

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2013-2014

8 JANVIER 2014

Proposition de loi modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux en ce qui concerne la saisie

(Déposée par
Mme Anke Van dermeersch et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Les modifications récemment apportées à la loi relative au bien-être animal (1), en particulier la modification concernant son article 42, nuisent, en pratique, à l'application de ladite loi par les services de police.

L'article 42 règle la saisie des animaux qui sont l'objet d'infractions à la loi relative au bien-être des animaux. 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 a fait de la saisie une saisie administrative, alors qu'il s'agissait auparavant d'une saisie judiciaire.

Cette modification pose de nombreux problèmes.

Dans son avis sur l'avant-projet de loi du 27 décembre 2012, le Conseil d'État a mis en garde contre les effets de l'instauration d'une saisie administrative :

« En faisant usage du terme « saisie administrative » dans l'article 42, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, les auteurs du projet entendent manifestement faire une distinction entre la saisie judiciaire d'animaux, qui a lieu après la constatation d'une infraction par l'autorité compétente,

1 Loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, *Moniteur belge* du 3 décembre 1986.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2013-2014

8 JANUARI 2014

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren wat de beslagregeling betreft

(Ingediend door
mevrouw Anke Van dermeersch c.s.)

TOELICHTING

De recente aanpassingen in de dierenwelzijnswet (1), meer in het bijzonder de aanpassing van artikel 42, zijn in de praktijk nefast voor de handhaving van het dierenwelzijn door de politiediensten.

Artikel 42 regelt de inbeslagname van dieren die het voorwerp uitmaken van inbreuken op het dierenwelzijn. De wet van 27 december 2012 houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES, diergezondheid en bescherming van de gezondheid van de gebruikers, heeft van het beslag een administratieve (bestuurlijke) inbeslagname gemaakt, daar waar dit voorheen een gerechtelijke inbeslagname betrof.

Deze aanpassing brengt tal van problemen met zich mee.

In haar advies over het voorontwerp van wet van 27 december 2012 heeft de Raad van State gewaarschuwd voor de gevolgen van het invoeren van een administratief beslag :

« Door in het ontworpen artikel 42, § 1, eerste lid, gewag te maken van « administratief beslag », wensen de stellers van het ontwerp blijkbaar een onderscheid te maken tussen de gerechtelijke inbeslagname van dieren die plaatsvindt nadat de bevoegde overheid een

1 Wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, *Belgisch Staatsblad*, 3 december 1986.

et la saisie administrative d'animaux, qui a lieu préventivement en vue de les protéger dans le cadre du bien-être animal. Les auteurs du projet doivent être conscients de la possibilité d'un concours entre une saisie judiciaire et une saisie administrative, auquel cas il ne faut pas perdre de vue qu'elles n'ont pas la même finalité et qu'elles peuvent être instruites selon des procédures différentes. Les auteurs du projet doivent par conséquent examiner si, dans ce cas, dès lors qu'une décision prise dans le cadre d'une saisie peut avoir des effets éventuels sur l'autre, il n'y a pas lieu de prévoir des règles de concours. Par ailleurs, les auteurs du projet doivent être conscients qu'une saisie administrative constitue une ingérence dans le droit de propriété, ce qui requiert de l'entourer des garanties nécessaires. Outre une confirmation éventuelle, il faudrait également fixer la durée maximale de la saisie, ainsi que les modalités selon lesquelles elle peut être levée. »

Étant donné qu'une personne ne peut pas être punie deux fois pour la même infraction (principe du *non bis in idem*), l'application des mesures prescrites est susceptible d'entraîner l'impossibilité de prononcer les peines prévues par le droit pénal. La saisie administrative et l'attribution subséquente de l'animal par le service public fédéral (SPF) pouvant éventuellement être considérées comme une peine, l'interdiction de détenir des animaux risque de ne plus pouvoir être prononcée par la suite.

La saisie judiciaire ne porte pas atteinte au droit de propriété. Elle a seulement pour effet d'empêcher le propriétaire de disposer librement de son animal jusqu'à ce qu'une décision intervienne.

