

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
VII^e CHAMBRE**

A R R Ê T

**n° 199.483 du 14 janvier 2010
dans l'affaire A. 152.611/VII-37.544**

En cause : 1. L'A.S.B.L. VLAAMSE DIERENARTSENVERENIGING
 2. Marc JANSSENS
 assistés et représentés par
 M^e Rita Gielen, avocat,
 ayant son cabinet à Kasterlee,
 Isschot 20,
 où il est fait élection de domicile

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le ministre des Affaires sociales et de
la Santé publique
assisté et représenté par
M^e Jean-François De Bock, avocat,
ayant son cabinet à Bruxelles,
chaussée de Waterloo 612,
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 30 juillet 2004, vise l'annulation de l'arrêté royal du 28 mai 2004 relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens.

II. Déroulement de la procédure

2. L'arrêt n° 132.730 du 21 juin 2004 a rejeté la demande de suspension en extrême urgence.

 L'arrêt n° 153.336 du 9 janvier 2006 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué.

 Les parties requérantes ont introduit une demande de poursuite de la procédure.

La partie défenderesse a introduit tardivement un mémoire en réponse et les parties requérantes ont introduit un mémoire ampliatif.

Mme Inge Vos, auditeur adjoint, a rédigé un rapport.

La partie requérante a introduit un dernier mémoire. La partie défenderesse a introduit un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 10 décembre 2009.

M. Eric Brewaeys, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Rita Gielen, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, et M^e Jean-François De Bock, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse, ont été entendus.

Mme Inge Vos, auditeur, a rendu un avis.

Il a été fait application des dispositions sur l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

3. L'article 5.1, b), du règlement 998/2003/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 concernant les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie, et modifiant la directive 92/65/CEE du Conseil (ci-après : le règlement 998/2003/CE) dispose que les animaux de compagnie, y compris notamment les chiens, les chats et les furets, doivent disposer d'un passeport lors de déplacements à l'intérieur ou à destination des États membres de l'Union européenne. Ce passeport est délivré par un vétérinaire habilité par l'autorité compétente. Ce document doit attester qu'une vaccination antirabique a été réalisée sur l'animal en question.

4. Le passeport type même figure à la première annexe de la décision 2003/803/CE de la Commission du 26 novembre 2003 établissant un passeport type pour le mouvements intracommunautaires de chiens, de chats et de furets (ci-après : la décision 2003/803/CE). En outre, ce passeport type doit également être conforme aux exigences supplémentaires figurant à l'annexe II de la décision.

5. Le passeport pour chiens est réglé en Belgique par l'arrêté royal du 28 mai 2004 relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens. Il s'agit de l'arrêté attaqué.

L'arrêté attaqué trouve un fondement juridique dans l'article 7 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux. En vertu de cette disposition législative, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre des mesures pour identifier et enregistrer les chiens et les chats ainsi que pour éviter la surpopulation de ces espèces animales. Il détermine le tarif des redevances pour l'identification et l'enregistrement des chiens et chats, qui sont à la charge du propriétaire ou du responsable de l'animal.

6. L'arrêté attaqué remplace la réglementation existante en matière d'enregistrement des chiens. Il tient compte de l'entrée en vigueur en droit interne belge du règlement 998/2003/CE et de la décision 2003/803/CE.

L'arrêté attaqué dispose au chapitre I^{er} que, lorsque le responsable d'un chien doit le faire identifier et enregistrer (article 2, § 1^{er}), la preuve d'identification consiste en un « certificat provisoire d'identification » et la preuve d'identification et d'enregistrement est fournie par un « passeport (...) muni du certificat définitif d'identification et d'enregistrement » (article 2, § 2), établi conformément au modèle joint à l'arrêté attaqué et distribué par le gestionnaire du registre central aux identificateurs, c'est-à-dire les vétérinaires et les associations agréées pour apposer un tatouage sur des chiens (article 2, § 3). L'arrêté attaqué fixe ensuite les méthodes d'identification – apposition d'un tatouage et introduction d'une micropuce – (articles 4 à 16) ainsi que la procédure d'identification et d'enregistrement (articles 17 à 26). Le chapitre IV est consacré à la mise en place et à la mission du registre central, dans lequel toutes les données d'identification sont enregistrées (articles 27 à 32).

