

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2021-2022

7 JUILLET 2022

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 23 de la Constitution

*(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le «Moniteur belge» n° 114
du 23 mai 2019)*

Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution relative à la reconnaissance des animaux en tant qu'êtres sensibles

(Déposée par M. Fourat Ben Chikha et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

La déclaration de révision de la Constitution du 23 mai 2019 nous autorise à en réviser l'article 23 (1).

La loi du 14 août 1986 est la première loi concernant la protection et le bien-être des animaux que la Belgique a adoptée. Il va sans dire qu'au cours des trente-six années qui se sont écoulées depuis, notre regard sur la façon dont nous nous comportons avec les animaux a profondément changé. Les connaissances scientifiques sur les animaux et leur ressenti ont évolué à un rythme fulgurant. Sur les plans éthique et philosophique, notre comportement envers les animaux a soulevé des questions fondamentales qui, dans les faits, ont radicalement modifié la façon dont nous traitons non seulement nos animaux de compagnie, mais aussi les animaux élevés dans un but purement économique.

(1) Doc. Sénat, n° 7-3/1.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2021-2022

7 JULI 2022

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 23 van de Grondwet

*(Verklaring van de wetgevende macht,
zie «Belgisch Staatsblad» nr. 114
van 23 mei 2019)*

Voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met betrekking tot de erkenning van dieren als wezens met gevoel

(Ingediend door de heer Fourat Ben Chikha c.s.)

TOELICHTING

De verklaring tot herziening van de Grondwet van 23 mei 2019 maakt de herziening van artikel 23 van de Grondwet mogelijk (1).

Met de wet van 14 augustus 1986 werd in België voor het eerst een wet aangenomen met betrekking tot de bescherming en het welzijn van dieren. Het hoeft geen betoog dat in de afgelopen zesendertig jaar onze visie op hoe we ons verhouden tot dieren grondig is veranderd. De wetenschappelijke kennis over dieren en hun gevoelservaringen is aan een razendsnel tempo toegenomen. Vanuit de ethica en de filosofie werden belangrijke vragen opgeworpen over onze omgang met dieren en ook onze feitelijke omgang met dieren is grondig veranderd: zowel wat betreft onze omgang met gezelschapsdieren, als de omgang met economische nutsdieren.

(1) Doc. Senaat, nr. 7-3/1.

Cette évolution a amené le monde politique et la société belge à s'intéresser de plus en plus aux conditions de vie des animaux et à s'en préoccuper, en prenant en compte leur sensibilité. Aujourd'hui, il y a une volonté de franchir une étape supplémentaire en ancrant dans la Constitution la notion de bien-être animal. Un sondage Ipsos réalisé en 2017 a révélé que 83 % des personnes interrogées en Belgique trouvaient qu'il faudrait inscrire dans la Constitution belge l'attention à apporter aux animaux et la protection de leur bien-être.

Il nous faut cependant faire preuve de vigilance lorsque nous modifions notre Constitution puisqu'il s'agit de notre norme juridique suprême. Si nous y ajoutons toutes sortes d'objectifs spécifiques, elle perdra de son autorité, surtout si nous n'atteignons pas ces objectifs par la suite. La Constitution est le cadre de base de notre société, le contrat qui ordonne notre société et qui nous lie tous implicitement. Une Constitution est ainsi le révélateur des valeurs qu'un peuple entend défendre.

Il y a, dans notre société, un souci et un intérêt légitimes pour l'animal en tant qu'être à part entière, doté d'une existence propre. L'on peut voir dans ce phénomène une conséquence du progrès de notre société. Les animaux prennent une place de plus en plus importante dans notre société, notamment de par leurs effets bénéfiques pour l'épanouissement des enfants, le soutien qu'ils apportent aux personnes esseulées, aux malades, aux personnes âgées ou handicapées, etc.

Dans l'esprit de nombreuses personnes, les animaux occupent déjà une place à part; ils se situent entre l'être humain, d'une part, et les «choses ordinaires», d'autre part. Il est dès lors justifié qu'une telle évolution se traduise par une adaptation des règles applicables ou, en d'autres termes, que l'autorité élabore un cadre en la matière.

