

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 255.471 du 12 janvier 2023

A. 237.070/XIII-9750

En cause :

1. **l'association sans but lucratif BELGISCHE BEROEPSFEDERATIE VAN HANDELAARS IN VOGELS, GEZELSCHAPSDIEREN EN TOEBEHOREN,**
2. **la société à responsabilité limitée ANIMALERIE JEAN-PAUL SMETS,**
ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-François CARTUYVELS, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 22 août 2022, l'association sans but lucratif (ASBL) belge *belgische Beroepsfederatie van handelaars in vogels, gezelschapsdieren en toebehoren* et la société à responsabilité limitée (SRL) *Animalerie Jean-Paul Smets* demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de l'article R.100 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 juin 2022 modifiant la partie réglementaire du Livre I^{er} du Code de l'environnement en ce qui concerne la délinquance environnementale, publié au *Moniteur belge* le 28 juin 2022, et, d'autre part, l'annulation de la même disposition.

II. Procédure

2. La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M^{me} Esther Rombaux, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 19 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 novembre 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Jean-Marc Rigaux et Vincent Paquet, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Anthony Jamar, *loco* M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Esther Rombaux, auditeur adjoint, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Cadre normatif

3. L'article D.6, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, du Code wallon du bien-être des animaux dispose comme il suit :

« Un permis est nécessaire pour détenir un animal.

Toute personne détient de plein droit et de manière immatérielle le permis visé à l'alinéa 1^{er}, pour autant que le permis n'ait pas été retiré, de manière permanente ou temporaire, en vertu d'une décision, judiciaire ou administrative, coulée en force de chose jugée, aux motifs d'une infraction au présent Code ou à ses arrêts d'exécution. Lorsque la personne qui détient l'animal est une personne physique, elle doit avoir atteint la majorité ».

L'article D.46, § 4, du même Code prévoit ce qui suit :

« Il est interdit de solliciter la commercialisation, la donation ou l'adoption d'un animal lorsque la personne concernée a fait l'objet d'un retrait du permis de détention d'un animal visé à l'article D.6, ou d'une interdiction de détention d'un animal ordonnés par un juge ou un fonctionnaire sanctionnateur conformément aux articles D.180, D.189, D.198, § 5 et D.199, de la partie décréale du Livre I^{er} du Code de l'environnement. À cette fin, de manière à vérifier la capacité juridique d'une personne à pouvoir détenir un animal, les commerces, refuges et les élevages d'animaux de compagnie sollicitent de toute personne se présentant en vue de la détention d'un animal un extrait du fichier central délivré il y a moins de trente jours conformément à l'article D.144, § 2, alinéa 2, de la partie décréale du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

Aux fins visées à l'alinéa 1^{er}, les commerces, refuges et les élevages d'animaux de compagnie tiennent un registre dans lequel ils consignent, endéans les 24 heures, toute cession d'un animal de compagnie intervenue au sein de leur établissement, et y reprennent la référence de l'extrait du fichier central produit

conformément à l'alinéa 1^{er} à l'occasion de la cession. En annexe de ce registre, ils conservent ces extraits du fichier central. Le registre est à tout moment à la disposition des autorités de contrôle et les données sont conservées cinq ans à dater de la cession. À l'échéance de ce délai, ces extraits du fichier central font l'objet d'une destruction. Le Gouvernement peut compléter les modalités de tenue et de conservation de ce registre ».

L'article D.144, § 2, alinéa 2, du Livre I^{er} du Code de l'environnement dispose comme suit :

« Sans préjudice de l'alinéa 1^{er}, en vue de la détention d'un animal, toute personne peut solliciter auprès de l'administration communale un extrait du fichier central permettant d'établir qu'elle n'est pas visée par une interdiction de détention d'un animal ou d'un retrait de permis de détention d'un animal visé à l'article D.6 du Code wallon du Bien-être des animaux ordonnés par un juge ou un fonctionnaire sanctionnateur conformément aux articles D.180, D.189, D.198, § 5, et D.199. Cet extrait du fichier central, dont le contenu et la portée sont déterminés par le Gouvernement, a pour finalité spécifique de répondre à la demande des commerces, refuges et élevages d'animaux de compagnie formulée dans le cadre de l'article D.46 du Code wallon du Bien-être des animaux visant à vérifier la capacité juridique de la personne à pouvoir détenir un animal conformément à l'article D.6 du Code wallon du Bien-être des animaux ».

