden vast te stellen waaraan dieren moeten voldoen om onder meer tentoongesteld te worden.
- (4) Zie, in verband met het terzake na te leven evenredigheidsbeginsel, onder meer Arbitragehof, 14 juli 1997, nr. 42/97, en 25 november 1997, nr. 73/97.

La chambre était composée de

Messieurs W. DEROOVER, président de chambre,
 P. LEMMENS, conseillers d'Etat,
 L. HELLIN,
 A. ALEN, assesseurs de la
 H. COUSY, section de législation,
 Madame F. LIEVENS, greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

Le Greffier;

F. LIEVENS

Le Président,

W. DEROOVER

De kamer was samengesteld uit

De heren W. DEROOVER, kamervoorzitter,
 P. LEMMENS, staatsraden,
 L. HELLIN,
 A. ALEN, assessoren van
 H. COUSY, de afdeling wetgeving,
 Mevrouw F. LIEVENS, griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de heer B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de heer J. DRIJKONINGEN, referendaris.

De Griffier;

F. LIEVENS

De Voorzitter;

W. DEROOVER