Dans notre société occidentale, la reconnaissance des animaux et de leurs multiples capacités ne date pas d'hier. Mais la pensée du philosophe Jeremy Bentham peut être définie comme le point de départ acceptable de notre vision moderne. Ce dernier a estimé qu'un critère déterminant à prendre en compte lors des arbitrages que nous opérons en tant que société, est la capacité à ressentir de la douleur, et non la capacité de raisonnement: «*The question is not, Can they reason? nor, Can they talk? but, Can they suffer?*» (J. Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, 1789). Il convient de protéger les intérêts de tous les êtres capables de ressentir de la douleur. Plusieurs lois de protection ont déjà tenté de réglementer le bien-être des animaux et leur protection contre les excès de l'homme, et de

Hieruit blijkt dat de politieke wereld en de Belgische samenleving een groeiende belangstelling hebben voor en bezorgd zijn om de levensomstandigheden van dieren en rekening houden met de gevoeligheid van dieren. Momenteel wil men een stap verder gaan en het begrip dierenwelzijn in de Grondwet verankeren. Uit een Ipsos bevraging uit 2017 bleek dat 83 % van de respondenten in België vindt dat de zorg voor dieren en de bescherming van hun welzijn moet worden opgenomen in de Belgische Grondwet.

We moeten evenwel waakzaam zijn met onze Grondwet aangezien het onze hoogste rechtsnorm betreft. Als we er allerlei specifieke doelstellingen aan toevoegen verliest deze aan gezag, zeker als we die doelstellingen vervolgens niet zouden halen. De Grondwet is het basiskader van onze samenleving, het contract dat onze samenleving ordent en we allen impliciet aangaan. Hiermee zegt een grondwet waar je als bevolking voor staat.

In onze samenleving is er terecht bezorgdheid en aandacht voor het dier als wezen op zich, als wezen met een eigen bestaan. Dit kan gezien worden als het gevolg van de vooruitgang van onze samenleving. Dieren nemen ook een steeds belangrijkere plaats in onze samenleving in, onder andere door hun positieve invloed op de ontwikkeling van kinderen, door de steun die zij vormen voor eenzamen, zieken, ouderen of mensen met een handicap, enz.

Dieren hebben in de geesten van vele mensen reeds een aparte plaats ingenomen. Een plaats die zich tussen de mens enerzijds en de «gewone zaken» anderzijds bevindt. Het is dan ook verantwoord dat deze evolutie ook veruitwendigd wordt in een aanpassing van de regelgeving, met andere woorden dat de overheid daarvoor een kader uitwerkt.

Het erkennen van dieren, met hun verscheidenheid aan capaciteiten, in onze maatschappij kent reeds een lange geschiedenis in de westerse wereld. Een aanvaardbaar startpunt voor de moderne traditie is filosoof Jeremy Bentham die stelde dat pijn voelen, en niet het redeneervermogen, cruciaal is om als wezen mee opgenomen te worden in de afwegingen die we als samenleving maken: «*The question is not, Can they reason? nor, Can they talk? but, Can they suffer?*» (J. Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, 1789). De belangen van alle wezens die pijn kunnen voelen moeten worden beschermd. Verschillende beschermingswetten hebben dierenwelzijn en de bescherming van dieren tegen excessen van mensen reeds proberen te regelen en hier is grote vooruitgang in gemaakt. We

grands progrès ont été enregistrés dans ce domaine. Mais force est de constater que ces avancées ne sont pas suffisantes pour donner réellement aux animaux la protection qu'ils méritent. Lorsque quelqu'un entend faire subir un acte à un animal en invoquant un droit juridiquement supérieur aux lois sur le bien-être animal, la protection de l'animal passe toujours au second plan. Par conséquent, si la Belgique veut vraiment protéger les animaux, elle doit inscrire leur reconnaissance dans son texte fondateur suprême. Ce n'est qu'alors que nous pourrions opérer des arbitrages juridiquement équitables et déterminer ce qui constitue ou non une limitation justifiée de certains droits. À cela s'ajoute le fait que des scientifiques, et notamment des éthologues, mettent de plus en plus en évidence les capacités des animaux et leur aptitude à ressentir la douleur, si bien qu'il est justifié et nécessaire de leur garantir un meilleur niveau de protection.