La saisie administrative est susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, ce qui entraîne des frais supplémentaires. En effet, lorsque l'auteur décide d'introduire un recours, la police doit prévoir l'assistance d'un avocat. Cette obligation ne s'applique pas en cas de saisie judiciaire. De plus, l'introduction d'une procédure de recours devant le Conseil d'État, ainsi que le droit de consultation du dossier administratif qui en découle, risquent de « brûler » les dossiers judiciaires liés à l'affaire en question.

Il existe également une différence dans le traitement des frais afférents à la saisie. Dans le cas d'une saisie administrative, les frais sont directement à charge du contrevenant, alors que celui-ci n'a souvent pas d'argent ou refuse tout simplement de payer. Dans le cas d'une saisie judiciaire, les frais sont des frais de justice.

misdrijf heeft vastgesteld, en de administratieve inbeslagname van dieren die preventief gebeurt met het oog op de bescherming van deze dieren in het licht van het dierenwelzijn. De stellers van het ontwerp dienen zich ervan bewust te zijn dat de samenloop van een gerechtelijk en een administratief beslag kan voorkomen, in welk geval niet uit het oog mag worden verloren dat ze niet dezelfde finaliteit hebben en op een andere wijze kunnen worden afgehandeld. De stellers van het ontwerp dienen daarom na te gaan of in dat geval niet in een regeling van samenloop dient te worden voorzien aangezien het nemen van een beslissing binnen het ene beslag mogelijks gevolgen kan hebben voor het andere beslag. Daarnaast dienen de stellers er zich van bewust te zijn dat een administratief beslag een inmenging vormt in het eigendomsrecht, waardoor het met de nodige waarborgen dient te worden omgeven. Naast een eventuele bevestiging, zou tevens de maximumduur van de inbeslagneming dienen te worden bepaald, alsmede de wijze waarop dat kan worden opgeheven. »

Het volgen van de voorgeschreven maatregelen kan resulteren in het niet kunnen uitspreken van de in het Strafrecht voorziene straffen aangezien iemand voor hetzelfde misdrijf niet tweemaal bestraft kan worden (*non bis in idem* beginsel). Een administratief beslag en de daaropvolgende toewijzing door de federale overheidsdienst (FOD) kan mogelijks als straf beschouwd worden. Een gevolg hiervan is dat men dan geen verbod op het houden van dieren meer zou kunnen uitspreken.

Een gerechtelijke inbeslagname doet geen afbreuk aan het eigendomsrecht, de eigenaar kan enkel niet meer vrij over zijn dier beschikken tot er een uitspraak volgt.

Bij een administratief beslag moet men de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State vermelden hetgeen extra kosten met zich meebrengt omdat de politie in een advocaat moet voorzien indien de overtreder in beroep gaat. Een gerechtelijke inbeslagname kent deze verplichting niet. Bovendien kan een beroepsprocedure voor de Raad van State en het hieraan verbonden recht op inzage in het administratief dossier leiden tot een 'verbranding' van de hieraan verbonden gerechtelijke dossiers.

Er is ook een verschil in de afhandeling van de kosten die verbonden zijn aan het beslag. Bij een administratief beslag zijn de kosten direct ten laste van de overtreder, maar deze heeft vaak geen geld of weigert gewoon om te betalen. Bij een gerechtelijke inbeslagname zijn de kosten gerechtskosten.

La disposition de l'article 42, § 5, « Si les frais visés à l'alinéa 1^{er} sont avancés par le service public fédéral compétent pour le bien-être animal ou le ministère public, ils sont réclamés au propriétaire », n'a aucun sens, dès lors que le ministère public n'intervient pas dans la saisie administrative.

Lors d'une saisie administrative, les services de police doivent rédiger deux procès-verbaux distincts : un procès-verbal de constatation de l'infraction, qui doit être transmis au parquet, et un procès-verbal relatif à la saisie, qui n'a aucune destination. La police devrait transmettre le procès-verbal relatif à la saisie directement au SPF, mais la loi ne l'autorise pas. Les services de police ne sont pas autorisés à le faire et le parquet est dans l'incapacité de le faire. Le SPF ne peut donc pas être informé officiellement d'une saisie, ce qui fait que les animaux ne peuvent pas être attribués et aboutissent dans un refuge, avec pour conséquence supplémentaire que les frais continuent à courir. Le parquet peut toutefois éventuellement, sur la base de l'article 29 du Code d'instruction criminelle, être informé de la saisie, mais il ne peut plus rien décider en la matière.

