

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2016-2017

25 APRIL 2017

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van
artikel 7bis van de Grondwet**

*(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 127,
Ed. 2, van 28 april 2014)*

**Voorstel tot herziening van artikel 7bis van
de Grondwet**

**(Ingediend door de dames Sabine de Bethune en
Christine Defraigne)**

TOELICHTING

De verklaring tot herziening van de Grondwet van 28 april 2014 maakt de herziening van artikel 7bis van de Grondwet mogelijk.

Dit voorstel strekt tot aanvulling van artikel 7bis van de Grondwet, dat thans duurzame ontwikkeling als beleidsdoelstelling verankert in de Grondwet. Volgens dat artikel moeten de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden de doelstellingen nastreven van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties. De motivatie bij het tot stand komen van dit artikel 7bis van de Grondwet was de zorg voor de komende generaties als leidraad voor het

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION 2016-2017

25 AVRIL 2017

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de
l'article 7bis de la Constitution**

*(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le « Moniteur belge » n° 127,
Éd. 2, du 28 avril 2014)*

**Proposition de révision de l'article 7bis de
la Constitution**

**(Déposée par Mmes Sabine de Bethune et
Christine Defraigne)**

DÉVELOPPEMENTS

La déclaration de révision de la Constitution du 28 avril 2014 permet la révision de l'article 7bis de la Constitution.

La présente proposition tend à compléter l'article 7bis de la Constitution, qui, en sa version actuelle, consacre le développement durable en tant qu'objectif politique. Cet article dispose que, dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les Communautés et les Régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations. L'insertion de cet article 7bis dans la Constitution procédait de la volonté, d'une part, de faire en sorte que la politique de toutes les autorités du

beleid van alle overheden te hanteren en te verankeren in de Grondwet.

Het inschrijven van duurzame ontwikkeling als beleidsdoelstelling in de Grondwet was het sluitstuk van een proces waarbij dit begrip meer en meer gehanteerd werd in internationale en Europese teksten en in Belgische wetgeving – zowel op het federale als op het gewestelijke vlak. Tijdens de parlementaire bespreking van het nieuwe grondwetsartikel – geplaatst onder de nieuwe titel *Ibis* van de Grondwet met als opschrift « Algemene beleidsdoelstellingen van het federale België, de Gemeenschappen en de Gewesten » – werd gesteld dat mettertijd nog andere beleidsdoelstellingen kunnen worden opgenomen.

Dit voorstel wil aan artikel *7bis* van de Grondwet toevoegen dat de zorg van de overheid tevens gericht is op de dieren. Deze zorg voor dieren richt zich aldus tot de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten en wordt verankerd in de Grondwet als beleidsdoelstelling. Het erkennen van dieren als wezens met gevoel vereist aangepaste beschermingsmaatregelen vanwege de diverse overheden, binnen hun bevoegdheden. Door de zorg voor dieren in de Grondwet op te nemen in artikel *7bis* van de Grondwet wordt duidelijk bepaald dat dit een opgave is voor alle overheden. Deze doelstelling krijgt aldus de status van rechtsregel met grondwettelijke waarde ; de overheden kunnen deze niet zomaar naast zich neerleggen.

In de rechtsleer wordt gesteld dat artikel *7bis* van de Grondwet een juridisch bindende regel bevat. Het gaat bovendien om een regel met een grondwettelijke waarde, wat betekent dat hij in de hiërarchie van rechtsnormen de hoogste rang verkrijgt. De plaats die die regel inneemt in de normenhiërarchie kan een rol spelen bij de beoordeling van ondergeschikte regelgeving en bij de afweging van belangen.

Aan de opname van de zorg voor dieren als grondwettelijke beleidsdoelstelling zijn in essentie twee rechtsgevolgen verbonden voor de overheden. Enerzijds bevat artikel *7bis* van de Grondwet een zogenaamde negatieve verplichting die erop neerkomt dat men geen beslissing mag nemen die ingaat tegen de grondwettelijke doelstelling. Anderzijds houdt artikel *7bis* van de Grondwet een positieve verplichting in : de onderscheiden overheden moeten, binnen hun eigen bevoegdheidsfeer, de nodige maatregelen nemen om de doelstelling te verwezenlijken.

pays tienne compte systématiquement des générations futures et, d'autre part, d'ancrer ce principe dans la Constitution.

L'inscription du développement durable dans la Constitution en tant qu'objectif politique était la conclusion logique d'une évolution qui voyait cette notion de plus en plus souvent utilisée dans les textes internationaux et européens ainsi que dans la législation belge, tant au niveau fédéral qu'au niveau régional. Lors des travaux parlementaires relatifs à cet article de la Constitution – inséré à l'époque sous le nouveau titre *I^{er}bis*, « Des objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des Communautés et des Régions » –, il avait été dit que d'autres objectifs politiques pourraient y être inscrits avec le temps.

La présente proposition entend compléter l'article *7bis* de la Constitution en précisant que les pouvoirs publics, c'est-à-dire l'État fédéral, les Communautés et les Régions, doivent également veiller au bien-être des animaux. Ce principe serait ainsi ancré dans la Constitution en tant qu'objectif politique. La reconnaissance des animaux en tant qu'êtres sensibles implique que les diverses autorités publiques prennent des mesures de protection appropriées, dans le cadre de leurs compétences respectives. En inscrivant le bien-être des animaux dans l'article *7bis* de la Constitution, on indique clairement que l'objectif en question est assigné à toutes les autorités. Cet objectif est ainsi érigé en règle de droit à valeur constitutionnelle, que les autorités concernées ne peuvent donc pas purement et simplement ignorer.

Selon la doctrine, l'article *7bis* de la Constitution contient une règle juridiquement contraignante. Il s'agit en outre d'une règle ayant une valeur constitutionnelle, ce qui signifie qu'elle occupe le rang le plus élevé dans la hiérarchie des normes de droit. La place qu'une règle occupe dans la hiérarchie des normes peut jouer un rôle dans l'évaluation d'une réglementation subordonnée et dans la mise en balance d'intérêts.

La consécration du bien-être des animaux en tant qu'objectif politique constitutionnel induit fondamentalement deux effets juridiques pour les autorités. D'une part, l'article *7bis* de la Constitution renferme ce qu'on appelle une obligation négative, en vertu de laquelle nul ne peut prendre une décision contraire à l'objectif constitutionnel en question. D'autre part, ce même article de la Constitution contient une obligation positive, en vertu de laquelle les différentes autorités doivent, chacune dans sa sphère de compétences, prendre les mesures nécessaires à la réalisation de l'objectif.

Wat betreft het rechterlijk toezicht op deze bepaling dient vastgesteld te worden dat de grondwetsbepaling van artikel *7bis* van de Grondwet een rol kan spelen bij de zogenaamde objectieve geschillen : geschillen over de wettigheid van overheidshandelingen zonder dat een concreet recht van een bepaalde persoon in het geding is. Het toezicht van de rechter kan dan enkel betrekking hebben op de voornoemde negatieve verplichting in hoofde van de overheden. De plaats van artikel *7bis* in titel *Ibis* van de Grondwet impliceert dat het niet behoort tot de categorie van artikelen waaraan het Grondwettelijk Hof de wetten, decreten en ordonnances rechtstreeks kan toetsen. Dit betekent evenwel niet dat het artikel volledig aan de beoordelingsbevoegdheid van het Grondwettelijk Hof ontsnapt. Artikel *7bis* van de Grondwet kan via de interpretatieve werking ervan, een relevante beoordelingsgrond bieden in de geschillenbeslechting voor het Grondwettelijk Hof. In het arrest 75/2011 van 28 mei 2011 stelt het Grondwettelijk Hof voor het eerst uitdrukkelijk dat het bij de toetsing aan andere grondwetsbepalingen waarvoor het wel bevoegd is, rekening kan houden met artikel *7bis* van de Grondwet (B.3.2.).

Dat dieren beschermd moeten worden omwille van hun eigen belangen, is een opvatting die vrijwel iedere burger deelt. 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 belangrijker 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.

De brede maatschappelijke interesse voor de bescherming van dieren, heeft ertoe geleid dat er in een aantal Europese landen discussie is gevoerd over de wijze waarop kaders tot stand kunnen worden gebracht om deze bescherming te verankeren in het rechtsstelsel. Ook de wetenschappelijke vooruitgang en inzichten in verband met de intelligentie van bepaalde diersoorten

Pour ce qui est du contrôle juridictionnel de cette disposition, force est de constater que le prescrit de l'article *7bis* de la Constitution peut jouer un rôle dans le cadre des litiges objectifs, c'est-à-dire les litiges relatifs à la légalité des actes de l'autorité publique sans qu'un droit concret d'une personne déterminée ne soit en cause. Le contrôle du juge ne peut dans ce cas porter que sur l'obligation négative précitée à laquelle les autorités publiques sont soumises. Le fait que l'article *7bis* figure sous le titre *I^{er}bis* de la Constitution indique qu'il ne fait pas partie de la catégorie des dispositions au regard desquelles la Cour constitutionnelle peut contrôler directement les lois, décrets et ordonnances. Cela ne signifie toutefois pas que l'article en question échappe complètement au pouvoir d'appréciation de la Cour constitutionnelle. L'article *7bis* de la Constitution peut s'interpréter comme étant susceptible d'offrir une base d'appréciation pertinente pour la résolution des litiges devant la Cour constitutionnelle. Dans son arrêt 75/2011 du 18 mai 2011, la Cour indique pour la première fois explicitement qu'elle peut prendre en compte l'article *7bis* de la Constitution lors du contrôle au regard d'autres dispositions de la Constitution pour lesquelles elle est compétente (considérant B.3.2.).

La nécessité de protéger les animaux pour leurs intérêts propres est partagée par la toute grande majorité des citoyens. 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.

Ce large intérêt sociétal dont bénéficie la protection des animaux a amené plusieurs pays européens à réfléchir à la manière dont pourraient être mis en place des cadres permettant d'ancrer cette protection dans le système juridique. Les progrès de la science et les connaissances scientifiques concernant l'intelligence de certaines espèces animales sont d'autres éléments

pleit voor het evalueren van het statuut van het dier in het recht.

De Europese Unie heeft aandacht besteed aan dieren, met name in artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie waarin gesteld wordt 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.

Ons voorstel wil dit in de Grondwet verankeren. Er moet erkend worden dat dieren een eigen belang en een eigen waardigheid hebben. Deze worden het best gediend door het inbouwen van bepaalde beschermingsmaatregelen en door het erkennen dat een dier een wezen met gevoel is. Dit houdt in dat het dier een speciale zaak is met gevoelens en een eigen belang die de overheden in hun beleid in overweging dienen te nemen, zonder dat we het dier rechtssubjectiviteit toekennen. Op die manier krijgen de dieren hun rechtmatige, beschermde plaats in onze samenleving.

Sabine de BETHUNE.
Christine DEFRAIGNE.

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel *7bis* van de Grondwet wordt aangevuld met een lid, luidende :

« Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de Federale Staat, de Gemeenschappen en Gewesten naar zorg voor dieren als wezens met gevoel. »

23 februari 2017.

Sabine de BETHUNE.
Christine DEFRAIGNE.

qui plaident en faveur d'une réflexion sur le statut de l'animal en droit.

L'Union européenne s'est, elle aussi, 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 les auteures de la présente proposition préfèrent s'inspirer des termes utilisés dans l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La présente proposition entend ancrer dans la Constitution la reconnaissance d'un intérêt propre et d'une dignité propre en faveur des animaux. Pour respecter au mieux cet intérêt et cette dignité, il y a lieu de prévoir certaines mesures de protection et de reconnaître l'animal en tant qu'être sensible. Cela implique que l'animal soit considéré comme une créature spécifique dotée de sentiments et d'un intérêt propre, dont les autorités doivent tenir compte dans leur politique, sans pour autant lui accorder des droits subjectifs. C'est ainsi que les animaux trouveront, dans notre société, la place légitime et protégée qui leur revient.

PROPOSITION

Article unique

L'article *7bis* de la Constitution est complété par un alinéa rédigé comme suit :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions veillent au bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles. »

Le 23 février 2017.