Cela ne veut pas dire que nous devons octroyer des droits individuels aux animaux. Le débat juridique et philosophique sur l'octroi de droits individuels aux animaux bat son plein et, comme nous l'avons déjà souligné, il convient de traiter notre Constitution avec circonspection. Cela ne doit cependant nous empêcher de conférer d'ores et déjà un ancrage constitutionnel à la protection des animaux. Bien que la question de savoir si les animaux peuvent avoir des droits à titre individuel ne fasse pas consensus, la nécessité de mieux protéger les animaux fait, elle, consensus. Les auteurs de la présente proposition reconnaissent que l'utilisation de concepts tels que les droits et les devoirs est le propre de l'être humain, mais les animaux font néanmoins partie de la société dont notre Constitution est le cadre fondamental. Sans qu'il faille répondre à la question de savoir si les animaux peuvent prétendre à des droits individuels, il est évident que, pour des raisons de pragmatisme juridique, il est indispensable, dans notre société, d'inscrire les animaux dans notre Constitution afin de leur assurer une forme de protection supérieure.

Plusieurs possibilités s'offrent à nous quant au choix de la place de cette nouvelle disposition dans la Constitution. De précédentes propositions préconisaient de compléter l'article 7*bis* de la Constitution. Nous estimons que l'insertion de cette notion dans le titre I^{er}*bis* de la Constitution n'est pas satisfaisante. En effet, comme plusieurs constitutionnalistes l'ont souligné lors des auditions organisées au sein de la commission des Affaires institutionnelles du Sénat le 5 mars 2018, introduire dans la Constitution des lignes directrices et des objectifs de nature politique sous le titre I^{er}*bis* ne présenterait finalement qu'une utilité relative (2). Il

stellen echter vast dat dit niet voldoende is om dieren daadwerkelijk de bescherming te geven die ze verdienen. Wanneer iemand zich beroept op een recht dat juridisch hoger staat dan de beschermingswetten voor dieren om een handeling met een dier te stellen, zal de bescherming van het dier altijd minder sterk staan. Willen we dieren echt beschermen moeten we dieren dus ook mee opnemen in de hoogste rechtsorde in België. Pas dan kan er op juridisch gelijke voet een afweging worden gemaakt en gekeken worden wat al dan niet een gerechtvaardigde inperking inhoudt van bepaalde rechten. Hierbij komt ook dat wetenschappers en in het bijzonder ethologen, steeds meer evidentie vinden voor de capaciteiten van dieren en hun pijnervaringen, wat een beter beschermingsniveau rechtvaardigt en noodzakelijk maakt.

Hiermee is niet gezegd dat we individuele rechten aan dieren moeten toekennen. Het juridische en filosofische debat over het toekennen van individuele rechten aan dieren is nog volop bezig en zoals eerder gezegd moeten we voorzichtig omspringen met onze Grondwet. Dit mag ons evenwel niet tegenhouden om de bescherming van dieren toch reeds grondwettelijk te verankeren. Hoewel er geen consensus bestaat over de vraag of individuele dieren rechten kunnen hebben, bestaat er wel consensus over de noodzaak om dieren beter te beschermen. De indieners van dit voorstel erkennen dat het werken met concepten zoals rechten en plichten iets typisch menselijk is. Dieren maken evenwel deel uit van de samenleving van welke onze Grondwet het basiskader aangeeft. Zonder de vraag te beantwoorden of dieren individuele rechten kunnen claimen, is het duidelijk dat in onze maatschappij het om juridisch pragmatische redenen noodzakelijk is om dieren op te nemen in onze Grondwet om ze een hogere vorm van bescherming te geven.

Er zijn verschillende mogelijkheden voor de plaats van deze nieuwe bepaling in de Grondwet. In eerdere voorstellen werd een aanvulling van artikel 7*bis* van de Grondwet naar voren geschoven. Wij menen dat de invoeging van dit begrip in titel I*bis* van de Grondwet niet toereikend is. Tijdens de hoorzittingen in de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat van 5 maart 2018 hebben verschillende grondwetspecialisten immers benadrukt dat het invoegen van richtlijnen, beleidsdoelstellingen in de Grondwet onder titel I*bis*, uiteindelijk slechts een relatief belang heeft (2). Het zou om een louter symbolische toevoeging

(2) Doc. Sénat, n° 6-339/3.