En cas d'infraction, le SPF a la possibilité d'infliger une sanction administrative, ce qui éteint l'action publique. Les services de police ne disposent (évidemment) pas de cette possibilité, ce qui peut entraîner une différence de traitement pour une même infraction.

En vertu de la loi sur la fonction de police (1), la police judiciaire a pour missions de rechercher les contraventions, d'en rassembler les preuves et de rechercher, de saisir et de mettre à la disposition de l'autorité compétente les objets dont la saisie est prescrite.

La police administrative a pour missions de veiller au maintien de l'ordre public en ce compris le respect des lois et règlements de police, la prévention des infractions et la protection des personnes et des biens (2).

L'option « officier de la police administrative » ne s'applique pas étant donné que la négligence et la maltraitance au détriment des animaux constituent des faits pénaux qui doivent être traités comme tels.

L'incapacité de procéder à la saisie peut cependant être contournée en appliquant la loi sur la fonction de

De bepaling in artikel 42, § 5, « *Indien de in het eerste lid bedoelde kosten door de federale overheidsdienst bevoegd voor Dierenwelzijn of het openbaar ministerie worden voorgeschoten, worden zij verhaald op de eigenaar* », raakt kant noch wal omdat het openbaar ministerie niet tussenkomt in het administratief beslag.

Bij een administratieve inbeslagname dienen de politiediensten twee afzonderlijke processen-verbaal op te stellen : één proces-verbaal met de vaststellingen van de inbreuk dat aan het parket bezorgd moet worden en één proces-verbaal aangaande de inbeslagname dat nergens naar toe kan. De politie zou het proces-verbaal aangaande de inbeslagname rechtstreeks moeten bezorgen aan de FOD maar mag dit wettelijk gezien niet. De politiediensten mogen dit niet en het parket kan dit niet. De FOD kan dus niet officieel in kennis worden gesteld van een inbeslagname, waardoor de dieren niet toegewezen kunnen worden en in een asiel terecht komen, met als bijkomend gevolg dat de kosten blijven lopen. Het parket kan eventueel wel op grond van artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering, ter titel worden ingelicht over het beslag maar kan hierin niets meer beslissen.

Bij een inbreuk heeft de FOD de mogelijkheid een administratieve sanctie op te leggen, waardoor de strafvordering vervalt. De politiediensten beschikken (uiteraard) niet over deze mogelijkheid, waardoor zich bij eenzelfde misdrijf een ongelijke behandeling kan voordoen.

De wet op het politieambt (1) schrijft als opdrachten van de gerechtelijke politie voor het opsporen van misdrijven, het verzamelen van misdrijven en de voorwerpen waarvan de inbeslagneming voorgeschreven is, op te sporen, in beslag te nemen en ter beschikking te stellen van de bevoegde overheden.

De opdrachten van de bestuurlijke politie zijn de handhaving van de openbare orde met inbegrip van de naleving van de politiewetten en -verordeningen, de voorkoming van misdrijven en de bescherming van personen en goederen (2).

De optie officier van bestuurlijke politie is niet van toepassing daar dierenverwaarlozing of -mishandeling een strafrechtelijk feit betreft en aldus moet worden afgehandeld.

Het onvermogen om tot inbeslagname over te gaan kan wel omzeild worden door gebruik van de wet op

1 Article 15 de la loi du 15 août 1992 sur la fonction de police, *Moniteur belge* du 22 décembre 1992.

2 Article 14 de la loi du 15 août 1992 sur la fonction de police, *Moniteur belge* du 22 décembre 1992.

1 Artikel 15 wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *Belgisch Staatsblad*, 22 december 1992.

2 Artikel 14 wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *Belgisch Staatsblad*, 22 december 1992.

police et le Code pénal. Toutefois, dans ce cas, la saisie doit être confirmée par le parquet, ce qui entraîne une augmentation des coûts et implique que le SPF ne peut pas placer les animaux (étant donné qu'il s'agit d'un dossier judiciaire). L'option « Code pénal » peut être appliquée, en cas de faits graves, lorsque le parquet reconnaît la nécessité d'une saisie urgente, mais il peut arriver que la situation soit différente lorsque de nombreux animaux sont concernés et que les coûts sont à l'avenant.