Le passeport introduit par l'arrêté attaqué se greffe sur le passeport européen pour animal de compagnie fixé par la décision 2003/803/CE. Un espace y est prévu pour y inscrire les vaccinations réalisées sur l'animal concerné, conformément aux prescriptions de la réglementation européenne. Il se présente sous la forme d'un « document reprenant toutes les données relatives à l'identité d'un chien et de son responsable, et dans lequel les données relatives au statut sanitaire de l'animal sont mentionnées » (article 1^{er}, 8°).

Conformément aux articles 20 et 21 de l'arrêté attaqué, le certificat définitif d'identification et d'enregistrement est constitué de deux étiquettes autocollantes que le responsable du chien, immédiatement après réception, doit coller sur les pages 2 et 3 du passeport. En cas de cession d'un chien, le cessionnaire doit également coller le nouveau certificat définitif d'identification et d'enregistrement dans le passeport immédiatement après réception (article 22).

Conformément à l'article 35 de l'arrêté attaqué, l'obligation d'enregistrement et d'identification s'applique également aux chiens amenés de l'étranger, sauf s'ils accompagnent leur responsable lors d'un séjour de moins de six mois en Belgique. L'arrêté prévoit que pour les chiens provenant d'un autre État membre, le certificat définitif d'identification et d'enregistrement doit être collé dans le passeport immédiatement après réception (article 36, § 2).

Conformément à l'arrêté attaqué, les données permettant d'identifier les animaux et de retrouver le nom et l'adresse de leur responsable sont recueillies et tenues à jour dans un registre central. L'arrêté charge également le ministre compétent de confier la gestion du registre central à une association sans but lucratif (article 27).

7. La mention des vaccinations des animaux concernés contre la rage est réglée par l'article 14 de l'arrêté royal du 10 février 1967 portant règlement de police sanitaire de la rage, remplacé par l'arrêté royal modificatif du 21 septembre 2004.

Les parties requérantes ont introduit un recours en annulation contre ce dernier arrêté, inscrit au rôle sous le numéro A. 156.343/VII-37.468.

8. La première partie requérante a également introduit un recours en annulation contre l'arrêté royal du 5 mai 2004 relatif au modèle et aux modalités de distribution du passeport pour les mouvements intracommunautaires des chats et des furets. Cette affaire est inscrite au rôle sous le numéro A. 152.109/VII-37.469.

IV. Régularité de la procédure

9. La requête en annulation a été notifiée par le greffe du Conseil d'État à la partie défenderesse par une lettre recommandée à la poste le 17 février 2006. La partie défenderesse a signé l'accusé de réception joint à ce recommandé le 20 février 2006. Il est d'office constaté que le mémoire en réponse que la partie défenderesse a introduit par lettre du 22 mai 2006 n'a pas été transmis au Conseil d'État dans le délai légal requis de 60 jours. Cette pièce de procédure est par conséquent tardive et écartée des débats.

V. Examen des moyens

A. Premier moyen

Point de vue des parties requérantes

10. Dans un premier moyen, les parties requérantes invoquent en substance l'excès ou le détournement de pouvoir « par méconnaissance » de l'article 249 du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne (ci-après : le traité CE), la partie défenderesse faisant croire qu'en prenant l'arrêté attaqué, elle exécute une législation purement nationale, alors qu'en fait elle donne exécution au règlement 998/2003/CE et à la décision 2003/803/CE et ainsi « rompt l'uniformité au sein de l'Europe », dès lors que la réglementation européenne règle un aspect de la santé publique, à savoir l'instauration d'un document sanitaire qui engage la responsabilité du vétérinaire, alors que, selon eux, l'arrêté attaqué pourvoit uniquement à l'exécution de l'article 7 de la loi du 14 août 1986 relative à la

protection et au bien-être des animaux, c'est-à-dire le dispositif d'identification et d'enregistrement des chiens. Les parties requérantes estiment que la « rationalisation de deux objectifs différents est totalement superflue et absolument inopportune ».

Les parties requérantes scindent le moyen en trois branches. Dans une première branche, elles soutiennent qu'en matière de distribution des passeports, l'arrêté attaqué crée une situation de monopole en faveur de l'Association belge d'identification et d'enregistrement canin (ci-après ABIEC), que cet arrêté ouvre la voie de la fraude pour les passeports que la première partie requérante a déjà distribués et qu'une discrimination est créée en « liant l'identification des passeports à un enregistrement et une traçabilité obligatoires, alors que cette obligation n'existe pas pour les chats et les furets », bien que la réglementation européenne traite ces espèces sur un même pied. Dans une deuxième branche, elles affirment que la réglementation européenne a un effet direct et que la première partie requérante est statutairement obligée de tout mettre en œuvre pour permettre à ses membres de se conformer à la réglementation européenne dans les délais. Dans une troisième branche, les parties requérantes allèguent que le règlement et la décision susvisés leur confèrent le « droit direct » en matière de passeport européen obligatoire à partir du 3 juillet 2004, de sorte que l'arrêté attaqué « n'est pas pertinent ». À cet égard, elles font valoir que le Roi ne pouvait pas modifier la réglementation européenne de manière à « entraver l'harmonisation » ou à « priver le droit communautaire de son objectif essentiel ».

11. Dans le mémoire ampliatif, les parties requérantes soutiennent encore à propos de première branche qu'un propriétaire voyageant en Belgique avec son chien ayant un passeport européen pour animal de compagnie valable et qui souhaite y prolonger son séjour recevra au hasard soit une vignette autocollante apposée dans le passeport original du chien, soit un passeport ABIEC qui remplacera le passeport initial pour animal de compagnie du chien étranger, ce qui porterait effectivement atteinte à l'exécution du règlement.

Concernant la situation de monopole alléguée de l'ABIEC, les parties requérantes soutiennent que c'est à tort que l'arrêt du Conseil d'État n° 153.336 du 9 janvier 2006 tient uniquement compte du fait de la délivrance par l'ABIEC des passeports vierges. Pour elles, le principal problème se situerait dans la fourniture par l'ABIEC d'étiquettes d'identification en vue d'apporter des modifications dans les passeports certifiés par des vétérinaires agréés.

12. Ensuite, les parties requérantes critiquent l'attribution de la gestion du registre central à l'ABIEC, alors que, selon elles, cette association ne répond nullement aux exigences de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, tel qu'il est requis conformément à l'article 27 de l'arrêté attaqué, et ne répond pas non plus aux autres exigences figurant à l'article 28 du même arrêté attaqué.

Dans leur mémoire ampliatif, les parties requérantes déclarent encore ce qui suit :

« Que l'attribution à l'ABIEC de la délivrance de passeports d'enregistrement belges empêche que les vétérinaires fassent imprimer dans un autre pays européen leurs passeports pour animal de compagnie européens en respectant la numérotation prévue à l'annexe I de la décision 2003/803/CE et entrave par conséquent les échanges.

Qu'en outre, la gestion du registre central et la répartition des passeports d'enregistrement qui devraient pouvoir tenir lieu de passeports pour animal de compagnie européens, ce qui n'est pas le cas, relèvent en réalité de l'accord sur les marchés publics (OMC) et qu'une adjudication publique doit par conséquent être annoncée, comme ce fut le cas le 27 septembre 2002 ».

13. Concernant la deuxième branche du moyen, elles font observer à titre complémentaire que, conformément à la décision 2003/803/CE, la présentation du passeport doit être telle qu'elle permette une vérification aisée par l'autorité compétente, ce qui n'est nullement le cas avec l'arrêté attaqué, dès lors que des tiers peuvent masquer un texte en arrière-plan à l'aide des étiquettes d'identification autocollantes. Les parties requérantes estiment que les vétérinaires étrangers ne comprendront pas les étiquettes, subodoreront une fraude et remplaceront les passeports.

Elles déclarent que c'est à tort que la première partie requérante est poursuivie par la partie défenderesse au motif qu'elle falsifierait des passeports d'enregistrement, alors que les passeports de la première partie requérante s'avèrent conformes aux passeports pour animal de compagnie européens.