(2) Doc. Senaat, nr. 6-339/3.

s'agirait d'un ajout purement symbolique. Les objectifs de politique générale sont des valeurs qui auront toujours moins de poids qu'un droit fondamental.

Par ailleurs, si la Cour constitutionnelle peut tenir compte de l'article 7bis de la Constitution dans son processus de contrôle, cet article ne fait cependant pas partie des dispositions dont la Cour assure le respect.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons insérer la notion de bien-être animal dans l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, ouvert à révision. Cela offre l'avantage d'un contrôle direct par la Cour constitutionnelle, qui est compétente pour annuler, déclarer inconstitutionnels et suspendre des lois, décrets et ordonnances pour violation du titre II de la Constitution. La jurisprudence de la Cour montre qu'elle accepte que l'article 23 de la Constitution puisse être invoqué comme fondement d'un recours en annulation ou d'une question préjudicielle.

Un autre avantage lié à l'article 23 est l'obligation de *stand-still* qui interdit aux autorités publiques de réduire significativement le niveau de protection des droits fondamentaux, à moins qu'il existe un but d'intérêt général et que la régression soit proportionnée au but d'intérêt général. Cela éviterait tout retour en arrière en matière de réglementation de la protection et du bien-être animal.

Lors des auditions, deux constitutionnalistes, les professeurs Van Hoorick et Uyttendaele, ont suggéré la voie de l'article 23 de la Constitution.

Comme le souligne le professeur Uyttendaele, si la volonté du Constituant est véritablement d'assurer une protection des animaux en tant qu'êtres sensibles, il lui est parfaitement possible de le faire par une disposition qui aura le même effet que toute autre disposition constitutionnelle. Il est aisé de compléter l'article 23, en ce qui concerne la protection des animaux en tant qu'êtres sensibles, car le concept d'environnement sain est extrêmement large. Par ailleurs, comme l'a souligné la professeure Vinciane Despret, «il ne faut pas dissocier la question problématique des humains de celle des animaux (...) On ne peut avoir des situations qui se stabilisent que si on regarde les intérêts des animaux et des humains ensemble». À l'heure actuelle, les autorités publiques doivent, en vertu de l'article 23, s'abstenir d'introduire des règles qui iraient à l'encontre de l'objectif du droit à la protection d'un environnement sain et qui détricoteraient les réalisations déjà obtenues en matière de protection de l'environnement. Les intérêts des animaux, en tant qu'êtres sensibles, pourraient y être ajoutés de manière explicite.

gaan. Doelstellingen van algemeen beleid zijn waarden die altijd minder zwaar doorwegen dan een fundamenteel recht.

Ook al kan het Grondwettelijk Hof in zijn toetsingsproces rekening houden met artikel 7bis van de Grondwet, het artikel maakt geen deel uit van de bepalingen waarvan het Hof de naleving waarborgt.

Daarom wensen wij het begrip dierenwelzijn in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet in te voegen, dat voor herziening vatbaar is. Dit heeft als voordeel dat het Grondwettelijk Hof, dat bevoegd is om wetten, decreten en ordonnances te vernietigen, een rechtstreekse toetsing kan doen met betrekking tot een schending van titel II van de Grondwet. De rechtspraak van het Hof toont aan dat het aanvaardt dat artikel 23 van de Grondwet ingeroepen kan worden als grond voor een beroep tot vernietiging of een prejudiciële vraag.

Een ander voordeel dat samengaat met artikel 23 is dat het een *status quo* oplegt die de overheden verbiedt om het beschermingsniveau van de fundamentele rechten beduidend te verlagen, tenzij er een doel van algemeen nut is en dat die verlaging in verhouding staat tot het algemeen belang. Dat zou voorkomen dat er een stap achteruit wordt gezet in de reglementering van de bescherming en het welzijn van dieren.

Tijdens de hoorzittingen hebben twee grondwetspecialisten, de professoren Van Hoorick en Uyttendaele, artikel 23 van de Grondwet als oplossing gesuggereerd.