En pratique, la modification implique que les animaux gravement négligés ou maltraités ne peuvent plus être saisis que par treize personnes, c'est-à-dire par les vétérinaires de contrôle du service d'inspection du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

Avant l'entrée en vigueur de la modification, l'article 34 de la loi relative à la protection et au bien-être des animaux permettait à tout fonctionnaire de police belge au moins titulaire du grade d'inspecteur d'intervenir de façon quasi autonome et de prendre des mesures en vue de constater, de verbaliser et de faire immédiatement cesser les infractions à la loi relative à la protection et au bien-être des animaux.

Les modifications apportées aux dispositions de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux concernant la saisie ont cependant gravement limité la lutte contre la négligence et la maltraitance au détriment des animaux et largement paralysé les services de police.

Le Collège des procureurs généraux a déjà signalé cette problématique à la ministre de la Justice, qui a reconnu, devant la commission de la Justice, qu'il convenait de modifier la loi (1).

Étant donné que la procédure était beaucoup plus rapide avant la modification de la loi, les auteurs de la présente proposition de loi souhaitent que la saisie redevienne une saisie judiciaire.

het politieambt en het Strafwetboek maar in dat geval moet het beslag door het parket bevestigd worden met als gevolg dat de kosten oplopen en dat de FOD de dieren niet kan toewijzen (omdat het een gerechtelijk dossier betreft). De optie Strafwetboek kan gebruikt worden bij ernstige feiten waar het parket de noodzaak van een dringend beslag erkent maar bij grote groepen dieren en de hieraan verbonden kosten ligt dit mogelijk anders.

In de praktijk zorgt de wijziging ervoor dat er nog maar dertien personen, namelijk de controledierenartsen van de dienst inspectie van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu, kunnen overgaan tot inbeslagname van zwaar verwaarloosde of mishandelde dieren.

Voor de inwerkingtreding van de wijziging kon, op grond van artikel 34 van de Dierenwelzijnswet, iedere politieambtenaar in België vanaf de graad van inspecteur quasi autonoom optreden en maatregelen nemen om inbreuken tegen het dierenwelzijn vast te stellen, te verbaliseren en onmiddellijk te doen ophouden.

De wijziging van de beslagregeling in de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren heeft echter geleid tot een ernstige beperking in de strijd tegen dierenverwaarlozing en -mishandeling en heeft de politiediensten grotendeels vleugellam gemaakt.

Het College van procureurs-generaal heeft deze problematiek al gesignaleerd aan de minister van Justitie en de minister heeft in de commissie van Justitie erkend dat een wetswijziging op zijn plaats is (1).

Gelet op het feit dat voor de wetswijziging alles veel vlotter verliep wensen de indieners van dit wetsvoorstel van de inbeslagname opnieuw een gerechtelijk beslag te maken.

Anke VAN DERMEERSCH.
Yves BUYASSE.
Filip DEWINTER.
Bart LAEREMANS.

1 Question orale n° 18683 de M. Bert Schoofs à la ministre de la Justice sur « les éventuels problèmes liés aux saisies dans le cadre de la loi sur le bien-être animal », *Compte rendu intégral*, Chambre, 2012-2013, commission de la Justice, 3 juillet 2013, CRIV 53 COM 795, p. 30.

1 Mondelinge vraag nr. 18683 van de heer Bert Schoofs aan de minister van Justitie, over « de mogelijke problemen die zich stellen inzake inbeslagnames in het kader van de wet op het dierenwelzijn », *Integraal Verslag*, Kamer, 2012-2013, commissie van Justitie, 3 juli 2013, CRIV 53 COM 795, blz. 30.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 42, §§ 1^{er} et 4, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, modifié en dernier lieu par la loi du 27 décembre 2012, le mot « administrativement » est chaque fois supprimé.

18 décembre 2013.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 42, §§ 1 en 4, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 27 december 2012, vervalt telkens het woord « administratief ».

18 december 2013.

Anke VAN DERMEERSCH.
Yves BUYSSE.
Filip DEWINTER.
Bart LAEREMANS.