La disposition attaquée, soit l'article R.100 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, remplacé par l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 juin 2022 modifiant la partie réglementaire du Livre I^{er} du Code de l'environnement en ce qui concerne la délinquance environnementale, publié au *Moniteur belge* du 28 juin 2022 (*erratum*, *Mon. b.*, 12 juillet 2022), porte exécution de l'article D.144, § 2, précité du Code de l'environnement en ces termes :

« § 1^{er}. L'extrait de fichier central, visé à l'article D.144, § 2, est valable trente jours.

§ 2. L'extrait de fichier central, visé à l'article D.144, § 2, contient au minimum les informations suivantes :

1° la date de sa production;

2° le nom, prénom et le numéro de registre national du demandeur;

3° l'existence ou l'absence d'une interdiction de détention d'animal en cours, les animaux visés ou leur nombre;

4° l'existence ou l'absence d'un retrait de permis de détention d'un animal en cours.

§ 3. En vue de l'achat ou de l'adoption d'un animal, les personnes n'ayant pas de domicile en Wallonie et qui doivent présenter un extrait de fichier central conformément à l'article D.144, § 2, alinéa 2, en adresse[nt] la demande par courrier recommandé au Directeur général de l'Administration.

Le Directeur général de l'Administration adresse l'extrait du fichier central au demandeur dans un délai de quinze jours à compter de la réception de la demande ».

IV. Recevabilité de la demande de suspension

IV.1. Thèse des parties requérantes

4. La première requérante justifie son intérêt au recours par le fait qu'elle est une association défendant les intérêts des commerçants d'oiseaux, animaux de compagnie et accessoires, que son article 3b précise que la fédération a notamment pour objet social de défendre les intérêts de ses membres et qu'à ce titre, elle dispose d'un intérêt suffisant pour solliciter l'annulation de l'article R.100.

Elle expose que par la disposition litigieuse, ses membres seront discriminés par rapport aux particuliers qui, quant à eux, ne sont pas soumis à la délivrance d'un extrait du fichier central, que, pour cette raison, toute une série de personnes préférera la facilité et acheter un animal auprès d'un particulier, et que les personnes condamnées à une interdiction de détention pourront continuer à acheter auprès de particuliers, ce qui va à l'encontre de l'objectif de l'acte attaqué.

Elle ajoute que ses membres vont se retrouver face à deux catégories de personnes, étant les résidents en Wallonie et les non-résidents, de sorte que des discriminations, financière ou de sécurité, de nature à impacter le commerce de ses membres, vont avoir lieu, outre que ceux-ci ne souhaitent pas mais craignent néanmoins pouvoir disposer d'informations du casier judiciaire « environnemental » ne les concernant pas. Elle fait enfin valoir que certaines catégories de ses membres peuvent être impactées de manière disproportionnée par les dispositions de l'acte attaqué, en ce qu'il prévoit en son § 1^{er} que pour tout achat d'animal de compagnie, l'extrait de fichier central n'est valable que 30 jours, qu'en effet, les acheteurs de poissons ou d'oiseaux reviennent régulièrement en acheter de nouveaux et qu'ils seront ainsi contraints de solliciter chaque fois un extrait du fichier central.