Professor Uyttendaele benadrukte dat indien de grondwetgever daadwerkelijk dieren als gevoelige wezens wil beschermen, dit kan via een bepaling die hetzelfde gevolg zal hebben als elke andere grondwettelijke bepaling. Men kan gemakkelijk artikel 23 aanvullen met betrekking tot de bescherming van dieren als wezens met gevoel, want het begrip gezond leefmilieu is zeer ruim. Voorts benadrukte professor Vinciane Despret dat «men de problematiek van mensen en dieren niet los van elkaar mag zien (...) Men kan enkel tot stabiele situaties komen als de belangen van dieren en mensen samen worden bekeken». Momenteel moet de overheid zich volgens artikel 23 onthouden regels in te voeren die indruisen tegen de doelstelling van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en die reeds bestaande realisaties op vlak van milieubescherming afbouwen. Hierbij zouden expliciet de belangen van dieren, als wezens met gevoelens, worden toegevoegd.

Il s'agirait là d'un droit socioéconomique, d'un droit dit «actif» de la deuxième génération de droits fondamentaux que les autorités publiques sont tenues de garantir, et non d'un «droit de défense» de la première génération de droits fondamentaux.

En dehors de la Belgique, on constate que l'Union européenne s'est intéressée au sort des animaux, en particulier dans l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose que l'Union et les États membres doivent, dans leur politique, tenir compte «des animaux en tant qu'êtres sensibles».

La Constitution allemande aussi prévoit, en son article 20a, une disposition enjoignant aux pouvoirs publics de prévoir une protection légale des animaux et de veiller à ce que la législation pertinente soit respectée. La formulation de cette disposition est toutefois un peu dépassée, raison pour laquelle l'auteur de la présente proposition préfère s'inspirer des termes utilisés dans l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En Europe, le grand-duché de Luxembourg et la Suisse, entre autres, ont déjà inscrit la protection des animaux dans leur Constitution.

La présente proposition entend ancrer cette protection dans la Constitution. Les animaux doivent être reconnus comme des êtres sensibles, avec leurs intérêts propres, leur dignité et leurs besoins spécifiques à l'espèce en matière de bien-être. Le niveau de protection actuel doit demeurer garanti en tout temps, et les droits acquis ne peuvent être remis en cause sous aucun prétexte. La présente proposition vise ainsi à garantir plus solidement aux animaux la digne place qu'ils méritent dans notre société.

*
* *

Het gaat hier dan om een sociaaleconomisch recht, een zogenaamd «doe-recht» uit de tweede generatie grondrechten dat de overheid moet verzekeren en geen «afweerrecht» van de eerste generatie grondrechten.

Buiten België zien we dat de Europese Unie aandacht heeft besteed aan dieren, met name in artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dat bepaalt dat de Unie en de lidstaten in hun beleid rekening moeten houden met «dieren als wezens met gevoel».

Ook de Duitse Grondwet voorziet in artikel 20a een bepaling die de overheid opdraagt om dieren langs wettelijke weg te beschermen en erop toe te zien dat de relevante wetgeving wordt gehandhaafd. De gebruikte formulering is evenwel wat verouderd en daarom geven we er de voorkeur aan om de formulering in ons voorstel te laten aansluiten bij deze van artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Daarnaast hebben binnen Europa onder andere ook het Groothertogdom Luxemburg en Zwitserland dierenbescherming al in hun Grondwet opgenomen.

Dit voorstel wil die bescherming in de Grondwet verankeren. Er moet een erkenning zijn van dieren als wezens met gevoel, eigen belangen, waardigheid en soortspecifieke welzijnsnoden en -behoeften. Het huidige beschermingsniveau dient te allen tijde gewaarborgd te blijven en verworven rechten mogen onder geen beding achteruitgaan. Hiermee garanderen we met een sterkere basis de respectvolle plaats die dieren in onze samenleving verdienen.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, est complété par les mots suivants:

« ce qui implique une reconnaissance des animaux en tant qu'êtres sensibles, ainsi que la garantie de protection qui en découle;».

Le 21 juin 2022.

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet wordt aangevuld met de woorden:

« wat een erkenning van dieren als wezens met gevoel inhoudt en een hierbij horende bescherming waarborgt. ».

21 juni 2022.

Fourat BEN CHIKHA.
France MASAI.
Rodrigue DEMEUSE.
Chris STEENWEGEN.
Hélène RYCKMANS.
Soetkin HOESSEN.
Zoé GENOT.
Celia GROOTHEDDE.
Farida TAHAR.