

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 174.317 du 10 septembre 2007
A. 109.676/IX-3010

En cause : l'ASBL SOCIÉTÉ ROYALE LE CHEVAL DE TRAIT
BELGE
ayant élu domicile chez
Me J. GHYSELS, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
chaussée de La Hulpe 187

contre :

l'État belge, représenté par :
1. le ministre de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
Me J.-F. DE BOCK, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
rue Tasson-Snel 38,
2. le ministre de l'Agriculture.

LE CONSEIL D'ÉTAT, IX^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 août 2001 par l'ASBL SOCIÉTÉ ROYALE LE CHEVAL DE TRAIT BELGE qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 17 mai 2001 relatif aux interventions autorisées sur les vertébrés pour l'exploitation utilitaire de l'animal ou pour limiter la reproduction de l'espèce;

Vu l'arrêt n° 102.687 du 21 janvier 2002 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté contesté;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante le 15 février 2002;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. W. WEYMEERSCH, auditeur;

Vu l'ordonnance du 12 mai 2006 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires de la partie requérante et de la première partie défenderesse;

Vu l'ordonnance du 11 juillet 2007 fixant l'affaire à l'audience au 3 septembre 2007;

Entendu M. A. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me Y. SACREAS, avocat, loco Me J. GHYSELS, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, Me J.-F. DE BOCK, avocat, qui comparaît pour le premier représentant de la partie défenderesse, et Me A. VASTERSAVENDTS, avocat, qui comparaît pour le second représentant de la partie défenderesse;

Entendu M. W. WEYMEERSCH, auditeur, en son avis conforme;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. L'article 17*bis* de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, inséré par l'article 14 de la loi du 4 mai 1995 (ci-après : la loi du 14 août 1986), s'énonce comme suit :

“ § 1^{er}. Il est interdit d'effectuer sur un vertébré une ou plusieurs interventions entraînant l'amputation ou la lésion d'une ou plusieurs parties sensibles de son corps.

§ 2. Le § 1^{er} ne s'applique pas aux :

1° interventions nécessaires d'un point de vue vétérinaire;

2° interventions obligatoires en vertu de la législation relative à la lutte contre les maladies des animaux;

3° interventions pour l'exploitation utilitaire de l'animal ou pour limiter la reproduction de l'espèce. Le Roi établit, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la liste de ces interventions et fixe les cas dans lesquels et les méthodes selon lesquelles ces interventions peuvent être pratiquées”.

1.2. L'arrêté attaqué, pris sur la proposition conjointe du ministre de la Santé publique et du ministre de l'Agriculture et après avis du conseil des ministres, prévoit, en exécution de l'article 17*bis*, § 2, 3/, susvisé, quelles sont les interventions autorisées pour l'exploitation utilitaire de l'animal ou pour limiter la reproduction de l'espèce. Il met également en oeuvre l'article 17*bis* de la loi.

En ce qui concerne les interventions autorisées sur les chevaux, il est uniquement indiqué : le marquage au fer rouge, le marquage au froid et la castration. La caudotomie - réduction de la queue - n'est pas mentionnée et doit dès lors être qualifiée d'intervention interdite. La requérante plaide en faveur du maintien de l'autorisation de la caudotomie pour le Cheval de Trait Belge.

L'arrêté a été publié au Moniteur belge du 4 juillet 2001. Il entre en vigueur le 1^{er} octobre 2001.

2.1. Considérant que la partie défenderesse conteste la recevabilité du recours; que son premier représentant reproduit tout simplement les exceptions formulées, sur le plan de l'intérêt, dans la procédure de suspension et résumées dans l'arrêt n/ 102.687; que son second représentant allègue également que la requérante doit établir qu'elle possède la personnalité juridique et que, moyennant le respect des formalités prévues aux articles 9, 10 et 11 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, elle peut opposer la personnalité juridique à des tiers;

2.2. Considérant, en ce qui concerne la régularité de l'action en justice de la requérante, qu'il ressort des pièces qu'elle a transmises avec sa requête que

ses statuts et l'identité des membres de son conseil d'administration ont été publiés dans les annexes du Moniteur belge; que la requérante possédait dès lors la personnalité juridique au moment de l'introduction du recours; que la partie défenderesse ne produit aucun élément permettant de douter que la requérante n'aurait pas accompli les formalités requises - telles qu'elles existaient au moment de l'introduction de la requête - pour pouvoir se prévaloir à l'égard de la partie défenderesse de la possession de la personnalité juridique; que l'exception n'est pas admise; que, en ce qui concerne les autres exceptions, le Conseil d'État souscrit *mutatis mutandis* au considérant 2.2.2. y afférent de l'arrêt 102.687; que les exceptions sont rejetées;