5. La seconde requérante justifie son intérêt au recours par le fait qu'elle a pour objet social, notamment « l'élevage et le commerce de détail d'animaux de compagnie, d'aliments et d'accessoires pour ces animaux en magasin spécialisé » et que la grande majorité de ses élevages d'animaux concerne les poissons et les oiseaux qui impliquent des achats fréquents, de sorte qu'elle subira les mêmes inconvénients que ceux ci-avant détaillés dans le chef de la première requérante. Elle produit des documents établissant l'existence de nombreuses foires permettant la vente d'animaux par des particuliers sur le territoire belge et une baisse importante de son chiffre d'affaires dès le mois de juillet 2022.

IV.2. Examen prima facie

6. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale.

Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3).

7. S'agissant d'un recours dirigé contre des dispositions réglementaires, l'intérêt personnel suffisant réside dans la possibilité que ces dispositions soient appliquées à la partie requérante personnellement. L'intérêt à attaquer devant le Conseil d'État une disposition réglementaire est plus étendu que lorsqu'il s'agit d'actes individuels. Les actes réglementaires sont, en effet, susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et dont ils peuvent modifier défavorablement la situation ainsi que par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

Prima facie, tel est le cas dans le chef des associations et sociétés requérantes.

Cependant, quant à la demande de suspension, il apparaît qu'en l'espèce, une telle demande est dépourvue d'effet utile, de sorte que les requérantes n'ont pas intérêt à obtenir la suspension de l'exécution de l'acte attaqué pour les raisons ci-après exposées.

8. L'article 1^{er} du décret du 6 mai 2019 susvisé remplace notamment l'article D.144 du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

L'article 6, 5°, du décret du 24 novembre 2021 modifiant le décret du 6 mai 2019 relatif à la délinquance environnementale et divers autres décrets insère l'alinéa suivant dans l'article D.144, § 2, du Code de l'environnement précité :

« Sans préjudice de l'alinéa 1^{er}, en vue de la détention d'un animal, toute personne peut solliciter auprès de l'administration communale un extrait du fichier central permettant d'établir qu'elle n'est pas visée par une interdiction de détention d'un animal ou d'un retrait de permis de détention d'un animal visé à l'article D.6 du Code wallon du bien-être des animaux ordonnés par un juge ou un fonctionnaire sanctionnateur conformément aux articles D.180, D.189, D.198, § 5, et D.199. Cet extrait du fichier central, dont le contenu et la portée sont déterminés par le Gouvernement, a pour finalité spécifique de répondre à la demande des commerces, refuges et élevages d'animaux de compagnie formulée dans le cadre de l'article D.46 du Code wallon du bien-être des animaux visant à vérifier la capacité juridique de la personne à pouvoir détenir un animal conformément à l'article D.6 du Code wallon du bien-être des animaux ».

L'article 90 du décret susvisé ajoute, quant à lui, un paragraphe 4 dans l'article 46 du Code wallon du bien-être animal, qui est rédigé comme suit :

« § 4. Il est interdit de solliciter la commercialisation, la donation ou l'adoption d'un animal lorsque la personne concernée a fait l'objet d'un retrait du permis de détention d'un animal visé à l'article D.6, ou d'une interdiction de détention d'un animal ordonnés par un juge ou un fonctionnaire sanctionnateur conformément aux articles D.180, D.189, D.198, § 5, et D.199, de la partie décréte du Livre I^{er} du Code de l'environnement. À cette fin, de manière à vérifier la capacité juridique d'une personne à pouvoir détenir un animal, les commerces, refuges et les élevages d'animaux de compagnie sollicitent de toute personne se présentant en vue de la détention d'un animal un extrait du fichier central délivré il y a moins de trente jours conformément à l'article D.144, § 2, alinéa 2, de la partie décréte du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

Aux fins visées à l'alinéa 1^{er}, les commerces, refuges et les élevages d'animaux de compagnie tiennent un registre dans lequel ils consignent, endéans les 24 heures, toute cession d'un animal de compagnie intervenue au sein de leur établissement, et y reprennent la référence de l'extrait du fichier central produit conformément à l'alinéa 1^{er} à l'occasion de la cession. En annexe de ce registre, ils conservent ces extraits du fichier central. Le registre est à tout moment à la disposition des autorités de contrôle et les données sont conservées cinq ans à dater de la cession. À l'échéance de ce délai, ces extraits du fichier central font l'objet d'une destruction. Le Gouvernement peut compléter les modalités de tenue et de conservation de ce registre ».