En outre, les parties requérantes font valoir que le législateur belge écarterait également les passeports pour animal de compagnie étrangers, identiques aux passeports de la première partie requérante, ce qui, selon elles, entraverait gravement la libre circulation des personnes et des biens.

14. Concernant la troisième branche du moyen, les parties requérantes déclarent en substance que le principe de subsidiarité ne peut pas servir de prétexte à un État membre pour contourner l'objectif du législateur européen qui, selon elles, consistait à préserver la santé publique. Elles sont d'avis qu'un document responsabilisant des tiers à l'égard de l'identification et de l'enregistrement des chiens en matière de bien-être des animaux ne peut dès lors pas tenir lieu de document de voyage intracommunautaire en matière de santé publique. En outre, elles estiment qu'à ce sujet, l'autorité administrative compétente a fait un aveu extrajudiciaire en énonçant que certaines dispositions relatives aux conditions et au contrôle des échanges intracommunautaires n'ont pas leur place dans un arrêté « qui règle une matière purement nationale ».

Appréciation

15. L'arrêt n° 153.336 du 9 janvier 2006 par lequel le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué a déjà jugé que la simple circonstance qu'une matière déterminée soit réglée par des dispositions directement contraignantes au niveau européen n'empêche pas qu'en vue d'assurer l'intérêt général national, l'autorité nationale mette en place, dans ce cadre, une réglementation propre complémentaire relative aux aspects que ne traitent pas la réglementation européenne ou lorsque cette réglementation n'empêche pas une réglementation nationale complémentaire. La partie défenderesse a donc pu mettre en place une réglementation de droit interne dans la mesure où elle ne porte pas atteinte à l'exécution intégrale de la réglementation européenne. Dans cet arrêt, il a également été jugé que, dès lors que ni le règlement 998/2003/CE ni la décision 2003/803/CE ne comportent de prescription relative à la confection et à la diffusion des passeports pour chien parmi les vétérinaires, la réglementation prévue par l'arrêt attaqué s'inscrit dans le cadre défini par la décision 2003/803/CE. Également en ce qui concerne l'apposition des vignettes autocollantes dans les passeports, le Conseil d'État a déjà observé dans l'arrêt précité que le règlement 998/2003/CE et la décision 2003/803/CE n'interdisent pas d'inscrire, au moyen de vignettes autocollantes, les indications individualisées dans le passeport, pour autant qu'en procédant de la sorte l'on ne s'écarte pas du passeport type.

Les parties requérantes continuent toutefois de soutenir qu'il est porté atteinte à l'exécution intégrale du règlement 998/2003/CE et de la décision 2003/803/CE en ce que l'arrêté attaqué autorise que des tiers apportent des modifications, à l'aide de vignettes d'identification autocollantes, à un passeport européen pour animal de compagnie certifié par un vétérinaire agréé. Les parties requérantes déclarent que l'apposition de vignettes d'identification autocollantes emporte qu'il serait effectivement dérogé au passeport type européen.

Dans leurs pièces de procédure et à l'audience, les parties requérantes insistent pour qu'une question préjudicielle soit posée sur ce point à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : la Cour de justice) au cas où le Conseil d'État aurait encore des doutes quant à l'incompatibilité de l'arrêté attaqué avec la réglementation européenne.

16. Conformément à l'article 234 du traité CE, la Cour de justice est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

- a) sur l'interprétation du présent traité;
- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté et par la Banque centrale européenne;
- c) sur l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, lorsque ces statuts le prévoient.

Si une question est soulevée à cet égard dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions, selon le droit national, ne sont pas susceptibles de recours, comme en l'espèce, cette instance est tenue de s'adresser à la Cour de justice.

En posant leur question, les parties requérantes souhaitent essentiellement connaître si des dispositions nationales qui utilisent également le modèle de passeport pour animal de compagnie européen, tel qu'il figure dans la décision 2003/803/CE, comme preuve d'identification et d'enregistrement des chiens, et qui prévoient à cet égard que des tiers apportent des modifications, au moyen de vignettes d'identification autocollantes, à l'identification du propriétaire et de l'animal dans les parties I à III de ce passeport, constituent des règles techniques au sens de l'article 1^{er} de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (ci-après : la directive 98/34/CE) qui, en vertu de l'article 8 de cette directive, doivent être communiquées à la Commission européenne en vue de leur adoption.

Pour ce motif, le Conseil d'État pose à la Cour de justice les questions préjudicielles énoncées dans le dispositif du présent arrêt.

B. Troisième moyen

Point de vue des parties requérantes

17. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de l'excès ou du détournement de pouvoir, « à savoir la méconnaissance de la directive européenne 98/34/CE ». Elles estiment que sur la base des dispositions de cette directive, l'arrêté attaqué aurait dû être soumis à l'avis de la Commission européenne, ce qui en l'espèce n'a pas été fait.

18. Dans le mémoire ampliatif, les parties requérantes précisent que le modèle de passeport pour animal de compagnie de l'ABIEC s'écarte du point de vue technique du modèle figurant dans la décision 2003/803/CE, d'une part, en ce qui concerne l'utilisation de « vignettes autocollantes » et, d'autre part, en ce qui concerne l'espace prévu pour un nouveau propriétaire.

Selon les parties requérantes, les chiens accompagnés de leur passeport européen doivent être considérés comme un produit, qui est commercialisé au sein de l'Europe. Les parties requérantes insistent pour que des questions préjudicielles soient posées à la Cour de justice.

Appréciation

19. Pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus, le Conseil d'État pose à la Cour de justice les questions préjudicielles énoncées dans le dispositif du présent arrêt.

C. Deuxième, quatrième et cinquième moyens

20. Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes déclarent expressément qu'ils n'entendent pas donner suite aux deuxième, quatrième et cinquième moyens de la requête, dont le rejet est proposé dans le rapport de l'auditorat.

Il y a lieu de déduire de cette déclaration que les parties requérantes n'insistent pas davantage en ce qui concerne ces moyens.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État rouvre les débats.

2. Dans le cadre des premier et troisième moyens, le Conseil d'État pose les questions préjudicielles suivantes à la Cour de justice de l'Union européenne :

« 1) Les articles 3, sous b); 4, paragraphe 2; 5 et 17, alinéa 2, du règlement (CE) n° 998/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 concernant les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie, et modifiant la directive 92/65/CEE du Conseil et les articles et annexes de la décision 2003/803/CE de la Commission du 26 novembre 2003 établissant un passeport type pour les mouvements intracommunautaires de chiens, de chats et de furets s'opposent-ils à ce qu'une réglementation nationale utilise également le modèle de passeport européen pour animaux de compagnie comme preuve de l'identification et de l'enregistrement des chiens et prévoie en outre que des tiers y apportent, au moyen d'étiquettes d'identification autocollantes, des modifications portant sur l'identification du propriétaire et de l'animal dans les parties I à III d'un passeport européen pour animaux de compagnie attesté par un vétérinaire agréé, à la suite desquelles les données d'identification précédentes sont surchargées?

2) Les dispositions nationales qui utilisent également le modèle de passeport européen pour animaux de compagnie figurant dans la décision 2003/803/CE de la Commission du 26 novembre 2003 établissant un passeport type pour les mouvements intracommunautaires de chiens, de chats et de furets comme preuve de l'identification et de l'enregistrement des chiens et qui prévoient en outre que des tiers y apportent, au moyen d'étiquettes d'identification autocollantes, des modifications portant sur l'identification du propriétaire et de l'animal dans les parties I à III de ce passeport, sont-elles des règles techniques au sens de l'article 1^{er} de la

directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques qui, en vertu de l'article 8 de la directive, doivent être communiquées à la Commission avant leur adoption? ».

3. Le Conseil d'État charge le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général, après réception de la réponse de la Cour de justice de l'Union européenne, de poursuivre l'examen des premier et troisième moyens.

4. Le Conseil d'État rejette le recours pour le surplus.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles en audience publique du quatorze janvier deux mille dix, par le Conseil d'État, VII^e chambre, composée de :

Luc Hellin,	président,
Eric Brewaeys,	conseiller d'État,
Pierre Barra,	conseiller d'État,
assistés de	
Dieter Decock,	greffier.

Le greffier

Le président

Dieter Decock

Luc Hellin

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