3.1. Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 17*bis*, § 2, 3/, de la loi du 14 août 1986, du protocole n/ 33 au Traité d'Amsterdam et du principe qui prescrit que tout acte administratif doit avoir un fondement juridique adéquat; qu'elle expose à cet égard ce qui suit : l'arrêté attaqué met en oeuvre l'interdiction légale d'amputer des parties sensibles du corps d'animaux; l'article 17*bis*, § 2, 3/, de la loi permet d'exclure de cette interdiction des interventions pour l'exploitation utilitaire mais la caudotomie n'y figure pas, ce qui "porte atteinte à une caractéristique essentielle du Cheval de Trait Belge en tant que patrimoine culturel et historique"; en ce qui concerne l'exercice de sa compétence, l'autorité nationale est néanmoins liée par la législation européenne qui prévaut, en l'espèce par le Protocole n/ 33 du 2 octobre 1997 au Traité instituant la Communauté européenne, qui oblige les États membres à tenir compte du bien-être des animaux lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre leur politique, tout en respectant les usages en matière de "traditions culturelles et de patrimoines régionaux"; le cheval de trait avec une queue courte est devenu le standard du Cheval de Trait Belge et l'amputation de la queue fait donc "partie des traditions et est en quelque sorte propre à la race", qui sur le plan historique, socio-économique et culturel, a joué un rôle important, qu'elle compte dès lors parmi le "patrimoine culturel flamand" comme la tauromachie en Espagne ou le gavage pour le foie gras dans le Périgord en France; la loi du 14 août 1986 habilite le Roi à déterminer les interventions qui sont néanmoins autorisées à des fins d'exploitation utilitaire mais elle ne Lui permet pas de donner un contenu propre à la notion de "exploitation utilitaire" car le législateur a lui-même fait référence à la "valeur d'utilisation d'un animal en général" dans laquelle il inclut également l'élevage amateur du Cheval de Trait Belge; ainsi, l'exploitation utilitaire

comprend, en vertu de la loi, “des usages légaux fondés sur une tradition qui, à ce titre, font partie du patrimoine culturel et historique” et la caudotomie, dans la mesure où elle fait partie du patrimoine culturel et historique qu’est le Cheval de Trait Belge, est protégée par le protocole susmentionné;

3.2.1. Considérant que le premier représentant de la partie défenderesse soutient dans son mémoire en réponse ce qui suit : la loi du 14 août 1986 instaure une interdiction de principe en ce qui concerne l’amputation de parties sensibles du corps d’un animal et la requérante n’établit pas que l’amputation de la queue chez le cheval peut figurer dans l’exception de stricte interprétation inscrite dans la loi; le protocole n/ 33 ne donne pas le droit d’amputer la queue de chevaux; en n’inscrivant pas la caudotomie dans l’arrêté contesté, l’État belge ne méconnaît nullement les traditions culturelles ou le patrimoine régional que protège le protocole; le protocole n/ 33, qui fait d’ailleurs référence à un pouvoir discrétionnaire des États membres, n’a en tout cas aucun effet direct dans l’ordre juridique interne des États, il ne peut neutraliser la législation nationale et les citoyens ne peuvent invoquer le protocole pour pérenniser certaines pratiques, comme la Cour de Justice l’a encore rappelé dans un arrêt du 12 juillet 2001; en outre, l’arrêté contesté ne concerne pas les quatre secteurs visés dans le protocole et l’amputation de la queue du Cheval de Trait Belge ne fait pas partie d’une tradition culturelle ou d’un patrimoine régional dans le sens de ce protocole dès lors qu’une certaine “pratique” ne constitue pas pour autant une tradition culturelle et ne peut pas non plus être un patrimoine; selon le “stud-book concernant le Cheval de Trait Belge établi par la requérante”, la caudotomie n’est pas une caractéristique typique du Cheval de Trait Belge et même si elle l’était, cet élément n’empêcherait pas pour autant le pouvoir exécutif d’exercer son pouvoir discrétionnaire pour autant qu’il respecte le bien-être des animaux; il ressort en tout cas de tableaux et d’archives que des chevaux de trait avec une queue normale font partie du patrimoine culturel; la circonstance que la loi a chargé le Roi de rédiger la liste des interventions autorisées parce qu’elles concernent l’exploitation utilitaire - au sens de valeur d’utilisation - de l’animal, ne signifie pas que le Roi ne disposerait plus d’un pouvoir discrétionnaire; la partie requérante ne peut dûment établir que la caudotomie est nécessaire pour l’exploitation utilitaire du cheval: au contraire, une queue normale n’empêche pas l’exploitation utilitaire du Cheval de Trait Belge, même lorsque cette exploitation utilitaire est interprétée comme l’élevage amateur du Cheval de Trait Belge;

3.2.2. Considérant que le second représentant de la partie défenderesse expose dans son mémoire en réponse que d'autres races de chevaux de trait élevées en Belgique - les Boulonnais et Percheron français ainsi que le Shire britannique - ont une longue queue, que seuls les éleveurs belges et néerlandais ne veulent pas l'accepter, que la caudotomie s'explique historiquement par l'utilisation de chevaux de trait dans l'agriculture durant le XIXe siècle alors que leur utilisation est actuellement plutôt marginale - limitée à des travaux plus légers - et que la politique zootechnique européenne ou belge qui vise l'amélioration de la race, ne dispose pas que l'amputation de la queue est essentielle ou nécessaire; qu'il allègue ensuite que le protocole n° 33 du Traité d'Amsterdam n'a pas d'effet direct et n'accorde à la requérante aucun droit, que le protocole laisse aux États membres un grand pouvoir discrétionnaire tant en ce qui concerne l'appréciation du bien-être des animaux que pour ce qui est des traditions culturelles et du patrimoine régional et que l'arrêté contesté ne s'inscrit d'ailleurs pas dans le cadre de la politique agricole mais concerne la loi sur le bien-être des animaux;

3.3. Considérant que la requérante soutient dans son mémoire en réplique que l'autorité est effectivement tenue de respecter les usages, les traditions culturelles et le patrimoine régional, protégés par le protocole n° 33 et que les protocoles font partie du droit communautaire primaire, qu'il a été admis dans l'arrêt sur la demande de suspension que le protocole n° 33 constitue une ligne politique générale mais que cette affirmation va à l'encontre de l'arrêt du 12 juillet 2001 de la Cour de Justice et que les lignes politiques générales doivent en tout cas être également respectées, sous peine de vider le protocole de toute substance; qu'elle soutient alors concrètement qu'en l'espèce, la violation de la ligne politique générale consiste en ce que le gouvernement ne fait pas usage de la possibilité de déroger à la ligne politique en vue de la protection d'une tradition culturelle et d'un patrimoine régional; qu'elle ajoute qu'une exception est néanmoins prévue pour les chiens, le législateur belge méconnaissant ainsi la compétence de l'État et violant "la concurrence loyale sur le marché européen pour les chiens";

3.4. Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante signale encore ce qui suit : dans son arrêt n° 102.687, le Conseil d'État n'a pas contesté, lors de l'examen de son intérêt, sa position selon laquelle une queue courte est une caractéristique typique du Cheval de Trait Belge; la caudotomie n'est pas une

tradition ou un élément du folklore mais s'opérait initialement pour l'exploitation utilitaire du cheval dans l'agriculture et la sylviculture, notamment pour éviter que le cheval ne se blesse "parce que leur gigantesque queue se prend dans les cordes de débardage" et cet argument reste valable parce que le cheval de trait est actuellement élevé pour des concours axés sur l'utilisation en agriculture et en sylviculture; dès lors qu'un cheval avec une longue queue ne peut travailler comme cheval de trait en raison du risque de blessure, la caudotomie constitue une caractéristique essentielle du cheval de trait;

3.5. Considérant qu'il a été admis dans l'arrêt n/ 102.687 que la requérante, qui défend les intérêts du Cheval de Trait Belge, lequel se caractérise selon elle par sa queue courte, avait intérêt à l'action engagée contre un règlement excluant l'amputation de la queue d'un cheval d'une manière générale; que, indépendamment de la constatation qu'un arrêt prononcé dans le cadre d'une suspension n'a pas force de chose jugée pour le fond de l'affaire, le Conseil d'État n'a ainsi aucunement admis que la queue courte constitue une caractéristique typique du Cheval de Trait Belge;

3.6. Considérant que la requérante n'établit pas les caractéristiques particulières qui font qu'un cheval de trait appartient à la race du "Cheval de Trait Belge"; qu'une queue amputée n'est pas propre à un animal et n'en constitue donc pas une caractéristique essentielle; que, à supposer qu'un animal puisse constituer une race propre ou une catégorie définie en raison de caractéristiques spécifiques qui ne sont pas innées, la requérante ne démontre pas que la queue courte soit une caractéristique essentielle du "Cheval de Trait Belge" de sorte qu'un cheval ayant une queue normale ne pourra jamais être classifié dans cette race ou que tous les chevaux de trait ayant une queue courte en font partie; que l'album de photos produit par la partie requérante peut éventuellement indiquer l'existence d'une pratique observée - au sein d'un groupe déterminé de la population - depuis 1887 mais que cette prétendue tradition - même si la référence aux nécessités de l'utilisation des animaux en constitue une explication raisonnable - n'élève pas pour autant la caudotomie au rang de caractéristique essentielle faisant d'un cheval de trait un "Cheval de Trait Belge";

3.7.1. Considérant que la requérante soutient que, en n'inscrivant pas la caudotomie comme exception - justifiée par l'exploitation utilitaire - à

l'interdiction d'amputer des parties sensibles d'animaux, la partie défenderesse, en violation du protocole n/ 33 a touché à un élément du patrimoine culturel et historique;

3.7.2. Considérant que le protocole n/ 33 sur la protection et le bien-être des animaux, annexé au Traité instituant les Communautés européennes et adopté le 2 octobre 1997, s'énonce comme suit :

"Les Hautes Parties Contractantes, - désireuses d'assurer une plus grande protection et un meilleur respect du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles - sont convenues des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité instituant la communauté européenne :

Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique communautaire dans les domaines de l'agriculture, des transports, du marché intérieur et de la recherche, la Communauté et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux, 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."

3.7.3. Considérant qu'il a été admis dans l'arrêt du 12 juillet 2001 de la Cour de Justice n/ C-189/01 (JIPPEES et al. c/ Pays-Bas, arrêt prononcé suivant la procédure accélérée), évoqué dans les débats par la partie défenderesse, que le protocole n/ 33 "n'établit pas un principe général de droit communautaire d'un contenu bien déterminé" (n/ 73), qu'il traduit plutôt la position avancée antérieurement dans la jurisprudence suivant laquelle il convient, dans la formulation et la mise en œuvre de la politique, de prendre pleinement en considération la santé et la protection des animaux, étant entendu que le protocole a dû tenir compte des différences entre les réglementations des États membres et des "sensibilités diverses" au sein de ceux-ci (n/ 79); que, dans le droit fil de la jurisprudence de cet arrêt, il est admis pour la présente cause, que le protocole ne s'impose pas aux États membres comme une norme concrètement contraignante mais qu'ils doivent toutefois l'incorporer comme une ligne de politique générale dans leur législation interne; que d'ailleurs cette obligation générale de tenir compte, lors de l'élaboration de règles dans le domaine de "l'agriculture, des transports, du marché intérieur et de la recherche", des "exigences du bien-être des animaux", étant entendu que l'ordre juridique national et les usages en matière "de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux" permettent

néanmoins une dérogation, ne signifie pas qu'il est interdit aux États membres de moduler les traditions culturelles et le patrimoine régional en fonction du bien-être des animaux; qu'au contraire, le protocole ne change rien au pouvoir discrétionnaire des États membres pour déterminer ce que, dans le cadre de leur politique dans les quatre secteurs visés, ils considèrent comme "exigences du bien-être des animaux" et quelles infractions ne sont pas compatibles avec ces exigences mais sont néanmoins excusables parce qu'il s'agit d'un rite religieux, d'une tradition culturelle ou d'un patrimoine régional qui doit être conservé; que, par rapport à la problématique ici évoquée, cela signifie que, indépendamment de la question de savoir si la requérante dissocie à bon droit l'application du protocole n/ 33 de la politique dans les domaines de l'agriculture, des transports, du marché intérieur et de la recherche, ce protocole n'oblige pas l'autorité belge à laisser subsister sans plus des traditions culturelles ou un patrimoine régional, dans le cadre desquels des actes contraires au bien-être des animaux sont accomplis;

3.7.4. Considérant, ainsi, que la violation du protocole n/ 33 ne peut être pertinemment prise en compte dans la question de la légalité du refus de la partie défenderesse d'autoriser la caudotomie; que le moyen n'est pas fondé sur ce point;

3.8.1. Considérant que la requérante estime ensuite que le refus d'autoriser la caudotomie est contraire au contenu que le législateur a voulu donner à la notion de "exploitation utilitaire" qui autorise une exception à l'interdiction générale de mutilation;

3.8.2. Considérant que l'article 17*bis* de la loi du 14 août 1986 instaure l'interdiction de principe d'effectuer sur les vertébrés des interventions entraînant l'amputation ou la lésion de parties sensibles; que devant la commission de la Chambre, le ministre compétent a déclaré ce qui suit : "Personne dans notre pays, et certainement pas les amis des animaux, ne contestera le principe inscrit dans cet article (...) : il faut interdire les interventions entraînant l'amputation ou la lésion de parties sensibles des animaux" (*Doc. Parl. Chambre*, 1994-1995, document 1679/10, p. 38); que le caractère général de l'interdiction n'est donc plus matière à controverse; que le Roi a cependant été habilité à déroger à cette interdiction de principe "pour l'exploitation utilitaire de l'animal"; que, à nouveau selon les travaux préparatoires, l'exploitation utilitaire mentionnée dans cette disposition "n'implique pas une limitation à l'utilisation dans le cadre de la production agricole

mais a trait d'une façon générale à la valeur unitaire d'un animal même s'il s'agit d'un animal de compagnie ou d'un oiseau de volière" et que les "activités de loisirs" et "l'élevage dans de bonnes conditions" de certaines espèces d'animaux - est ici principalement visé l'éjointage - sont également concernés, de même que les interventions afin de permettre le "maintien des caractéristiques spécifiques", par exemple des "chevaux de trait" (*Doc. Parl.*, Chambre, 1994-1995, document 1679/10, pp. 37 à 39);

3.8.3. Considérant ainsi que l'article 17bis de la loi n'exclut pas que des interventions se fondant sur le maintien d'une caractéristique typique - selon la partie requérante, la queue amputée du Cheval de Trait Belge - puissent encore être effectuées en raison de l'exploitation utilitaire des animaux; que cela ne signifie toutefois pas pour autant que la partie défenderesse est tenue d'inscrire la caudotomie du Cheval de Trait Belge dans la liste des interventions autorisées; que, compte tenu de ce pouvoir discrétionnaire, la partie requérante ne peut reprocher à la partie défenderesse de ne pas avoir retenu l'aspect culturel et historique de l'amputation de la queue du Cheval de Trait Belge lorsque pour l'exécution de la loi, elle a restreint la portée de la notion de "l'exploitation utilitaire", fixée par le législateur; que la question de savoir si la partie défenderesse était justifiée à agir de la sorte et si elle a appliqué erronément la loi en autorisant la caudotomie pour les chiens mais pas pour les chevaux, est abordée dans les deuxième et troisième moyens; que cette branche du moyen n'est pas non plus fondée; que, dans la mesure où, dans son mémoire en réplique, la requérante entend que la caudotomie chez les chiens soit examinée à la lumière de la législation européenne en matière de saine concurrence, elle invoque tardivement et donc de façon irrecevable, un nouveau moyen;

4.1. Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation du principe constitutionnel d'égalité et du principe de proportionnalité en ce que l'arrêté contesté autorise sous certaines conditions une amputation de la queue chez les moutons et les porcs, ce qui signifie que le Roi traite différemment les éleveurs de chevaux et les éleveurs de moutons et de porcs, et en ce que l'arrêté contesté autorise encore l'amputation de la queue chez les chiens jusqu'au 1^{er} janvier 2006, ce qui signifie qu'il instaure une inégalité de traitement entre les éleveurs de chevaux et les éleveurs de chiens; qu'elle allègue également qu'en interdisant l'amputation de la queue chez les chevaux d'une façon générale, le Roi

prend des mesures qui ne sont pas proportionnées au but poursuivi - à savoir prévenir la souffrance des animaux - dès lors qu'il existe d'autres moyens pour atteindre le même objectif, par exemple l'exécution de l'intervention par un vétérinaire et sous anesthésie;

4.2.1. Considérant que le premier représentant de la partie défenderesse répond ce qui suit : l'inégalité de traitement entre les chevaux, d'une part, et les chiens, les moutons et les porcs, d'autre part, repose sur des critères objectifs; le marché des chiens - des animaux pour lesquels l'interdiction de l'amputation de la queue ne s'applique pas immédiatement - est beaucoup plus important que celui des chevaux de trait, ce commerce vise surtout des pays où, contrairement au marché des chevaux de trait, il n'existe aucune interdiction de la caudotomie et ce marché présente également d'autres caractéristiques, en ce sens que les chiens sont plutôt détenus comme animaux de compagnie que pour l'exploitation utilitaire, ce qui signifie que le marché est davantage lié aux phénomènes de mode et que les chiens qui ne sont pas amputés de la queue seront moins recherchés, de sorte que les éleveurs de chiens doivent avoir l'occasion de se reconvertir avec d'autres races canines; pour empêcher que les éleveurs de chiens éliminent leurs animaux d'élevage, il est prévu une période de transition qui correspond à "la période moyenne de reproduction d'une femelle d'élevage", ce qui contribue indirectement au bien-être du groupe d'animaux; en ce qui concerne les porcs, il existe une directive européenne 91/630/CEE du 19 novembre 1991 établissant les normes minimales relative à la protection des porcs; l'élevage de porcs entraîne parfois - en cas de promiscuité - des problèmes particuliers - les individus se mordent la queue - qui doivent être évités pour le bien-être des animaux; en outre, l'intervention chez les porcs est moins préjudiciable pour ces animaux parce que la queue d'un cochon a une autre fonction et que les chevaux sont davantage gênés par les insectes; l'amputation de la queue chez les brebis se justifie par "le bien-être de l'animal et le souci de permettre et/ou de faciliter la reproduction"; l'intervention est d'ailleurs également interdite pour les béliers et les moutons sont d'ailleurs aussi dotés d'une toison qui les rend insensibles aux mouches, de sorte que la fonction de la queue est moins importante pour eux; qu'il conclut par ses termes :

“Les exceptions prévues pour les chiens, les porcs et les moutons sont essentiellement fondées sur la nature du marché de ces espèces d'animaux

(chiens), sur le souci du bien-être des animaux (chiens, porcs et moutons) ou sur la nécessité d'améliorer la reproduction (moutons). Ces éléments sont évidemment des éléments objectifs qui sont proportionnés au but poursuivi par la réglementation."

4.2.2. Considérant que le second représentant de la partie défenderesse fait également référence aux situations objectivement différentes dans lesquelles se trouvent les moutons, les porcs, les chiens et les chevaux;

4.3. Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante soutient que le critère avancé par la partie défenderesse pour traiter différemment plusieurs catégories d'animaux, à savoir leur situation sur le marché, est sans pertinence dès lors qu'il ne présente aucun rapport raisonnable avec la nature, le but et les effets de la nouvelle réglementation; que selon elle, la réglementation contestée vise la promotion du bien-être des animaux alors que le critère de distinction adopté - c'est-à-dire le fait que le marché des chiens est plus vaste que celui des chevaux, à savoir un critère économique - cause précisément davantage de souffrances chez les animaux et produit donc l'effet inverse;

4.4. Considérant que la requérante invoque encore dans son dernier mémoire que la caudotomie des porcs se justifie par le risque de blessure et que le même raisonnement s'applique aux chevaux de trait de sorte qu'il est effectivement question de discrimination;

4.5.1. Considérant que l'arrêté attaqué autorise l'amputation de la queue dans une mesure limitée, plus particulièrement chez les chiens (point G.3/), les moutons (annexe, point C.2/) et les porcs (point E.3/); que l'amputation de la queue chez les chevaux n'est plus autorisée; que, à la lumière du principe constitutionnel de l'égalité ici examiné, le refus d'inscrire l'amputation de la queue chez les chevaux dans la liste des interventions autorisées et l'autorisation de la caudotomie chez les chiens, les porcs et les moutons, sont uniquement réguliers si, à supposer que la situation des différentes espèces animales soit comparable, il existe pour l'inégalité de traitement une justification objective et raisonnable en rapport avec l'objectif et les effets de la mesure prise, les moyens utilisés devant être proportionnels à l'objectif poursuivi;

4.5.2. Considérant que les parties ne contestent pas que, du point de vue du bien-être des animaux, les chiens, les chevaux, les moutons et les porcs ne sont pas différents et méritent donc un traitement égal; que certains facteurs environnementaux peuvent toutefois impliquer que le bien-être des animaux requiert ou permet des mesures de protection spécifiques; que la partie défenderesse justifie la distinction, en ce qui concerne les chiens, par le caractère extinctif de la mesure et souligne qu'il s'agit d'éviter que des éleveurs de chiens suppriment immédiatement leurs animaux d'élevage parce qu'il n'existe pas de marché pour les chiens à longue queue; qu'en ce qui concerne les porcs, elle limite la caudotomie aux cas où la morsure de la queue ne peut être évitée autrement et relève également que la queue n'a pas pour fonction de chasser les insectes; qu'en ce qui concerne les moutons, elle se réfère à la plus grande insensibilité de l'animal aux mouches et précise que l'amputation de la queue est limitée aux seules femelles dans le cadre de la reproduction; que ces différents motifs justifient que la queue des chiens, des moutons et des porcs puisse être amputée dans certains cas et pas celle des chevaux;

4.5.3. Considérant que, si la requérante soutient à bon droit que des éléments purement économiques - la situation du marché des chiens de race dont la queue est amputée suivant la mode et l'usage actuel - ne peuvent être pris en considération pour justifier des mesures qui instaurent une différence de traitement sur le plan du bien-être des animaux, il peut néanmoins être constaté en l'espèce que la partie défenderesse fait néanmoins référence à la réalité économique où l'arrêt de l'usage communément admis de l'amputation de la queue chez certaines races conduira à un repli du marché mais qu'elle en tire la conclusion que les éleveurs élimineront leurs animaux d'élevage, ce qui constitue effectivement un souci en rapport avec le bien-être des animaux; que la requérante ne conteste pas que la période transitoire correspond à la période normale durant laquelle une chienne est féconde; qu'en ce sens, il est justifié de continuer à autoriser temporairement l'amputation de la queue chez les chiens; que la requérante ne réfute ni même conteste les arguments par lesquels la partie défenderesse démontre que la situation du marché des chiens de race, qui sont visés par la décision contestée, n'est pas simplement transposable au marché du Cheval de Trait Belge; que, dès lors qu'il n'est pas établi que la situation du Cheval de Trait Belge est comparable à celle des chiens de race dont la queue est traditionnellement amputée,

la partie défenderesse a par conséquent pu y trouver un motif pour ne pas appliquer aux chevaux l'exception prévue pour les chiens;

4.5.4. Considérant, en ce qui concerne la comparaison entre les chevaux et les porcs, que la requérante ne conteste pas que les chevaux ne se mordent pas la queue; qu'elle ne conteste pas non plus que l'amputation de la queue chez les chevaux constitue une gêne pour chasser les insectes, alors que tel n'est pas le cas chez les porcs; qu'en outre, la caudotomie chez les porcs n'est pas autorisée en règle générale mais uniquement lorsqu'il apparaît qu'aucun autre mode d'exploitation de l'entreprise ne peut empêcher que les porcs se mordent la queue; que l'amputation de la queue chez les cochons s'effectue dès lors dans un but spécifique qui n'existe pas chez le cheval de trait;

4.5.5. Considérant, en ce qui concerne la comparaison entre les chevaux et les moutons, que la requérante ne conteste pas que l'amputation de la queue, qui est uniquement autorisée pour les brebis, concerne la reproduction, ni que leur toison protège mieux les moutons contre les insectes alors que cela n'est pas le cas chez les chevaux; que la situation des moutons et des chevaux n'est pas non plus comparable;

4.5.6. Considérant, pour conclure, que la requérante ne démontre pas que les circonstances dans lesquelles l'amputation de la queue est autorisée chez les chiens, les moutons et les porcs ne diffèrent pas de la situation dans laquelle se trouve le Cheval de Trait Belge et que le cheval de trait fait par conséquent l'objet d'une inégalité de traitement si les mêmes possibilités ne sont pas prévues à son égard;

4.5.7. Considérant que selon la requérante, la mesure n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir diminuer la souffrance, dès lors que cette souffrance peut également être diminuée en obligeant les intéressés, par la voie d'une condition particulière, à faire exécuter l'intervention par un vétérinaire et sous anesthésie;

Considérant que la requérante développe l'argumentation concernée dans l'exposé de son troisième moyen, plus particulièrement lorsqu'elle invoque la violation du principe du raisonnable;

4.5.8. Considérant que le deuxième moyen n'est pas fondé;

5.1. Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de l'obligation de motivation matérielle et du principe du raisonnable; qu'elle allègue que le ministre de la Santé publique a déclaré que la caudotomie chez les chevaux cause des souffrances inutiles et à éviter, visant ainsi un processus de guérison pénible - même en cas d'anesthésie - des douleurs fantômes, des complications et des infections éventuelles, mais que, dans leurs avis au ministre, des scientifiques ont démenti ces différents aspects de la souffrance ou que leurs allégations permettent à tout le moins de relativiser ces prétendues souffrances de façon telle qu'une interdiction absolue de la caudotomie en raison de telles souffrances est une mesure déraisonnable; qu'elle soutient alors que, pour l'exploitation utilitaire, la loi permet une exception à l'interdiction d'amputer des parties sensibles du corps d'un animal et qu'à cet égard, la question de l'existence de la douleur n'est plus pertinente lorsque le respect de certaines directives permet d'éviter celle-ci;

5.2.1. Considérant que le premier représentant de la partie défenderesse répond que les éléments du dossier administratif montrent que l'arrêté contesté est conforme à la volonté du législateur et à l'esprit de la loi sur la protection des animaux, que le ministre a recueilli les informations nécessaires, qu'il a pris en considération les avis qui lui ont été donnés et tenu compte d'éléments "scientifiques, économiques et éthiques"; qu'il ajoute que "tous nos pays voisins et la plupart des pays de l'Union européenne ont interdit la caudotomie chez les chevaux" et que la requérante peut difficilement prétendre que la caudotomie n'engendre aucune douleur dès lors qu'elle admet elle-même qu'"imposer des directives lors de l'intervention" permet tout autant d'atteindre l'objectif visé;

5.2.2. Considérant que le second représentant de la partie défenderesse indique que la requérante concède elle-même dans son argumentation que la caudotomie est douloureuse et insiste encore sur le fait que l'amputation de la queue chez les chevaux est "très répandue" dans la Communauté européenne;

5.3. Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante soutient que la partie défenderesse n'expose pas pourquoi elle a estimé pouvoir ignorer les avis scientifiques de quatre professeurs renommés; qu'elle insiste sur

le fait que le contrôle effectué à la lumière du principe du raisonnable doit s'opérer dans le respect de tous les éléments de fait connus, même si le dossier administratif n'en fait pas état, et qu'en tout cas, les quatre avis susvisés reflètent ces éléments de fait; qu'elle conclut qu'il est de mauvaise foi et manifestement déraisonnable d'étayer une décision par certains éléments et de faire abstraction d'avis de spécialistes renommés;

5.4. Considérant que la requérante soutient encore dans son dernier mémoire que la loi du 14 août 1986 entend éviter la souffrance des animaux alors que la caudotomie ne cause aucune douleur chez le cheval, du moins pas si elle se fait sous anesthésie;

5.5.1. Considérant que, dans le cadre de la violation alléguée du principe de motivation, le Conseil d'État doit vérifier si la partie défenderesse avait des motifs adéquats pour refuser d'inscrire la caudotomie dans la liste des interventions autorisées; qu'en ce qui concerne le caractère raisonnable et proportionné de l'arrêté de refus, il ne dispose que d'un pouvoir de contrôle marginal;

5.5.2. Considérant qu'il est indéniable qu'en adoptant la loi du 4 mai 1995, il s'agissait d'arriver à des mesures "en faveur de la protection animale en harmonie avec les facteurs environnants" et à réaliser "la cohabitation de l'homme et de l'animal dans une même civilisation" (Doc. Parl. Sénat, 1993-1994, document 972/2, p.9), en ayant à l'esprit le bien-être des animaux et, notamment, la protection de leur intégrité; que, comme le mentionne le point 3.8.2., la loi instaure une interdiction de principe concernant la mutilation des animaux; que, vu sous cet angle, les critiques que la requérante adresse à la thèse selon laquelle une amputation de la queue fait souffrir les chevaux, concernent un aspect limité du bien-être de l'animal au sens de la loi; qu'en effet, quelque infime que soit la souffrance du cheval, il y a toujours atteinte à son intégrité physique;

Considérant qu'il ressort du dossier administratif de l'affaire que la partie défenderesse était au fait de la problématique de la caudotomie chez les chevaux et plus particulièrement chez le Cheval de Trait Belge; que ce dossier comprend des rapports émanant d'un certain nombre de vétérinaires qui, selon le contenu qu'ils donnent aux notions de "bien-être des animaux" et de

“caractéristique de la race” et selon qu’ils confrontent ces deux notions l’une à l’autre, estiment défendable ou non l’amputation de la queue chez le Cheval de Trait Belge; que le dossier fait également référence à la correspondance entretenue avec des spécialistes étrangers qui tous, affichaient un avis défavorable à l’égard de la caudotomie, soit, en cas de doute, prenaient le parti du cheval; qu’il est également fait état de la position d’un expert en questions éthiques, qui estime qu’à défaut de preuves d’un bien-être accru ou d’une stricte nécessité, le principe “*primum non nocere*” doit être maintenu; que la requérante ne conteste pas non plus que de nombreux pays d’Europe interdisent la caudotomie pour les chevaux bien qu’il y existe des races de chevaux comparables au Cheval de Trait Belge;

Considérant que les éléments figurant dans le dossier administratif, confrontés au principe légal suivant lequel l’intégrité de l’animal mérite une protection maximale, ne permettent pas au Conseil d’État de conclure que la partie défenderesse n’avait aucune raison de refuser d’une manière générale la caudotomie chez les chevaux; que même si les avis formulés contre l’interdiction de la caudotomie paraissaient peser plus lourd que les avis sur lesquels se fonde le refus contesté, comme le prétend la requérante, cette décision ne pourrait pas pour autant être en tout cas tenue pour manifestement déraisonnable;

5.5.3. Considérant que la requérante prétend cependant que le Cheval de Trait Belge a une queue amputée pour des motifs culturels et historiques; que, si tel avait pu être un motif permettant une exception à l’interdiction de l’amputation pour cette race, le Conseil d’État ne saurait ignorer la constatation déjà faite ci-dessus au point 3.6., selon laquelle la requérante n’établit pas que la queue amputée constitue une caractéristique essentielle du Cheval de Trait Belge;

5.5.4. Considérant que, dès lors qu’il n’apparaît pas que la partie défenderesse n’avait aucune raison d’interdire la caudotomie en ce qui concerne le Cheval de Trait Belge et que le dossier administratif comporte au contraire des éléments qui peuvent fonder en fait et en droit un arrêté de refus, la question de savoir si une exécution plus experte de l’intervention - par un vétérinaire et sous anesthésie - pourrait limiter davantage les souffrances provoquées chez l’animal, n’est plus pertinente; que le troisième moyen n’est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

Le recours est rejeté.

Article 2.

Les dépens de la demande de suspension et du recours en annulation, liquidés à la somme de 348,53 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le 10 septembre 2007, par la IXe chambre composée de :

MM.	A. VANDENDRIESSCHE,	président de chambre,
	C. ADAMS,	conseiller d'État,
Mme	Ch. BAMPS,	conseiller d'État,
M.	W. GEURTS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

W. GEURTS

A. VANDENDRIESSCHE

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.