L'article 93, alinéa 2, du décret précité du 24 novembre 2021 lie l'entrée en vigueur des articles 6 et 90, susvisés, à l'entrée en vigueur de l'article 1^{er} du décret du 6 mai 2019 précité.

9. Il résulte de ce qui précède que l'article 23 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 juin 2022 précité fixe au 1^{er} juillet 2022 non seulement l'entrée en vigueur dudit arrêté, mais également celle de l'article D.144 du Code de l'environnement et de l'article D.46 du Code wallon du bien-être animal, tels que

modifiés par le décret du 24 novembre 2021, qui organisent le système critiqué par les requérantes.

En cas de suspension de l'exécution de la disposition réglementaire attaquée, à savoir l'article R.100 de la partie réglementaire du Livre I^{er} du Code de l'environnement, qui, essentiellement, détermine le contenu et la portée de l'extrait du fichier central, les requérantes n'en resteront pas moins soumises, sous peine de sanction pénale, à l'obligation, prévue par l'article D.46, § 4, du Code wallon du bien-être animal, de solliciter de toute personne se présentant en vue de la détention d'un animal un extrait du fichier central délivré il y a moins de trente jours, conformément à l'article D.144, § 2, alinéa 2, du Code de l'environnement.

À défaut de procurer une satisfaction tangible aux requérantes, la demande de suspension est irrecevable à défaut d'intérêt.

V. À titre subsidiaire : l'urgence

V.1. Thèse des parties requérantes

10. Sur l'urgence à statuer, les requérantes font valoir qu'en cas de mise en œuvre de l'acte attaqué, elles risquent de subir, avant qu'un arrêt soit prononcé en annulation, l'ensemble des préjudices exposés pour justifier leur intérêt à agir et d'être impactées économiquement de manière lourde dans le cadre de leur activité.

11. À titre d'inconvénients graves que la demande de suspension tend à prévenir, elles craignent de devoir subir, durant plus d'un an, la discrimination existant au profit des particuliers qui ne se voient pas imposer l'obligation de solliciter de tout acheteur d'animaux potentiel la production d'un extrait du fichier central et considèrent que l'impact sur le chiffre d'affaires des requérants, hormis la première requérante, risque d'être important.

La mesure n'étant entrée en vigueur que le 1^{er} juillet 2022, elles concèdent que les impact et importance du préjudice vanté sont encore difficiles à chiffrer mais exposent qu'en ce qui concerne la seconde requérante, il apparaît déjà que son chiffre d'affaires de juillet 2022 a été divisé par deux voire par trois par rapport aux chiffres des deux années précédentes et que, par rapport aux six premiers mois de l'année 2022, ledit chiffre d'affaires est divisé par plus de deux fois, de sorte que la perte est d'ores et déjà patente, plusieurs clients ayant exprimé leur volonté d'acheter en Flandre ou aux Pays-Bas ou dans le Limbourg, où le certificat n'est pas réclamé.

Elles précisent qu'une suspension de la mesure, fût-elle ordonnée dans un délai de trois à quatre mois après l'adoption de celle-ci, est cependant de nature à limiter fortement leur préjudice et qu'au contraire, s'il faut attendre un arrêt d'annulation, « le préjudice financier dû à la distorsion de concurrence risque de mettre en péril certaines activités des membres de la première requérante et des requérants ».

Elles soulignent que le préjudice financier allégué est encore plus perceptible pour les vendeurs d'oiseaux et de poissons, telle la seconde requérante, si le délai de validité d'un mois [*lire* : trente jours] visé à l'article R.100, § 1^{er}, du Livre I^{er} du Code de l'environnement, leur est également applicable, dès lors que, comme déjà exposé, des éleveurs amateurs de poissons et d'oiseaux, n'ayant pas besoin d'agrément, achètent de manière régulière et fréquente des animaux aux fins de reproduction et que, si un extrait de fichier central est nécessaire tous les mois, cela les obligera à engager des frais importants selon la commune, outre la démarche administrative et les poussera à s'adresser à des particuliers, ce qui est encore plus de nature à porter atteinte, à terme, à la viabilité des vendeurs d'animaux.

Enfin, elles pointent le fait qu'elles vont devoir porter la responsabilité d'informations qui ne devraient pas leur être communiquées mais qui sont susceptibles de se retrouver sur l'extrait du fichier central.

V.2. Examen

12. Au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose notamment une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut cependant résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain; une certaine durée est en effet inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre ou l'exécution de l'acte ou du règlement attaqué présente des inconvénients d'une suffisante gravité, telle que, s'il faut attendre l'issue de la procédure en annulation, il risque de se trouver « dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles » (*Doc.parl.* Sénat, session 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13).

L'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose que la demande de suspension contient un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension demandée. L'urgence s'apprécie au regard des intérêts

invoqués par la partie requérante dans la demande de suspension. La charge de la preuve de l'urgence pèse donc sur le requérant. À cet égard, la substitution, depuis la loi du 20 janvier 2014, de la notion d'urgence à celle de risque de préjudice grave difficilement réparable ne saurait avoir pour conséquence qu'un requérant puisse désormais se prévaloir d'une urgence purement hypothétique.

Par ailleurs, à supposer que l'acte attaqué soit vicié par les illégalités que la requête dénonce, la condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens et nécessite la démonstration que leurs conséquences dommageables doivent être suspendues.

13. En l'espèce, la requête fait état d'un préjudice financier dans le chef des commerces d'animaux, compte tenu d'une « distorsion de concurrence » avec les particuliers qu'implique la mise en œuvre de l'acte attaqué.

À supposer qu'un tel inconvénient soit directement causé par l'arrêt attaqué et non par les dispositions décrétales déjà citées, *quod non, prima facie*, comme exposé ci-avant, il reste que la première requérante concède qu'il ne la concerne pas. Elle ne prétend pas ni *a fortiori* ne démontre que l'exécution de l'acte attaqué risque de lui causer personnellement des inconvénients graves susceptibles d'affecter la réalisation de son objet social ou de mettre en péril sa viabilité.

En ce qui concerne la seconde requérante, seuls les éléments emportant des conséquences dommageables et d'une gravité suffisante, aux effets difficilement réversibles sur sa situation personnelle, sont susceptibles d'être pris en compte. Or, à cet égard, elle se borne à faire état d'une diminution importante de son chiffre d'affaires en juillet 2022, soit pour le seul premier mois d'application de la disposition attaquée. Cet élément est manifestement insuffisant pour établir que le préjudice financier, tel qu'allégué, est de nature à lui occasionner, dans un avenir relativement immédiat, des difficultés financières telles qu'elles mettent la viabilité de la société en péril et justifient, partant, qu'il soit statué en urgence et au provisoire sur le recours.

Par ailleurs, les frais que des acheteurs réguliers d'oiseaux ou de poissons devront supporter pour obtenir, de manière récurrente, un extrait du fichier central ne constituent pas un préjudice personnel aux requérantes. Quant au fait que les commerces d'animaux pourraient recueillir, via l'extrait du fichier central, des informations qui ne devraient pas leur être communiquées, la seconde requérante reste en défaut d'indiquer en quoi consiste concrètement l'inconvénient grave qu'elle allègue à ce titre.

L'urgence à statuer ne peut pas être considérée comme établie.

VI. Conclusion

14. L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le 12 janvier 2023 par :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux