

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.687 du 10 décembre 2024

A. 238.999/VI-22.559

En cause :

1. **l'association sans but lucratif KENNEL CLUB BELGE,**
2. **S.G.,**
3. **J.P.,**
4. **P.B.,**
5. **D.O.,**
6. **C.P.,**
7. **D.C.,**
8. **M.P.,**
9. **P.D.,**
10. **P.B.,**
11. **I.G.,**
12. **C.V.,**
13. **G.P.,**
14. **V.C.,**

ayant élu tous domicile chez
M^e François BELLEFLAMME, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} mai 2023, les parties requérantes demandent l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 novembre 2022 relatif aux conditions d'agrément des établissements pour animaux et aux conditions de détention et de commercialisation au sein de ces établissements ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 2 juillet 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 septembre 2024.

M. Xavier Close, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Virginie Feyens, *loco* M^e François Belleflamme, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint, a été entendu 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. Exposé des faits utiles

1. La compétence en matière de bien-être des animaux a été transférée aux régions par l'article 24 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

2. Sur le fondement de cette compétence, le législateur wallon a adopté, le

4 octobre 2018, le Code wallon du bien-être des animaux.

Les articles D.19 et D.43 de ce décret, qui reprend notamment des dispositions de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, habilite le Gouvernement wallon à déterminer des conditions de commercialisation des animaux notamment des conditions d'élevage ou l'éventuelle nécessité d'obtenir un agrément.

3. Le 7 février 2018, le ministre de la Région wallonne en charge du bien-être animal demande à deux députés wallons, Monsieur Philippe Dodrimont et Madame Isabelle Moinnet, de mener une réflexion et de rédiger un rapport sur l'élevage canin en Wallonie.

Ceux-ci communiquent au Ministre le résultat de leurs travaux le 28 février 2019. Selon le préambule de leur rapport, l'objectif de leur mission est « d'établir un état des lieux des pratiques actuelles et d'aboutir à des recommandations afin d'apporter des perspectives durables » à une réforme des règles existantes en matière d'élevage des animaux domestiques, en particulier les chiens.

4. Un projet d'arrêté « relatif aux conditions d'agrément des établissements pour animaux et aux conditions de détention et de commercialisation au sein de ces établissements » est soumis en première lecture au Gouvernement wallon, à une date que le dossier administratif ne permet pas de déterminer.

Selon la note au Gouvernement accompagnant ce projet, l'arrêté est destiné à remplacer la réglementation existante, à savoir l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux, dont les normes « ne sont plus cohérentes avec l'évolution des sensibilités à l'égard du bien-être des animaux ».

5. La Direction de la chancellerie et de l'expertise juridique, l'inspection des finances et l'Autorité de protection des données remettent des avis respectivement le 22 juin 2021, le 5 juillet 2021 et le 3 juin 2022.

Le Conseil wallon du bien-être des animaux (CWBEA) remet quant à lui son avis le 21 février 2022.

6. Le 25 juillet 2021, la Région wallonne communique le projet d'arrêté à la commission européenne, conformément à la directive 2015/1535 du Parlement

européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, dès lors que celui-ci « a un impact sur l'importation de chiots et de chatons provenant d'élevages ainsi que sur les conditions d'agrément des établissements pour animaux (élevage de chiens ou de chats ; refuge ; pension ; établissement commercial pour animaux) ».

7. Le projet d'arrêté est soumis en deuxième lecture au Gouvernement, à une date que le dossier administratif ne permet pas de déterminer, accompagnée d'une note expliquant les modifications par rapport au projet précédent.

8. La section législation du Conseil d'État est consultée et rend un avis le 4 août 2022.

9. Le 24 novembre 2022, l'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux conditions d'agrément des établissements pour animaux et aux conditions de détention et de commercialisation au sein de ces établissements est adopté.

Il s'agit de l'acte attaqué, publié au *Moniteur belge* le 1^{er} mars 2023.

10. Le 27 février 2023, une circulaire ministérielle interprétative concernant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 novembre 2022 relatif aux conditions d'agrément des établissements pour animaux et aux conditions de détention et de commercialisation au sein de ces établissements a été adoptée par la Ministre ayant le bien-être animal dans ses attributions.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

Les parties requérantes soulèvent un premier moyen pris « de la violation des articles 10, 11, 170, § 2, 172 et 173 de la Constitution et du principe constitutionnel d'égalité, notamment en matière fiscale, de la violation de l'article D.30, § 2, du Code wallon du bien-être des animaux, de la méconnaissance du principe de motivation matérielle et de l'erreur ou de l'incohérence dans les motifs, de la méconnaissance des principes du raisonnable et de la proportionnalité, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des formes substantielles ou

prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir ».

Elles exposent que « l'article 5 de l'arrêté attaqué fixe le montant de la redevance à un taux très différent selon qu'elle est due par un élevage occasionnel (50 euros), par un élevage amateur (250 euros), par un élevage professionnel ou un établissement commercial (500 euros) ou par une pension (250 euros) ».

À leur estime, rien ne justifie que « ces montants soient en relation avec le coût d'un service qui serait rendu aux éleveurs » et que « le coût de ce service puisse connaître de telles variations suivant les catégories considérées ».

Les parties requérantes relèvent qu'une rétribution ne peut être qualifiée de redevance qu'à la condition que celle-ci constitue la contrepartie d'un service rendu prioritairement au redevable et que le montant soit en lien avec le coût du service rendu. Elles estiment qu'en application des dispositions et principes visés au moyen, un traitement différencié entre des catégories de redevables ne peut être établi que s'il repose sur un critère objectif et soit raisonnablement justifiée.

Elles rappellent par ailleurs les obligations des autorités administratives en termes de motivation matérielle des actes réglementaires, et la nécessité que le dossier administratif expose les motifs de ces actes et permette aux juridictions d'exercer le contrôle de leur légalité.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse rappelle que la redevance prévue par l'article 5 de l'arrêté attaqué trouve sa base légale dans l'article D.30, § 2, du Code wallon du bien-être des animaux.

Elle rappelle les explications relevées dans la note au Gouvernement wallon accompagnant le projet d'arrêté en première lecture, qui contient notamment l'affirmation que la redevance est proportionnelle au travail de l'administration pour le suivi d'un dossier. Cette note explique également l'exonération dont bénéficient les refuges par le fait qu'ils « ne génèrent pas d'activité lucrative » et permet de comprendre que les différences de montant sont justifiées par « la taille de l'établissement, l'examen des agréments pour un élevage plus gros nécessitant logiquement plus de prestation ».

Elle en déduit que la disposition contestée ne méconnaît pas les

dispositions visées au moyen.

C. Mémoire en réplique

Les parties requérantes considèrent que l'affirmation de la partie adverse selon laquelle le montant de la redevance serait proportionné par rapport au travail de l'administration constituerait une « pure clause de style », de même que l'affirmation qu'un élevage plus gros nécessite plus de prestations qu'un élevage plus petit. Elles soulignent le « rapport de un à dix » existant entre la redevance la plus basse et la plus élevée.

Elles soutiennent que l'intégration, par la partie adverse, de la contribution de lutte contre les abandons au montant de la redevance dément ce rapport de proportionnalité, dès lors qu'elle ne serait pas en lien avec le travail de l'administration.

Selon elles, aucun élément du dossier administratif ne permet de comprendre les choix effectués dans l'acte.

Elles énoncent ensuite des exemples théoriques démontrant, à leur estime, l'absence de proportionnalité des montants réclamés, et rappellent que les redevances prévues par l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux, auparavant applicables, étaient nettement moins élevées.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse se réfère à la doctrine pour affirmer qu'il n'est pas praticable d'exiger que le dossier administratif formalise tous les motifs de tous les aspects d'un règlement, et que le Conseil d'État peut avoir égard à des éléments extérieurs au dossier administratif dans le cadre de son appréciation.

Elle se réfère aux informations contenues dans la note au Gouvernement wallon en première lecture et opère une comparaison entre les montants de redevance prévus par l'acte attaqué et les montants imposés en matière de demande de permis d'environnement, d'agrément ou de détention de reptiles ou de mammifères, de parcs zoologiques, de transporteur ou de collecteur de déchets et de contrôle des véhicules.

Elle estime également que l'inflation, le renforcement des conditions d'agrément et la nécessité d'une visite de contrôle préalablement à l'agrément sont de

nature à justifier l'augmentation des montants par rapport à l'arrêté royal du 27 avril 2007 auparavant applicable. Elle souligne que l'agrément est par ailleurs valide pour six ou dix ans, de sorte que les montants seraient proportionnés.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article D.30, § 2, du Code du bien-être des animaux habilite le Gouvernement à fixer « le montant de la redevance qui couvre les frais d'agrément » et le cas échéant à « en exonérer les refuges ».

L'article 5 de l'arrêté attaqué, qui exécute cette disposition décrétable, est rédigé comme suit :

« Art. 5. Le gestionnaire s'acquitte de la redevance prévue à l'article D.30, § 2, du Code.
Le montant de la redevance est :
1° pour un élevage occasionnel : 50 euros ;
2° pour un élevage amateur : 250 euros ;
3° pour un élevage professionnel : 500 euros ;
4° pour un établissement commercial : 500 euros ;
5° pour une pension : 250 euros.
Le montant est indexé au 1^{er} janvier de chaque année sur base de l'indice des prix à la consommation du mois d'octobre qui précède. Ils sont rattachés à l'indice pivot du mois d'octobre 2022.
Les refuges sont exonérés du paiement de la redevance ».

L'article D.30, § 2, du Code précité impose expressément au Gouvernement que la redevance qu'il lui appartient de fixer couvre les « frais d'agrément ».

Une redevance – ou une « rétribution », au sens de l'article 173 de la Constitution – doit non seulement être la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément mais également avoir un caractère purement indemnitaire de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable. Un prélèvement imposé d'office par les autorités visées aux articles 170 et 173 de la Constitution qui n'est pas de cette nature doit être qualifié d'impôt.

Dans la fixation du montant d'une redevance, une autorité n'est pas tenue à une stricte proportionnalité entre le coût du service public et la contribution réclamée à chaque usager. Elle peut adapter la redevance à des catégories d'usager, en fonction notamment de leurs capacités contributives ou des coûts propres au service qui leur est rendu.

S'agissant d'une redevance dont le montant est fixé par un acte administratif réglementaire, la proportionnalité et donc le caractère compensatoire de la redevance doivent pouvoir être vérifiés dans le dossier administratif produit par la partie adverse.

La seule pièce invoquée par la partie adverse pour justifier la proportionnalité des redevances imposées aux établissements concernés par l'acte attaqué est la note au Gouvernement wallon accompagnant le projet en première lecture. Cette note comporte, au sujet des redevances liées aux demandes d'agrément, les passages suivants :

« Chapitre 2

Ce chapitre détermine la procédure d'agrément des établissements.
L'article 5 impose au demandeur de s'acquitter d'une redevance liée à l'agrément. Considérant que la contribution de lutte contre les abandons doit être assumée par tous les établissements, le montant de la redevance a été revu à la hausse. Cette révision n'est pas excessive sachant que la validité de l'agrément est de 6 ou 10 ans. Les refuges ne réalisant pas une activité lucrative, ils sont exonérés de la contribution, en application de l'article D.30, § 2 du Code du Bien-être des Animaux. ».

Et :

« C. Impact budgétaire

L'article 5 du projet d'arrêté prévoit la perception d'une redevance lors d'une demande d'agrément et de son renouvellement. Le montant est proportionnel au travail de l'administration pour le suivi d'un dossier (gestion administrative, visite sur place). Les redevances sont détaillées comme suit :

- 1° élevage occasionnel de chiens ou de chats : 50 euros ;
- 2° élevage amateur de chiens ou de chats : 250 euros ;
- 3° élevage professionnel de chiens ou de chats : 500 euros ;
- 4° établissement commercial : 500 euros ;
- 5° pension : 250 euros ;

Le paiement de cette redevance n'est pas exigé dans le cas d'une demande d'agrément pour un refuge pour animaux.

Les données relatives aux nouvelles demandes d'agréments et renouvellements en 2020 sont les suivantes :

	Nouvelle demande	Renouvellement
Eleveurs occasionnels	1000	/
Eleveurs amateurs (moins de 10 femelles reproductrices)	37	21
Eleveur amateur (plus de 10 femelles reproductrices)	1	21
Eleveur professionnel (moins de 10 femelles reproductrices)	1	3
Eleveur professionnel (plus de 10 femelles reproductrices)	8	4
Pensions	28	5
Etablissements commerciaux	11	4

Sur base de ce qui précède, les recettes à venir peuvent être évaluées de la façon suivante par année :

	Nouvelle demande	Renouvellement	Recette estimée
Eleveurs occasionnels	1000	/	50.000€
Eleveurs amateurs	38	42	20.000€
Eleveur professionnel	9	7	8.000€
Pensions	28	5	8.250€
Etablissements commerciaux	11	4	7.500€
Total			93.750

La recette issue de la redevance sera imputée sur l'article 38.01.50 "Redevances (recettes affectées au Fonds budgétaire pour le Bien-être animal : article de base 01.01, programme 52, division organique 15)".

Estimation des recettes prévues en application de la décision						
Titre I - section II – DO 15 : article 38.01.50 " Redevances (recettes affectées au Fonds budgétaire pour le Bien-être animal : article de base 01.01, programme 52, division organique 15) "						
	2022	2023	2024	2025	2026	Années ultérieures
Recette	93.750	93.750	93.750	93.750	93.750	93.750
Impact SEC	93.750	93.750	93.750	93.750	93.750	93.750

».

La note au Gouvernement wallon contient donc les affirmations que « la contribution de lutte contre les abandons doit être assumée par tous les établissements, le montant de la redevance a été revu à la hausse » et que « le montant est proportionnel au travail de l'administration pour le suivi d'un dossier (gestion administrative, visite sur place) ». Elle contient également une évaluation du revenu de la redevance, sans en aborder les coûts.

Cette note, à elle seule, ne permet pas de constater que les redevances imposées par l'acte attaqué, en particulier celles réclamées aux éleveurs amateurs et aux éleveurs professionnels, restent dans un rapport de proportionnalité raisonnable avec les frais engendrés par la procédure d'agrément. La simple mention que « le montant est proportionnel au travail de l'administration pour le suivi d'un dossier », à défaut de toute quantification de ce travail ou de toute évaluation de son coût pour la

Région, ne permet pas au Conseil d'État d'exercer son contrôle de légalité.

La note au Gouvernement semble par ailleurs indiquer qu'a été intégrée dans le coût de la redevance liée à l'agrément « la contribution de lutte contre les abandons », ce qui est directement contraire au prescrit de l'article D.30, § 2, du Code selon lequel la redevance couvre « les frais d'agrément ». L'article D.15, § 2, du Code prévoit du reste que c'est « la redevance pour l'identification et l'enregistrement d'un animal de compagnie » qui peut « être augmentée d'une contribution de lutte contre les abandons dont le montant est fixé par le Gouvernement ».

La suggestion de la partie adverse de prendre en considération les montants des redevances réclamées dans d'autres matières et de les comparer aux montants prévus par l'acte attaqué ne permet pas non plus de vérifier le respect de l'obligation de proportionnalité. Le législateur a imposé que les redevances réclamées couvrent les frais d'agrément des élevages, de sorte que la référence à des redevances applicables à d'autres procédures administratives n'est pas pertinente.

Le moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article 173 de la Constitution, de l'article D.30 du Code du bien-être animal et du principe général de la motivation matérielle des actes administratifs.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

Les parties requérantes soulèvent un deuxième moyen pris « de la méconnaissance des principes de sécurité juridique et de légitime confiance, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe constitutionnel d'égalité, de la violation du principe de la liberté de commerce et de l'industrie, de la violation de l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la violation de l'article 23 de la Constitution et des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, VI, al. 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la violation des articles 34 à 36 et 49 à 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de la méconnaissance du principe de motivation matérielle et de l'erreur ou de l'incohérence dans les motifs, de la méconnaissance des principes du raisonnable et de la proportionnalité, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir.

Elles soulignent que l'arrêté attaqué limite la durée de validité de l'agrément et impose son renouvellement tous les six ou dix ans. Elles reproduisent le texte de l'article 28, § 1^{er} et § 2, de l'acte attaqué, qui impose aux établissements agréés – à l'exception des élevages occasionnels – des obligations en termes de formation du personnel, et soulignent que cet article entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2026, conformément à l'article 107 de l'acte attaqué.

Elles déplorent l'application identique de la disposition litigieuse, à partir de cette date, aux éleveurs qui débutent leur activité et aux éleveurs expérimentés. Elles soutiennent que rien ne justifie d'imposer aux éleveurs déjà agréés par le passé de suivre une formation de cinquante heures « pour pouvoir poursuivre leur activité ». Selon les parties requérantes, ces deux catégories d'éleveurs sont en effet objectivement différentes.

Elles relèvent que les demandeurs qui sollicitent le renouvellement de l'agrément et qui exercent une activité d'élevage depuis des années « étaient jusqu'ici classés, en fonction de leur formation et de leur ancienneté, en travailleurs non-qualifiés, spécialisés, qualifiés et surqualifiés par la convention collective de travail conclue le 10 décembre 2020 au sein de la commission paritaire de l'agriculture (n° 144) et rendue obligatoire par l'arrêté royal du 25 mai 2021 ; que l'arrêté attaqué n'en tient aucun compte ». À leur estime, ces demandeurs se voient désormais « interdire de poursuivre leur activité sans suivre la formation de cinquante heures en cause alors que leur expérience et leur connaissance des animaux qu'ils élèvent depuis des décennies peut être très supérieure à ce que cette formation est susceptible d'apprendre ».

Les parties requérantes affirment que cette situation est contraire aux dispositions et principes visés au moyen, dont elles rappellent la portée. Elles insistent sur la nécessité, pour l'autorité administrative, « d'établir les motifs d'un arrêté réglementaire » par un dossier administratif justifiant ce règlement. Elles citent par ailleurs un arrêt de la Cour constitutionnelle (C. Const., n° 39/2017 du 16 mars 2017, ECLI:BE:GHCC:2017:ARR.039) qui a estimé que l'absence d'une disposition transitoire au bénéfice des personnes qui exerçaient déjà la psychothérapie mais ne répondaient pas aux conditions nouvelles instituées était contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes de sécurité juridique et de légitime confiance.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse souligne que l'obligation de formation contenue dans l'article 28 de l'arrêté attaqué trouve son fondement légal dans l'article 28, § 3, du Code wallon du bien-être des animaux, qui prévoit que « le Gouvernement fixe les conditions pour l'exercice des activités visées au paragraphe 1^{er} » et que « ces conditions peuvent notamment se rapporter aux compétences et à la formation du personnel en place ».

À titre principal, elle fait valoir que cette disposition décrétole n'opère pas de distinction entre les nouveaux demandeurs d'agrément et ceux qui renouvellent leur agrément. Elle considère dès lors que le grief des parties requérantes trouve son origine dans cet article 28, § 3, que celles-ci ne critiquent pas.

À titre subsidiaire, la partie adverse conteste l'existence d'un traitement discriminatoire entre les deux catégories de demandeurs d'agrément, l'absence de régime distinct entre les nouveaux demandeurs d'agrément et ceux qui renouvellent leur agrément étant à son estime raisonnablement justifiée.

Elle souligne que les conditions d'agrément prévues par l'acte attaqué sont plus rigoureuses que par le passé, comme l'a relevé et justifié la note au Gouvernement wallon accompagnant le projet d'arrêté soumis au Gouvernement en première lecture.

Elle souligne que le Conseil wallon du bien-être des animaux a recommandé dans son avis l'instauration d'une formation continue destinée aux personnes associées aux soins des animaux, et que le rapport Dodrimont – Moinnet recommandait « qu'une formation soit obligatoire pour tout éleveur ».

La partie adverse relève que l'argumentation des parties requérantes ne s'appuie sur aucune pièce et que la critique dénonçant une méconnaissance de la liberté de commerce et d'industrie n'est pas étayée.

À son estime, la mesure en cause poursuit un but légitime, est proportionnée, « au vu de son régime transitoire », et est raisonnablement justifiée. Elle souligne que l'arrêté attaqué se limite à imposer qu'une seule personne par établissement soit formée, ce qui participe au caractère proportionné de la mesure. Elle conteste par ailleurs la pertinence de l'arrêt de la Cour constitutionnelle mentionné par les parties requérantes, l'article 107 de l'arrêté attaqué prévoyant bien un régime transitoire.

C. Mémoire en réplique

Les parties requérantes contestent que l'article D.28 du Code du bien-être des animaux soit le siège de la discrimination qu'elles dénoncent. Elles estiment que, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il convient de faire prévaloir une interprétation de ce texte qui soit conforme à la Constitution. Or cet article se limite à prévoir que l'exploitation d'un élevage est soumise à un agrément préalable.

Selon les parties requérantes, « le fondement législatif en cause réside dans l'article D.30 du Code qui attribue au Gouvernement le pouvoir de fixer les conditions d'octroi et de maintien de l'agrément ». Cette disposition n'exclut pas que le Gouvernement fasse les distinctions requises dans l'établissement des conditions d'agrément, ni qu'il prévoit les mesures transitoires « sur le point en cause ». À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où il serait reconnu que la différence de traitement trouve son origine dans le décret, les parties requérantes suggèrent d'interroger la Cour constitutionnelle.

Les parties requérantes soulignent ne pas contester l'objectif d'améliorer la formation des éleveurs, mais elles réitèrent pour l'essentiel leur argumentation quant à l'existence d'une identité de traitement injustifiée entre les nouveaux éleveurs et ceux qui renouvellent leur agrément. Le caractère nécessaire de ce traitement identique quant à l'exigence de formation n'est à leur estime « pas démontré par la seule allégation générale qu'il est souhaitable d'élever le niveau de formation ». Selon elles, « l'objectif précité aurait très bien pu être atteint en exonérant les demandeurs renouvelant leur agrément de l'obligation de suivre [une] formation de cinquante heures, conformément aux explications susmentionnées ».

Elles affirment que « le dossier administratif ne contient aucun examen concret de la nécessité de cette nouvelle règle » et que « justifier de nouvelles exigences de formation par la prétendue nécessité d'augmenter le niveau de formation » relève de la clause de style.

Elles estiment que la « nécessité d'imposer la nouvelle formation aux éleveurs en activité paraît même démentie par le fait que cette formation n'est pas imposée aux éleveurs occasionnels », ceux ayant « *a priori* moins d'expérience pour compenser cette absence de formation initiale ». Cette nécessité serait aussi démentie par le fait que l'arrêté prévoit, à côté de la formation initiale, des règles de formation permanente, auxquelles sont soumis les éleveurs déjà en activité.

Les parties requérantes contestent l'affirmation que l'article 107 de l'arrêté attaqué contient une disposition transitoire. Cet article ne contient qu'une règle quant à l'entrée en vigueur de l'article 28, et non une disposition transitoire.

D. Dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes réitèrent l'affirmation que le caractère nécessaire de la mesure n'est pas démontré « par la seule allégation générale qu'il est souhaitable d'élever le niveau de formation » et cet objectif pourrait être atteint « en exonérant les demandeurs qui renouvèlent leur agrément de l'obligation de suivre formation de cinquante heures ».

De leur point de vue, le fait que l'arrêté attaqué prévoie « à côté de la formation initiale, des règles de formation permanente, spécialement pour les membres du personnel qui n'ont ni diplôme ni formation, dément également le caractère nécessaire de la mesure », puisque les éleveurs déjà en activité seront « de toute manière soumis à cette exigence de formation continue ».

Elles répètent également leur affirmation que l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2026 de l'article 28 de l'acte attaqué ne constitue pas une disposition transitoire.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la recevabilité

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, et alinéa 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la requête contient « un exposé [...] des moyens », c'est-à-dire l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte.

Le moyen, au sens de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, précité, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que

le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Lorsque la requête en annulation n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, elle est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci.

Les parties requérantes n'expliquent, dans l'exposé de leur moyen, ni en quoi les articles 34 à 36 du Traité FUE, relatifs aux restrictions à l'importation ou à l'exportation, auraient été violés par la disposition contestée, ni les motifs pour lesquels celle-ci aurait été adoptée par une autorité incompétente.

Le moyen est dès lors irrecevable en ce qu'il vise l'incompétence de l'auteur de l'acte et les articles 34 à 36 du Traité FUE.

B. Quant au fond

Les trois premiers paragraphes de l'article 28 de l'arrêté attaqué, consacrés à la formation du personnel des élevages, sont rédigés comme suit :

« § 1^{er}. Un personnel, salarié ou bénévole, adéquatement formé est disponible pour les soins et la socialisation des animaux, l'entretien des logements pour animaux et la gestion de l'établissement. Le Ministre peut fixer des conditions en ce qui concerne le nombre et la formation de ce personnel.

Le gestionnaire tient à jour la liste et le temps de travail des membres du personnel. La liste est tenue à disposition des autorités de contrôle.

§ 2. A l'exception des établissements agréés comme élevage occasionnel, au minimum le gestionnaire ou un membre du personnel permanent détient un des diplômes, certificat ou attestation suivants :

- 1° un diplôme "soins animaliers" ou "assistant vétérinaire" de l'enseignement secondaire ;
- 2° un diplôme "bachelier en agronomie, finalité technologie animalière" ;
- 3° un diplôme "bachelier en médecine vétérinaire" ;
- 4° un certificat d'université en gestion animalière ;
- 5° un diplôme "formation de chef d'entreprise" ou "formation de coordination et d'encadrement" en rapport avec le secteur animalier délivré par l'IFAPME ;
- 6° une attestation de réussite d'une formation de minimum cinquante heures en rapport avec le secteur animalier reconnue par le Ministre ou le Service, et abordant au minimum les éléments suivants :
 - a) la législation relative au bien-être des animaux, dont le Code, le présent arrêté, la CITES et la législation européenne relative à la traçabilité des animaux ;
 - b) les notions de base d'éthologie, de bien-être animal et de santé animale ;
 - c) les notions de base sur la gestion des locaux et l'hygiène dans le cadre de l'hébergement des animaux ;

d) les notions de base relatives aux besoins éthologiques et physiologiques des animaux détenus dans les établissements agréés par le présent arrêté, dont l'hébergement, l'alimentation, la socialisation et l'enrichissement.

Pour que la formation soit reconnue, l'organisateur de la formation remet le résumé du contenu du programme de formation au Service. Le Ministre ou le Service prend une décision concernant la reconnaissance de la formation dans les huit semaines de la réception de la demande.

La liste des formations reconnues est publiée sur le portail du bien-être animal.

§ 3. Le gestionnaire s'assure que les personnes associées aux soins des animaux, y compris les familles d'accueil, et qui ne détiennent aucun des diplômes, certificat ou attestation, visés au § 2, reçoivent une formation en interne portant sur :

- 1° le bien-être et les soins aux animaux ;
- 2° au besoin, la sélection et la reproduction des animaux ;
- 3° au besoin, les bases de l'éducation et de la socialisation des animaux.

Le gestionnaire définit un plan de formation continue destiné aux personnes associées aux soins des animaux, y compris les familles d'accueil, et rédige un guide des bonnes pratiques en concertation avec le vétérinaire de contrat. Le guide de bonnes pratiques contient au minimum les normes du présent arrêté qui s'appliquent à l'établissement concerné, ainsi que des recommandations visant à assurer un meilleur niveau de bien-être animal.

[...] ».

Conformément à l'article 107 de l'arrêté attaqué, cet article entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2026, et les conditions de formation qu'il contient s'appliqueront donc à cette date aux demandes d'agrément et de renouvellement d'agrément.

Comme l'indiquent les parties requérantes, l'article 101 de l'arrêté attaqué prévoit que « les agréments octroyés conformément à l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux, restent valables jusqu'à leur expiration » et que « leur maintien et leur renouvellement sont soumis aux conditions » de l'arrêté attaqué.

Il résulte par ailleurs de l'article 9, alinéa 3, de l'arrêté attaqué que les demandes de renouvellement d'agrément sont soumises aux mêmes conditions que les demandes d'agrément, ce qui implique que les conditions relatives à la formation du personnel, énoncées par l'article 28 précité sont identiquement applicables aux élevages qui n'ont jamais reçu d'agrément et aux élevages agréés par le passé en application de l'ancienne réglementation.

Dans ce contexte, les parties requérantes déplorent, en substance, qu'en vertu des dispositions précitées de l'acte attaqué, et en l'absence d'une disposition

transitoire au bénéfice des élevages déjà agréés sous l'ancienne réglementation, ces derniers – à l'exception des éleveurs occasionnels – seront à dater du 1^{er} janvier 2026 soumis à l'obligation d'avoir à leur service au moins un membre du personnel détenant un des diplômes ou attestation visés par l'article 28, § 2, de l'arrêté attaqué.

Cette exigence est, à leur estime, contraire aux dispositions et principes visés au moyen, en ce qu'elle s'applique à des éleveurs expérimentés.

Le rapport des parlementaires Dodrimont et Moinnet, qui est en partie à l'origine de la disposition critiquée, comprend les passages suivants au sujet de l'obligation de formation des éleveurs et des membres de leur personnel :

« Lors de nos différentes discussions et rencontres, il nous est revenu, de tous les secteurs, qu'une formation devait être suivie par les éleveurs.

Il semble difficile d'imposer des règles identiques à un éleveur occasionnel qu'à un éleveur professionnel, les conditions n'étant évidemment pas comparables. Cependant, dès que le nombre de chiens élevés augmente, considérant qu'il y va de la santé physique et mentale de l'animal, une formation s'impose.

Effectivement, un éleveur qui maîtrise les spécificités des races qu'il commercialise sera plus apte à répondre adéquatement aux attentes et dispositions de l'acheteur ainsi qu'aux besoins de l'animal.

Des formations d'assistant vétérinaire sont proposées dans différentes écoles supérieures. Cependant, ces dernières ne reprennent pas toujours les spécificités liées à l'élevage. Il faut, dès lors, augmenter les possibilités de se former !

RECOMMANDATION 18 : organiser une formation spécifique à l'élevage dans chaque province wallonne (à l'instar de l'IFAPME de Liège)

[...]

RECOMMANDATION 19 : ajouter aux conditions d'agrément, l'obligation d'une formation pour tout nouvel éleveur

Ainsi qu'expliqué plus avant, l'élevage ne peut être considéré comme une profession si une formation spécifique n'a pas été suivie préalablement par l'éleveur.

RECOMMANDATION 20 : prévoir un module "sociabilisation" dans le cursus de formation

Il s'avère essentiel d'ajouter un module "sociabilisation" dans le cadre des formations qui seraient proposées aux candidats éleveurs. Effectivement, certains éleveurs n'ont pas les bonnes notions de base.

[...] ».

Lors de l'exposé de leur rapport sur l'élevage canin devant la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics du Parlement wallon, les députés Dodrimont et Moinnet ont en outre offert les explications suivantes (Doc. Parl., R.W., Sess. 2018-2019, CRIC n° 120, page 24):

« L'autre chapitre pour lequel il y a plusieurs recommandations, c'est la problématique de la sociabilisation des animaux. Quand un chien n'est pas bien sociabilisé, c'est souvent un échec, c'est quasi toujours un échec, c'est un chien qui ne va pas s'intégrer dans une famille, qui ne va pas pouvoir avoir de bons contacts avec les enfants de cette famille. Ce chien ne fera le bonheur de personne et ne sera pas heureux lui-même. La sociabilisation est quelque chose d'extrêmement important. Pour bien sociabiliser les animaux, nous pensons qu'il faut disposer aussi d'une bonne formation, formation pour les éleveurs qui existent déjà aujourd'hui, mais qui n'est pas, à notre estime, suffisamment répandue. Nous demandons donc que, à l'instar de ce qui se fait au niveau de l'IFAPME de Liège, des formations spécifiques s'organisent dans chaque province wallonne de manière à ce que les candidats éleveurs disposent de suffisamment de formations adéquates. Nous pensons, je le répète, à cet aspect de la sociabilisation qui n'est pas nécessairement la priorité des éleveurs. Ils veulent que l'élevage se passe bien au niveau de la santé des animaux, c'est normal, ils n'ont pas intérêt à ce que ces animaux soient en mauvaise santé, mais, sur le plan du comportement, les bonnes actions ne sont pas nécessairement menées en la matière.

Toujours sur l'aspect "formation", pour l'avenir nous pensons qu'aux conditions d'agrément il conviendrait qu'une formation soit obligatoire pour tout éleveur. Un module de sociabilisation dans le cursus de formation nous semble également indispensable et un profond respect des règles qui existent déjà aujourd'hui en termes de sociabilisation, puisque c'est prévu dans l'arrêté. On prévoit qu'un temps doit être réservé à cette action chaque jour pour l'ensemble des animaux de l'élevage. Si, aujourd'hui, ces règles semblent suffisantes, sont-elles suffisamment respectées ? Nous ne le pensons pas après le travail de terrain que nous avons réalisé. Nous demandons donc qu'il y ait des moyens supplémentaires pour pouvoir s'assurer du respect du nombre d'heures de sociabilisation au sein de tous les élevages. »

L'avis du Conseil wallon du bien-être des animaux du 21 février 2022, auquel les dispositions précitées ont été soumises, ne contient pas de remarque en lien avec la formation ainsi imposées aux élevages existants.

La note au Gouvernement wallon accompagnant le projet d'arrêté en première lecture comprenait quant à lui l'exposé suivant :

« Conditions communes – articles 20 à 40

[...]

L'article 28 impose qu'un personnel adéquatement formé soit disponible pour les soins et la socialisation des animaux, l'entretien des logements pour animaux et la gestion de l'établissement. Le gestionnaire doit tenir à jour la liste et le temps de travail des membres du personnel. À l'exception des établissements agréés comme élevage occasionnel de chiens ou de chats, un membre de l'établissement au minimum (le gestionnaire ou un membre du personnel permanent) doit détenir un diplôme, certificat ou attestation mentionnés au § 2 de l'article 28. En outre, le gestionnaire doit s'assurer que les autres personnes qui sont associées aux soins des animaux et qui ne détiennent aucun diplôme, certificat ou attestation, reçoivent une formation en interne. Le gestionnaire doit définir un plan de formation et rédiger un guide des bonnes pratiques en concertation avec le vétérinaire de contrat ».

Compte tenu de ce qui précède, le dossier administratif permet de comprendre que la partie adverse a estimé, d'une part, qu'une exigence de formation du personnel au sein des élevages était indispensable et, d'autre part, que la formation de certains éleveurs actuellement actifs sur le territoire de la région wallonne était insuffisante, notamment sur le plan des impératifs de sociabilisation des animaux. Ce dernier constat a entraîné la décision de soumettre tous les élevages, en ce compris les élevages existants, à des obligations de formation du personnel.

Le Gouvernement wallon, qui dispose d'un pouvoir d'appréciation s'agissant de fixer une telle condition préalable à l'agrément des élevages, n'était pas tenu de suivre strictement la 19^e recommandation du rapport des parlementaires Dodrimont et Moinnet, qui proposaient une obligation de formation s'imposant à « tout nouvel éleveur ».

L'argumentation des parties requérantes quant à l'existence de deux catégories distinctes d'administrés qui impliquerait la nécessité d'un traitement différencié, repose sur l'affirmation que les éleveurs ayant obtenu un agrément par le passé disposent nécessairement de l'ensemble des connaissances permettant de garantir le niveau de bien-être animal souhaité par le Gouvernement wallon, ce qui ne serait pas le cas des nouveaux éleveurs. Elles estiment à cet égard avoir une « expérience » et une « connaissance des animaux qu'ils élèvent depuis des décennies » qui est « peut-être très supérieure à ce que cette formation est susceptible d'apprendre ».

Ces affirmations ne sont nullement démontrées par les parties requérantes, alors même qu'elles reconnaissent que la réglementation fédérale auparavant applicable n'imposait aucune exigence de formation aux membres du personnel des élevages.

Les constats précités d'une insuffisance des connaissances de certains éleveurs déjà actifs en matière de bien-être animal, que les parties requérantes ne contestent que par une pétition de principe, suffisent à justifier l'appréciation de la partie adverse selon laquelle des exigences de formation sont nécessaires pour tous les éleveurs, y compris ceux qui ont déjà obtenu un agrément par le passé.

L'argumentation des parties requérantes, en ce qu'elle est déduite d'une violation des principes d'égalité et de non-discrimination en raison du traitement identique réservé à tous les éleveurs, alors qu'ils seraient dans des situations

différentes sur le plan de leurs connaissances, ne peut donc être suivie.

Le moyen ne doit être examiné de manière plus approfondie que sous l'angle de l'éventuelle atteinte excessive que porterait la réglementation en cause à la liberté d'entreprendre des éleveurs ayant déjà bénéficié d'un agrément, consacrée par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 2 de loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique. Les parties requérantes n'expliquant pas spécifiquement en quoi la disposition critiquée constituerait une atteinte au principe de la liberté d'établissement, consacré par l'article 49 du Traité FUE, il n'y a en revanche pas lieu d'examiner cette question distinctement.

En l'occurrence, rien ne permet de conclure à une atteinte disproportionnée aux principes précités.

Premièrement, l'article 101 de l'arrêté attaqué prévoit que « les agréments octroyés conformément à l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux, restent valables jusqu'à leur expiration » et que « leur maintien et leur renouvellement sont soumis aux conditions du présent arrêté ».

Il en résulte que le renouvellement de l'agrément ne doit être demandé par un éleveur déjà agréé qu'en prévision d'une échéance qu'il connaît de longue date. La nécessité d'obtenir un renouvellement de l'agrément, dans le respect des normes applicables à la date de ce renouvellement, était par ailleurs déjà prévue dans l'ancienne réglementation, de sorte qu'elle ne constitue pas une surprise pour les éleveurs.

Deuxièmement, contrairement à ce qu'écrivent les parties requérantes, l'obligation de suivre une formation en lien avec le bien-être animal ne revient pas à retirer aux éleveurs déjà actifs le droit d'obtenir le renouvellement de leur agrément. Elle se limite à imposer une condition supplémentaire à ce renouvellement.

Troisièmement, l'acte attaqué n'impose pas une obligation de formation à chaque personne travaillant dans un élevage. L'article 28, § 2, de l'acte attaqué prévoit qu'« au minimum le gestionnaire ou un membre du personnel permanent détient un des diplômes, certificat ou attestation » énumérés. Il en résulte que, par élevage, une seule personne doit donc avoir suivi l'une des formations exigées par le Gouvernement. Un éleveur qui ne dispose pas de l'un des diplômes énoncés par

l'article 28, § 2, s'il ne souhaite pas suivre une formation, peut décider de recruter une personne qui répond à cette condition.

Quatrièmement, l'acte attaqué admet plusieurs types de formation pouvant être invoquées à l'appui d'une demande d'agrément ou de renouvellement d'agrément. La formation « de minimum cinquante heures en rapport avec le secteur animalier reconnue par le Ministre » n'est que la formation sur laquelle peuvent se diriger les élevages dans lesquels aucun membre du personnel ne dispose déjà d'« 1° un diplôme “soins animaliers” ou “assistant vétérinaire” de l'enseignement secondaire », d'« 2° un diplôme “bachelier en agronomie, finalité technologie animalière” », d'« 3° un diplôme “bachelier en médecine vétérinaire” », d'« 4° un certificat d'université en gestion animalière » ou encore d'« 5° un diplôme “formation de chef d'entreprise” ou “formation de coordination et d'encadrement” en rapport avec le secteur animalier délivré par l'IFAPME ».

Cinquièmement, l'article 28 de l'acte attaqué, qui fixe les conditions d'agrément, dont celle de formation, n'entre en vigueur que le 1^{er} janvier 2026. Ceci signifie qu'entre la publication de l'arrêté attaqué, le 1^{er} mars 2023, et sa première date d'application à des demandes d'agrément, les éleveurs déjà actifs disposent d'un minimum de 34 mois pour se conformer – si cela s'avère nécessaire en ce qui les concerne – à cette obligation nouvelle de formation. Un tel délai est *a priori* suffisant pour permettre aux éleveurs de s'adapter à la nouvelle réglementation, par exemple en suivant la formation de minimum cinquante heures reconnue par le ministre en charge du bien-être animal. Les parties requérantes n'apportent du reste aucun élément en sens contraire.

Compte tenu de ce qui précède, les parties requérantes ne démontrent pas que la nouvelle exigence de formation professionnelle imposée par l'acte attaqué, y compris aux éleveurs demandant le renouvellement de leur agrément, porterait une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre ou d'exercer une activité économique de son choix, ou encore à la liberté d'établissement.

Aucune des parties requérantes n'explique du reste sa situation personnelle au regard de cette exigence de formation, se limitant à évoquer l'hypothèse abstraite d'un éleveur actif depuis des décennies, sans exposer si elles se trouvent personnellement dans cette situation, si elles disposent ou non de l'un des diplômes visés à l'article 28 de l'acte attaqué, ou en quoi le désagrément qui leur est imposé serait concrètement disproportionné au regard du but poursuivi.

Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, l'exigence de formation continue par ailleurs imposée par l'article 28, § 3, de l'acte attaqué ne permet pas non plus de démontrer que l'exigence d'une formation initiale de base imposée aux élevages ayant déjà reçu un agrément par le passé serait disproportionnée. Le Gouvernement a en effet pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, qu'il était important que l'ensemble des membres du personnel d'un élevage soit suffisamment sensibilisé, par une formation continuée, sur le bien-être animal et sur ses évolutions, tout en imposant qu'au moins un membre du personnel ait une formation de base plus conséquente en la matière.

Le moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

Les parties requérantes soulèvent un troisième moyen pris « de la violation du principe de la liberté de commerce et de l'industrie, de la violation de l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la violation de l'article 23 de la Constitution et des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la violation des articles 34 à 36 et 49 à 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de la méconnaissance du principe de motivation matérielle et de l'erreur ou de l'incohérence dans les motifs, de la méconnaissance des principes du raisonnable et de la proportionnalité, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir ».

Elles critiquent l'article 43 et l'annexe 12 de l'acte attaqué, qui imposent et fixent des dimensions minimales pour les enclos. Elles soutiennent en substance que ces normes – dont elles affirment qu'elles correspondent presque à un doublement des normes minimales de détention actuelles – n'auraient pas été préconisées par le rapport des parlementaires Dodrimont et Moinnet (sauf en ce qui concerne les chiens dont la taille est inférieure à 40 centimètres), et ne seraient dès lors pas nécessaires. Elles affirment qu'il serait impossible « de doubler les dimensions chez les éleveurs », et que ces nouvelles normes auraient donc des effets disproportionnés sur eux.

Elles relèvent que les refuges peuvent s'affranchir de ces normes dans certains cas, ce qui contribuerait à démontrer que la mesure imposée n'est pas nécessaire.

Les parties requérantes rappellent qu'il « appartient à l'autorité administrative d'établir les motifs d'un arrêté réglementaire » et « que les motifs d'un règlement doivent résulter du dossier constitué au cours de son élaboration, et sur le vu duquel les juridictions saisies d'une contestation de la régularité de ce règlement doivent être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui leur incombe ».

B. Mémoire en réponse

La partie adverse relève que les parties requérantes ne produisent aucune pièce visant à démontrer que la poursuite de leur activité serait rendue difficile, voire impossible, en raison de l'introduction de la mesure querellée.

Elle souligne que la liberté de commerce et d'industrie n'est pas absolue et peut faire l'objet d'une limitation, et elle rappelle les termes de l'avis du Conseil wallon du bien-être des animaux, selon lequel « il est pertinent que ces normes soient adoptées dans l'[arrêté du Gouvernement wallon] vu qu'elles sont issues de la législation actuelle ou adaptées en fournissant plus d'espace aux animaux ».

Elle souligne que le rapport Dodrimont – Moinnet a un caractère général et est antérieur à l'avis du Conseil wallon du bien-être des animaux qui est une instance spécialisée dans le bien-être animal. Ce rapport ne permet pas, à son estime, « de conclure que la mesure ne serait pas nécessaire pour le bien-être des animaux ou qu'elle ne serait pas proportionnée, au vu de l'avis rendu par une instance spécialisée et en l'absence de tout soutien en fait par les parties requérantes ».

C. Mémoire en réplique

Les parties requérantes réaffirment que lorsque des mesures tendent à interdire ou à limiter la possibilité d'exercer des activités économiques, l'autorité doit vérifier qu'elles sont effectivement nécessaires pour atteindre les objectifs de protection du bien-être animal poursuivis et qu'elles sont proportionnées à ces objectifs.

Elles contestent devoir déposer des pièces pour appuyer leur argumentation. Elles relèvent que la partie adverse ne conteste pas que les normes

attaquées impliquent de doubler la taille des enclos, de sorte que les parties requérantes « n’aperçoivent [...] quelle autre pièce serait encore nécessaire ». À leur estime, « un éleveur pourra élever deux fois moins d’animaux, avec des frais d’infrastructure identiques ». Elles affirment que « ce changement aura nécessairement des conséquences dramatiques sur l’activité et sur le niveau de vie des éleveurs ».

Le seul souhait émis par le Conseil wallon du bien-être des animaux de « fournir plus d’espace aux animaux » ne pourrait justifier un tel changement « sans autre précision sur les animaux considérés, sur la mesure de cette augmentation et sur les motifs de ce souhait ».

Elles soulignent que le Conseil wallon du bien-être des animaux admet ne pas avoir pu valider scientifiquement les normes d’enclos, et qu’il s’est limité à relever que l’augmentation de la taille des enclos est une mesure pertinente sans attester qu’il est nécessaire de procéder au doublement de la taille des enclos.

Elles relèvent à nouveau que le rapport Dodrimont – Moinnet ne préconisait pas une augmentation de la taille des enclos, sauf concernant les chiens dont la taille est inférieure à 40 centimètres. À leur estime, même si une telle recommandation avait été formulée, « l’établissement de mesure aurait dû respecter les conditions relatives à la limitation de la liberté de commerce et d’industrie, c’est-à-dire qu’elle n’aurait dû être établie que si elle n’emportait pas d’effets disproportionnés sur la liberté en cause, ce qui n’est pas le cas en l’espèce ».

Les parties requérantes affirment que le dossier administratif « ne contient aucun examen concret de la nécessité de ces nouvelles règles » et que la justification liée au souhait de fournir plus d’espace aux animaux est une clause de style.

Elles s’étonnent pour le surplus que la partie adverse ne réponde pas à « la dérogation prévue pour les refuges », qui démontre l’absence de nécessité des nouvelles normes.

D. Dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes estiment avoir démontré « de façon étayée le caractère non-nécessaire de la mesure en cause ainsi que les effets disproportionnés qu’elle emporte sur les éleveurs », et elles rappellent les termes de leur argumentation antérieure.

Elles disent ne pas apercevoir les éléments contenus dans le mémoire en réponse qui « permettraient d'établir le caractère nécessaire et proportionné de la mesure ».

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la recevabilité

Il convient de relever d'office que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 34 à 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les parties requérantes n'indiquent en effet pas en quoi les normes contestées par le moyen constitueraient des restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation, ou encore une mesure d'effet équivalent à de telles restrictions, entre les États membres.

Le moyen est par ailleurs irrecevable en ce qu'il affirme que la mesure attaquée n'est pas nécessaire car les refuges peuvent s'affranchir des normes imposant les surfaces minimales des enclos « dans certaines circonstances ». Les parties requérantes n'indiquent en effet pas quelles seraient ces circonstances ni quel article de l'acte attaqué serait concerné. De ce point de vue, le moyen est obscur, et les parties requérantes ne peuvent donc reprocher à la partie adverse de ne pas y répondre.

B. Quant au fond

L'article 43 de l'acte attaqué est rédigé comme suit :

« Art. 43. § 1^{er}. Les dimensions des aménagements pour chiens et chats sont adaptées à la taille des animaux. Les normes minimales requises sont reprises à l'annexe 12. Pour le calcul des dimensions des enclos, la surface qui est accessible en permanence à l'animal est prise en compte.

Si des chiens de tailles différentes sont détenus ensemble, la hauteur au garrot à prendre en considération pour le calcul de la surface minimale est celle du chien le plus grand.

Les animaux détenus à titre privé et hébergés dans les locaux de l'établissement sont comptabilisés dans le calcul de la superficie minimale requise.

Il peut être dérogé aux normes minimales visées à l'alinéa 1^{er} durant l'isolement de l'animal ou tant que l'animal nécessite des soins, dans la mesure où son séjour n'est pas prolongé inutilement.

§ 2. Pour le calcul des dimensions des enclos de mise bas, seule la taille de la mère est prise en compte. Ces enclos peuvent être utilisés pour la mère à partir d'une

semaine avant la mise bas ainsi que pour les jeunes et leur mère, au plus tard jusqu'à l'âge de huit semaines pour les chiots et de dix semaines pour les chatons.

À l'exception des refuges, un chiot de moins de huit semaines ou un chaton de moins de dix semaines n'est pas détenu seul dans un enclos, sauf sur justification écrite du vétérinaire de contrat.

§ 3. L'enclos est conçu de façon à permettre aux animaux de voir et d'avoir des interactions avec l'extérieur. À l'exception des enclos de mise bas, au moins un côté de l'enclos permet à l'animal de voir à l'extérieur de celui-ci. La superficie ouverte ou transparente est égale à au moins 1/4 de la superficie de ce côté et est à hauteur des yeux des animaux qui s'y trouvent ».

L'annexe 12 de l'arrêté attaqué impose que les dimensions suivantes soient respectées pour les enclos à destination des chiens :

I. SURFACES AU SOL MINIMALES (en m²) POUR LES CHIENS

Lorsque plusieurs chiens de tailles différentes sont détenus ensemble, la hauteur au garrot à prendre en considération pour le calcul de la surface minimale est celle du chien le plus grand.

Nombre de chiens	Taille au garrot					
	Inférieure à 25 cm	Inférieure à 30 cm	Inférieure à 40 cm	Inférieure à 60 cm	Inférieure à 75 cm	Supérieure à 75 cm
1 ou 2	4	6	7	10	12	16
Par chien supplémentaire	2	3	3,5	5	6	8

Avant son abrogation par l'article 104 de l'arrêté attaqué, l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux était rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Les dimensions des logements pour chiens et chats sont adaptées à la taille des animaux. Les normes minimales requises sont reprises à l'annexe II. Pour le calcul des dimensions des enclos de mise bas, seule la taille de la mère est prise en compte. Ces enclos peuvent être utilisés pour la mère à partir d'une semaine avant la mise bas, ainsi que pour les jeunes et leur mère jusqu'au sevrage. Un chiot ou un chaton de moins de sept semaines ne peut pas être détenu seul dans un enclos.

Dans des circonstances exceptionnelles de surpopulation, les refuges d'animaux peuvent déroger [...] aux normes minimales fixées à l'annexe II, à condition qu'il ne soit pas porté atteinte au bien-être des animaux et qu'il leur soit donné la possibilité de se mouvoir suffisamment et quotidiennement. Cette période ne peut toutefois pas dépasser deux mois par an ».

L'annexe II de cet arrêté comportait l'obligation de respecter les surfaces minimales suivantes pour les chiens, avec la précision que «si des chiens de tailles différentes sont détenus ensemble, la hauteur au garrot à prendre en considération pour le calcul de la surface minimale est celle du chien le plus grand » :

Nombre de chiens	Taille au garrot					
	Inférieure à 25 cm	Inférieure à 30 cm	Inférieure à 40 cm	Inférieure à 60 cm	Inférieure à 75 cm	Supérieure à 75 cm
1	1	1,5	2	3	5	7
2	1,5	2	2,5	4	7	10
3	2	2,5	3	6	10	12
4	2,5	3	4	8	12	18
5	3	4	5	12	20	24
6	4	5	6	18	25	40
7	5	6	7	25	42	50
8	6	8	12	30	50	65
9	8	10	15	34	60	80
10	10	12	20	38	70	95

Les parties requérantes déplorent, en substance, que le dossier administratif ne démontre pas la nécessité d'augmenter les dimensions des enclos pour les chiens par rapport aux dimensions imposées par l'arrêté royal du 27 avril 2007 précité, précédemment applicable. Une telle augmentation serait dès lors, à leur estime, contraire aux dispositions et principes invoqués au moyen.

L'article II.3 du Code de Droit économique dispose que « chacun est libre d'exercer l'activité économique de son choix ». L'article II.4 du même Code précise que « la liberté d'entreprendre s'exerce dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi, ainsi que des lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs et des dispositions impératives ». L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles énonce qu'« en matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le

respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux ».

Ces dispositions consacrent le principe de la liberté de commerce et d'industrie (ou liberté d'entreprendre).

Les parties requérantes ne développant pas d'argumentation spécifique en lien avec le principe de la liberté d'établissement, consacré par l'article 49 du Traité FUE, le respect de ce principe ne doit pas faire l'objet d'un examen distinct de celui lié au respect des articles précités.

La liberté de commerce et d'industrie (ou liberté d'entreprendre) n'est pas absolues. Des restrictions peuvent y être apportées, pourvu qu'il existe une justification objective et raisonnable et que la limitation ne soit pas disproportionnée par rapport au but visé.

S'agissant de l'objectif poursuivi par la détermination de nouvelles normes quant à la surface des enclos pour les chiens, le rapport des parlementaires Dodrimont et Moinnet comportait la recommandation suivante :

« RECOMMANDATION 15 : modifier certaines normes d'hébergement

Si, dans les normes actuelles, les espaces d'hébergement pour les chiens de plus de 60 cm de taille au garrot nous semblent suffisants, il n'en est pas de même pour les chiens dont la taille au garrot est inférieure à 40 cm. Ces surfaces nous semblent trop exigües pour garantir le bien-être des animaux qui y sont détenus (cfr Annexe III à l'Arrêté royal du 27 avril 2007).

Nous proposons dès lors que les surfaces minimales pour les chiens dont la taille est inférieure à 40 cm de taille au garrot soient doublées ».

Concernant les dimensions d'enclos imposées par l'annexe 12 du projet d'arrêté qui lui a été soumis, le Conseil wallon du bien-être des animaux a pris la position suivante dans son avis :

« Le CWBEA n'a pas eu le temps de discuter les normes de cette annexe et ne peut donc pas valider scientifiquement celles-ci. Néanmoins, le CWBEA estime qu'il est pertinent que ces normes soient adoptées dans l'AGW vu qu'elles sont issues de la législation actuelle ou adaptées en fournissant plus d'espace aux animaux ».

Les parlementaires Dodrimont et Moinnet et le Conseil wallon du bien-être des animaux s'entendent donc pour reconnaître que l'imposition de surfaces égales ou supérieures à celles prévues par l'ancienne réglementation est utile au bien-être des animaux.

L'argumentation des parties requérantes repose cependant sur l'affirmation que la partie adverse ne pourrait imposer des dimensions d'enclos pour l'élevage de chiens qu'en se fondant sur une détermination scientifique de ce qui est strictement nécessaire au bien-être des animaux domestiques concernés.

Cette position ne peut être suivie.

Il doit être admis, à défaut d'élément en sens contraire, que l'augmentation de la surface minimale des enclos des animaux améliore leurs conditions de vie et donc leur bien-être. Le dossier administratif ne doit pas démontrer cette évidence, les parties requérantes admettant du reste elles-mêmes dans leur mémoire en réplique que la mesure est « pertinente » pour le bien-être animal.

Seule la proportionnalité des dimensions prévues doit être examinée, l'imposition d'une surface d'enclos trop importante pouvant éventuellement, en raison de son coût ou de son impraticabilité pour les éleveurs, constituer une atteinte excessive aux dispositions et principes visés au moyen, en particulier le libre exercice d'une activité économique.

À cet égard, il convient d'abord de relever que le moyen, en ce qu'il affirme que les dimensions imposées par l'acte attaqué ont pour effet de doubler les surfaces auparavant imposées, manque partiellement en fait. S'il est exact que les surfaces imposées par les dispositions contestées sont approximativement doublées par rapport à la réglementation antérieure pour les chiens dont la taille est inférieure à 40 centimètres (l'acte attaqué suivant en cela la suggestion du rapport des parlementaires Dodrimont et Moinnet), l'augmentation de surface est moindre pour les chiens dont la taille est supérieure à 40 centimètres. Par ailleurs, s'agissant des plus grandes tailles de chiens, les surfaces imposées diminuent en réalité, par rapport à celles imposées par l'arrêté royal du 27 avril 2007, lorsque l'élevage héberge plus de huit individus.

Les parties requérantes n'apportent pas d'éléments permettant de constater que l'acte attaqué aura des effets disproportionnés sur les exploitations ou sur la possibilité de poursuivre une activité d'élevage. Elles ne précisent d'ailleurs ni la taille des chiens élevés, ni le nombre moyen de chiens présents, ni les surfaces disponibles dans leurs élevages respectifs, et n'apportent aucune démonstration de ce que l'application concrète de l'arrêté attaqué aura un quelconque effet sur leur activité.

Enfin, l'article 104 de l'arrêté attaqué, s'il prévoit une abrogation de l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux, énonce également que l'annexe II de cet arrêté royal – qui contient les normes relatives à la surface des enclos – continuera de produire ses effets jusqu'au 31 décembre 2027 « pour les établissements pour animaux disposant d'un agrément à la date d'entrée en vigueur » de l'acte attaqué. Une disposition transitoire est donc prévue pour donner aux établissements existants le temps de se conformer aux nouvelles dispositions applicables.

En fonction de ce qui précède, les parties requérantes ne démontrent pas, que la mesure aura les effets disproportionnés qu'elles invoquent.

Le moyen n'est pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

Les parties requérantes soulèvent un quatrième moyen pris « de la méconnaissance des principes de sécurité juridique et de légitime confiance, de la violation de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de l'article 14 de la Constitution ainsi que du principe de la légalité des incriminations et des peines en matière pénale, de la violation du principe de la liberté de commerce et de l'industrie, de la violation de l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la violation de l'article 23 de la Constitution et des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la violation des articles 34 à 36 et 49 à 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de la méconnaissance du principe de motivation matérielle et de l'erreur ou de l'incohérence dans les motifs, de la méconnaissance des principes du raisonnable et de la proportionnalité, de la méconnaissance des principes de sécurité juridique et de légitime confiance, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir ».

Elles critiquent l'article 85 de l'arrêté attaqué, qui prévoit que les gestionnaires des établissements ne peuvent désormais produire qu'au « maximum deux races par espèce ou croisements distincts ».

À leur estime, la justification de cette mesure repose sur la considération selon laquelle un éleveur risque de ne pas disposer de connaissances suffisantes pour élever plus de deux races dans le respect du bien-être animal.

Elles affirment que cette règle ne repose pas sur un fondement objectif dès lors que la notion de race n'est pas définie par l'acte attaqué. Ceci impliquerait une incertitude pour les éleveurs quant à cette question, une soumission à l'arbitraire administratif et à un risque de poursuites pénales « notamment en vertu de l'article D.105, § 1^{er}, 10°, du Code » sans pouvoir prévoir les limites de leur responsabilité.

Elles considèrent que le dossier administratif ne démontre pas la nécessité de cette mesure, la prétendue limite cognitive des éleveurs n'étant nullement démontrée, ce que le Conseil d'État a déjà jugé dans un arrêt n° 247.721 du 8 juin 2020 (ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR:247.721) au sujet d'une norme similaire en région flamande. Elles soulignent aussi que le rapport Dodrimont – Moinnet ne recommandait pas d'ajouter une règle de ce type dans la réglementation applicable aux élevages.

Les parties requérantes font valoir que la règle contestée entraîne des effets disproportionnés pour les éleveurs dès lors qu'elle impose à des dizaines d'entre eux de se séparer de 2000 chiens excédentaires chez 63 éleveurs professionnels.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse conteste la pertinence de l'arrêt n° 247.721 du 8 juin 2020 du Conseil d'État pour la solution du litige. Elle expose que la norme contestée dans cette autre affaire reposait sur l'article 5, § 2, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, qui est un fondement légal différent et moins large que l'habilitation contenue par l'article D.28, § 3, alinéa 2, du Code wallon du bien-être des animaux. Ce dernier article concerne selon elle les conditions d'exercice des activités d'exploitation, et non les conditions d'agrément, et « la disposition du [Code wallon du bien-être des animaux] ne contient pas de liste fermée, à la différence de l'article 5, § 2 » de la loi du 14 août 1986. Cet arrêt serait également dénué de pertinence en ce qu'il n'est pas question, dans le cadre de l'adoption d'acte attaqué, d'une limite des capacités cognitives des éleveurs.

Elle souligne que l'article D.105, § 1^{er}, du Code wallon du bien-être animal concerne les cas où un établissement exerce ou entame une activité sans agrément ou autorisation ou en dépit d'une suspension ou du retrait de l'autorisation ou de l'agrément, et indique ne pas savoir en quoi cette disposition provoquerait une incertitude quant au risque pénal encouru par les éleveurs. Elle relève également que l'affirmation formulée par les parties requérantes selon laquelle 2000 chiens seraient excédentaires chez 63 éleveurs n'est pas démontrée en fait.

La partie adverse estime que la notion de race est suffisamment claire et est utilisée par le Conseil wallon du bien-être des animaux dans un avis, dont elle reproduit les termes. Elle se réfère à un autre avis de ce conseil, daté du 24 novembre 2020, définissant le concept de race et la circulaire du 27 février 2023 qui prévoit qu'une liste des races « établie par le Service sur base des standards fixés au niveau international sera mise à disposition sur le portail du bien-être animal ».

Elle estime que la mesure dénoncée poursuit un objectif légitime – la protection du bien-être animal – et serait nécessaire et proportionnée, comme le démontrerait l'avis du Conseil wallon du bien-être des animaux.

La partie adverse soutient également que les critiques soulevées par les parties requérantes dénonçant une violation de l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux, de l'article 23 de la Constitution, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ou du Traité FUE ne seraient pas étayées. Elle soutient que les droits et libertés consacrés par cette disposition ne sont pas absolus et que les restrictions dénoncées à ces droits et libertés poursuivent un objectif légitime, sont nécessaires et proportionnées.

C. Mémoire en réplique

Les parties requérantes réaffirment leur conviction que le raisonnement suivi par l'arrêt n° 247.721 du 8 juin 2020 est pertinent pour la solution du litige, et s'en expliquent.

Elles s'étonnent de l'affirmation de la partie adverse selon laquelle il ne serait en l'espèce pas question des qualités cognitives des éleveurs, alors que l'avis du Conseil wallon du bien-être des animaux comporte la mention que « plus le nombre de races commercialisées au sein d'un même élevage est élevé, plus les risques de méconnaissances des particularités de race et également d'achats irréfléchis sont

importants », et comporte la conclusion que « suivant cette logique, un maximum de 2 races pourrait être envisagé ».

Les parties requérantes soulignent le caractère imprécis et dénué d'objectivité de la définition de « race » citée par la partie adverse. Selon elles, à défaut de définir les termes qu'il utilise « et en laissant aux services le soin d'appliquer ces termes au cas par cas à l'occasion des décisions individuelles, le pouvoir réglementaire n'exerce pas l'étendue de sa compétence et méconnaît le principe de sécurité juridique ». Une telle lacune ne pourrait être comblée par des actes « infra-réglementaires », comme des circulaires dénuées de valeur juridique.

Les parties requérantes citent des exemples de types de chiens présents dans les élevages belges, et posent la question de leur catégorisation dans l'une ou l'autre race. Elles s'interrogent sur « quelle base les services de la partie adverse seraient compétents pour reconnaître ou non les races de chiens et pour les classer ».

Les parties requérantes relèvent que rien ne démontre que le Conseil wallon du bien-être des animaux ou l'autorité aurait « envisagé les effets délétères » de la mesure critiquée.

Elles rappellent les termes du rapport des parlementaires Dodrimont et Moinnet, ne proposant pas une limitation du nombre de races, malgré les propositions en ce sens de certains, estimant que les éleveurs effectuent bien leur travail.

Les parties requérantes réitèrent l'affirmation qu'elles subissent un risque de poursuite sur le fondement de l'article D.105, § 1^{er}, 10°, du Code du bien-être animal, puisque dans l'hypothèse du non-respect d'une condition d'agrément – dont fait partie la limitation à deux races – l'éleveur peut effectivement être poursuivi. Elles soulignent que l'article 85 de l'arrêté attaqué est « bien compris dans les conditions du chapitre 5, qui conditionnent l'accès et le maintien de l'agrément ».

Les parties requérantes estiment avoir démontré l'existence de 2.000 chiens excédentaires auprès de 63 éleveurs car « une lettre a été envoyée au Parlement wallon par le Conseil d'administration de l'ASBL Andibel, à défaut d'un cadastre établi par le Gouvernement, afin d'objectiver les risques de la mesure citée à l'article 85 de l'arrêté attaqué ». Elles soulignent qu'en revanche « aucune pièce du dossier administratif ne reprend un examen concret des conséquences de la limite critiquée ni partant du caractère proportionné de cette mesure ».

Les parties requérantes rappellent les conditions d'une atteinte à la possibilité d'exercer une activité économique, et réitèrent l'affirmation que le dossier administratif ne contient aucun examen concret de la nécessité de ces nouvelles règles.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse réaffirme la pertinence de l'avis du Conseil wallon du bien-être des animaux du 24 novembre 2020 en ce qu'il contient une définition de la notion de « race ». Elle indique s'interroger sur les éléments scientifiques qui permettraient au Conseil d'État d'écarter une telle notion, définie par une instance spécialisée.

Elle affirme par ailleurs que la notion de race est utilisée couramment au niveau international et dans la pratique des élevages. Elle se réfère à cet égard aux sites internet de la Fédération cynologique internationale, de Dog id et de Cat id.

Elle s'interroge sur le fait que la première partie requérante « offre un service de pedigree » alors que « seuls les chiens de race peuvent prétendre le recevoir », ce qui serait une démonstration de ce que le concept de race est défini. Elle conteste que l'absence de définition de la notion de race entraînerait une absence de prévisibilité juridique suffisante. Elle cite de la jurisprudence au sujet de l'exigence de prévisibilité et du principe de légalité en matière pénale. Elle estime que la disposition contestée « dispose du degré de prévisibilité suffisante », puisque la notion de race est aisément déterminable et qu'elle détermine un nombre maximum de races, désigne le gestionnaire comme la personne responsable.

Sur le plan de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure, la partie adverse rappelle les termes de l'avis du Conseil wallon du bien-être des animaux du 1^{er} décembre 2016 proposant et justifiant cette limitation du nombre de races par élevage. Elle souligne que les parties requérantes n'invoquent aucun élément pour invalider cet avis.

Elle souligne par ailleurs de nouveau l'absence de pertinence, à son estime, de l'arrêt n° 247.721 du 8 juin 2020, le moyen utilisé dans cette autre affaire ayant été reconnu fondé à défaut d'un dossier administratif justifiant « la limitation des facultés cognitives à 7 races ».

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la recevabilité

Il convient de relever d'office que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 34 à 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les parties requérantes n'indiquent en effet pas en quoi les normes contestées par le moyen constitueraient des restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation, ou encore une mesure d'effet équivalent à de telles restrictions, entre les États membres.

B. Quant au fond

Les articles D.28 et D.30 du Code wallon du bien-être des animaux accordent au Gouvernement wallon une habilitation très large pour déterminer les conditions de l'octroi et du maintien de l'agrément des établissements visés par le décret, pour autant que ces conditions soient liées à l'objectif général d'assurer le bien-être des animaux.

L'article 85 de l'arrêté attaqué impose ce qui suit, au titre des « conditions d'exploitation » dont le respect est nécessaire à l'agrément des établissements :

« Sur avis du Conseil wallon du Bien-être animal, le Ministre fixe la liste des affections héréditaires préjudiciables au bien-être des animaux.

Selon la liste visée à l'alinéa 1^{er}, le Ministre interdit ou conditionne la reproduction et la commercialisation des animaux atteints par l'affection visée.

Le gestionnaire produit au maximum deux races par espèce ou croisements distincts ».

Cette disposition, en son troisième alinéa, limite donc à deux le nombre de races que peut produire le gestionnaire d'un élevage.

Cette mesure semble avoir été adoptée exclusivement sur le fondement de l'avis du Conseil du bien-être animal du 21 février 2022, qui comporte le passage suivant :

« Le gestionnaire produit au maximum trois races par espèce ou croisements distincts.

→ Le CWBEA est d'avis que :

- Les bases de la décision fixant le maximum à 3 races ne sont pas connues. Dans son avis du 1^{er} décembre 2016, le CWBEA remarque que plus le nombre de races commercialisées au sein d'un même élevage est élevé, plus les risques de méconnaissances des particularités de race et également d'achats irréfléchis sont importants. Suivant cette logique, un maximum de 2 races pourrait être envisagé.

- Les croisements doivent être envisagés sur une base raisonnable dans le respect du bien-être des animaux. Cette base doit être réfléchie et balisée par une procédure adaptée ».

L'avis du 1^{er} décembre 2016 du Conseil wallon du bien-être des animaux n'est pas été versé par la partie adverse au dossier administratif, et ne peut donc être pris en considération.

En fonction même de son texte, l'avis précité du 21 février 2022 selon lequel « plus le nombre de races commercialisées au sein d'un même élevage est élevé, plus les risques de méconnaissances des particularités de race et également d'achats irréfléchis sont importants », semble être fondé – comme l'affirment les parties requérantes – sur la volonté de la partie adverse de s'assurer que chaque éleveur dispose des connaissances suffisantes pour assurer le bien-être des animaux de chaque race hébergée dans son établissement.

Si, comme l'admettent les parties requérantes, un objectif ainsi formulé peut, dans l'absolu, être relié au bien-être animal, la limitation concrètement imposée par l'acte attaqué dans la poursuite de cet objectif n'est pas admissible.

D'une part, la notion même de race n'est définie ni par le décret, ni par l'acte attaqué, et est donc laissée à l'appréciation d'une autorité administrative statuant en dehors de tout critère fixé par le législateur ou par le Gouvernement. Cette notion peut cependant donner lieu à de multiples interprétations, comme l'expliquent les parties requérantes dans leur mémoire en réplique. L'acte attaqué, dans son imprécision, crée donc une insécurité juridique quant aux conditions que les éleveurs doivent respecter pour obtenir et maintenir leur agrément.

Une telle insécurité ne peut être rectifiée par une circulaire administrative, qui est dénuée de toute portée juridique et qui n'est pas adoptée par une autorité exerçant valablement un pouvoir réglementaire. Elle ne peut pas non plus être atténuée par la référence que font les écrits de procédure de la partie adverse à une définition théorique de la race contenue dans un avis rendu par le Conseil wallon du bien-être des animaux au sujet d'une autre problématique, cet avis n'ayant pas de portée réglementaire et ne clarifiant en toute hypothèse pas suffisamment les « races » auxquelles les éleveurs peuvent se référer.

D'autre part, à supposer même que cette notion puisse en l'état être pleinement comprise, la restriction à deux « races » de chiens par établissement n'est justifiée que par les limitations présupposées des capacités cognitives des éleveurs. Rien, dans le dossier administratif, ne permet cependant de considérer que les éleveurs sont incapables d'apprendre et de respecter les besoins spécifiques – en termes de bien-être animal – de multiples races de chien.

Ce présupposé apparaît d'autant moins justifié que les deux parlementaires chargés par le ministre compétent d'étudier une réforme de l'arrêté royal du 27 avril 2007 ont, quant à eux, proposé de ne pas adopter une restriction de ce type, à la suite des constats qu'ils ont réalisés lors de leurs visites de différents éleveurs. Leur rapport contient, à cet égard, la recommandation suivante :

« RECOMMANDATION 7 : ne pas limiter le nombre de races au sein d'un même élevage

De nos différentes visites, nous retenons que les élevages proposant une grande diversité de races n'étaient pas plus problématiques que ceux qui se limitaient à une ou deux.

Dès lors, nous pensons que le bien-être des animaux ne s'en trouverait pas amélioré si une limitation du nombre de races par élevage devait être imposée. Le tout étant pour l'éleveur qu'il fasse preuve du professionnalisme nécessaire pour assurer à son élevage les meilleures conditions pour le bien-être animal ».

Par ailleurs, et de manière plus générale, si des statistiques ou une étude existent démontrant une détérioration du bien-être animal en raison de la présence de races multiples dans un même élevage, le Conseil wallon du bien-être des animaux n'en fait pas état, et la partie adverse ne les produit pas.

L'article 85, alinéa 3, de l'acte attaqué ne repose donc pas sur des motifs matériels exacts, pertinents et légalement admissibles.

La mesure contestée, qui ne répond pas aux exigences de sécurité juridique et de motivation matérielle des actes administratifs, porte de ce fait également une atteinte injustifiée à la liberté d'exercer une activité économique.

Le moyen est fondé.

VIII. Cinquième moyen

VIII.1 Thèses des parties

A. Requête en annulation

Les parties requérantes soulèvent un cinquième moyen pris « de la violation du principe de la liberté de commerce et de l'industrie, de la violation de l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la violation de l'article 23 de la Constitution et des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la violation des articles 34 à 36 et 49 à 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de la méconnaissance du principe de motivation matérielle et de l'erreur ou de l'incohérence dans les motifs, de la méconnaissance des principes du raisonnable et de la proportionnalité, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir ».

Elles contestent la légalité de l'article 86 de l'arrêté attaqué, qui détermine certaines limites en matière de reproduction des chiens. Elles soutiennent que ces nouvelles normes seraient plus strictes que celles auparavant en vigueur et iraient bien au-delà des recommandations formulées dans le rapport Dodrimont – Moinnet.

Selon elles, ces règles auraient été adoptées sans prendre en compte les caractéristiques variables des différents types de chiens (particulièrement en fonction de leur taille), seraient déraisonnables et entraîneraient des effets disproportionnés pour les éleveurs.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse se réfère à l'avis du Conseil wallon du Bien-être des animaux selon lequel « ces limites rejoignent l'avis des experts scientifiques en physiologie de la reproduction et constituent l'application d'un principe de précaution acceptable en termes d'éthique et de bien-être animal ».

Elle estime que les parties requérantes n'apportent aucun élément probant pour contredire cette appréciation. Le rapport des députés Dodrimont et Moinnet, cité par elles, confirme au contraire le bien-fondé de la mesure critiquée.

La partie adverse soutient également que, même à considérer que la mesure en cause restreindrait la liberté de commerce et d'industrie, il conviendrait de constater que la mesure litigieuse revêt un objectif légitime et que son application est raisonnable au vu des avis des experts scientifiques.

Elle fait valoir que les droits et libertés consacrés par les dispositions visées au moyen ne sont, en tout état de cause, pas absolus. En l'espèce, la restriction en cause serait fondée sur un objectif légitime et serait nécessaire et proportionnée.

C. Mémoire en réplique

Les parties requérantes estiment que la règle contestée ignore les « spécificités des possibilités de reproduction de chaque race » alors qu'à leur estime il aurait été possible « de “panacher” la règle au moins en prenant en considération certains critères tels que l'âge moyen de vie des animaux ou l'âge moyen de maturation, voire encore de laisser au vétérinaire une certaine marge d'appréciation », comme le proposait le rapport Dodrimont - Moinnet.

Elles relèvent que selon les termes de l'avis du Conseil wallon du bien-être des animaux, la règle de l'article 86 constituerait une application du principe de précaution. Ceci démontrerait qu' « il ne s'agit [...] aucunement d'une mesure nécessaire sans laquelle le bien-être animal se verrait bafoué ».

D. Dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes réitèrent leur affirmation que la norme contestée n'est ni nécessaire, ni proportionnée, pour les raisons déjà exposées dans la requête en annulation. Selon elles, « l'on ne tient pas compte de la différence de maturité entre races en faisant une généralité ».

Elles indiquent à nouveau ne pas apercevoir la base scientifique de l'avis du Conseil wallon du bien-être des animaux et répètent qu'il était possible de prendre en considération des « critères tels que l'âge moyen de vie des animaux ou l'âge moyen de maturation, voir encore de laisser au vétérinaire une certaine marge d'appréciation ». Elles reprochent à la partie adverse de ne pas s'expliquer sur cette possibilité.

Elles rappellent enfin les principes de la motivation matérielle des actes administratifs, qu'elles estiment non respectés en l'espèce.

VIII. 2 Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la recevabilité

Il convient de relever d'office que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 34 à 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les parties requérantes n'indiquent en effet en quoi les normes contestées par le moyen constitueraient des restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation, ou encore une mesure d'effet équivalent à de telles restrictions, entre les États membres.

B. Quant au fond

L'article 86 de l'arrêté attaqué est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Concernant les chiens, la femelle est mise à la reproduction seulement à partir de l'âge de deux ans et n'est plus mise à la reproduction au-delà de ses huit ans.

§ 2. Concernant les chats, la femelle est mise à la reproduction seulement à partir de l'âge de dix-huit mois et n'est plus mise à la reproduction au-delà de ses huit ans.

§ 3. Il est interdit de faire mettre bas les femelles reproductrices plus d'une fois tous les douze mois, et plus de cinq fois au total.

Par dérogation au § 3, une femelle ayant subi une césarienne ne peut mettre bas plus d'une fois tous les dix-huit mois.

§ 4. A l'exception des éleveurs occasionnels, le gestionnaire soumet au Service un plan de reclassement pour ses animaux reproducteurs qui peuvent :

- 1° être mis à la retraite ;
- 2° être commercialisés à condition d'être stérilisés ;
- 3° être donnés à un refuge.

Préalablement à la stérilisation, le gestionnaire sollicite l'avis du vétérinaire de contrat ».

Concernant l'amélioration du bien-être des femelles reproductrices, le rapport des parlementaires Dodrimont et Moinnet comprend les recommandations suivantes, au sujet des chiens :

- « RECOMMANDATION 1 : fixer l'âge de la première portée
L'âge définitif du squelette de l'animal varie selon la race et le gabarit des chiens.
Dès lors, nous les avons divisés en deux catégories pour déterminer l'âge minimum de la première portée. Celle-ci ne pourra avoir lieu avant :
-18 mois pour les chiennes de petite taille (< à 60 cm au garrot) ;
-24 mois pour les chiennes de plus grande taille (> à 60 cm au garrot).

RECOMMANDATION 2 : fixer l'âge de la dernière portée
A partir de 6 ans, la femelle doit être présentée annuellement au vétérinaire afin que ce dernier marque son accord pour une nouvelle gestation.
Dès l'âge de 8 ans, la femelle ne reproduit plus et bénéficie d'un plan de reclassement (maintien au sein de l'élevage ou adoption) et est stérilisée.

RECOMMANDATION 3 : préciser la fréquence des portées
La femelle ne peut avoir au maximum que trois portées tous les deux ans ».

Le Conseil wallon du bien-être des animaux a quant à lui formulé l'avis suivant au sujet de normes qui lui ont été soumises :

- « Le CWBEA est d'avis que ces limites rejoignent l'avis des experts scientifiques en physiologie de la reproduction et constituent l'application d'un principe de précaution acceptable en termes d'éthique et de bien-être animal ».

Les parties requérantes ne contestent pas qu'exploiter la capacité reproductrice d'animaux est une atteinte à leur bien-être, ni que des normes puissent être fixées pour limiter cette atteinte. Elles estiment toutefois que de telles limites devraient être établies en fonction de « critères » tels « l'âge moyen de vie des animaux » ou « l'âge moyen de maturation ».

L'acte attaqué, en ce qu'il n'autorise la mise à la reproduction des chiens qu'à partir de l'âge de deux ans, ne suit pas strictement la recommandation du rapport Dodrimont – Moinnet, qui préconisait l'âge de 18 mois pour la première portée des chiens d'une taille inférieure à 60 centimètres au garrot. Le Conseil wallon du bien-être des animaux a cependant validé, dans son avis du 21 février 2022, un âge uniforme de deux ans pour la première mise en reproduction, au nom « d'un principe de précaution en termes d'éthique et de bien-être animal ».

Les parties requérantes, en dehors des affirmations non étayées contenues dans leur requête, n'apportent aucune démonstration de ce que l'interdiction uniforme de la mise en reproduction des chiens avant l'âge de deux ans, admise par le Conseil wallon du bien-être des animaux, serait un choix manifestement déraisonnable.

L'âge limite de reproduction – fixé par la partie adverse à l'âge de huit ans pour l'ensemble des chiens – est moins restrictif pour les éleveurs que la recommandation formulée par les parlementaires Dodrimont et Moinnet qui préconisaient – outre ce même âge limite – un avis préalable du vétérinaire en cas de

gestation postérieure à l'âge de six ans. Le choix de la partie adverse, par ailleurs approuvé par le Conseil wallon du bien-être des animaux, ne peut dès lors être qualifié d'erreur manifeste d'appréciation.

Concernant la limitation du nombre de portées pour les chiennes, la recommandation du rapport Dodrimont – Moinnet était d'au maximum trois portées tous les deux ans, ce qui correspond à 9 portées sur la durée de la vie reproductive des chiens femelles (quelle que soit leur taille). Le projet d'arrêté soumis au Conseil wallon du bien-être des animaux ne comprenait pas la limite absolue pour chaque femelle de « cinq [mise-bas] au total », contenue dans l'acte attaqué. Il mentionnait toutefois une interdiction « de faire mettre bas les femelles reproductrices plus d'une fois tous les 18 mois » (au lieu de 12 mois dans l'acte attaqué), ce qui aboutit – si l'on prend en considération les six ans de vie reproductive autorisés aussi bien par le projet d'arrêté que par l'arrêté attaqué – à un maximum de 4 portées par femelle.

Il en ressort qu'en limitant à cinq le nombre de portées sur la totalité de la vie reproductive des chiennes, l'acte attaqué a imposé une restriction implicitement admise dans son avis par le Conseil wallon du bien-être des animaux. De ce point de vue également, aucune erreur manifeste d'appréciation ne peut être constatée.

Les parties requérantes n'apportent, pour le surplus, aucune démonstration de ce que ces divers aspects de la norme attaquée ont un effet, ni *a fortiori* un effet disproportionné, sur les pratiques et situations respectives des opérateurs économiques concernés.

L'affirmation des parties requérantes selon laquelle il aurait été possible de porter une atteinte moindre à la liberté d'exercer une activité professionnelle en laissant une certaine marge d'appréciation aux vétérinaires quant aux questions qui précèdent, n'est pas accompagnée de la démonstration qu'une telle option aurait atteint le même niveau de protection du bien-être animal. Les parties requérantes n'établissent donc pas qu'il était possible d'atteindre le but poursuivi par la norme contestée par des mesures moins attentatoires aux principes visés au moyen.

Le moyen n'est pas fondé.

IX. Sixième moyen

IX.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

Les parties requérantes soulèvent un sixième moyen pris « de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe constitutionnel d'égalité, de la violation du principe de la liberté de commerce et de l'industrie, de la violation de l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la violation de l'article 23 de la Constitution et des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la violation des articles 34 à 36 et 49 à 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de la méconnaissance du principe de motivation matérielle et de l'erreur ou de l'incohérence dans les motifs, de la méconnaissance des principes du raisonnable et de la proportionnalité, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir ».

Elles dénoncent les distinctions opérées par les articles 21 et 47 de l'acte attaqué entre les éleveurs occasionnels et les autres éleveurs, les premiers étant soumis à des obligations moindres que les autres sur le plan des moyens de détection des incendies et de la démonstration que les animaux sont promenés plusieurs fois par jour.

Elles font valoir que, dans la mesure où ces règles ont été établies en vue de poursuivre un objectif lié au bien-être animal, rien ne justifie ces différences de traitement. Elles estiment dès lors que ces articles sont contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution et qu'ils portent une atteinte injustifiée et disproportionnée à la liberté d'exercer une activité professionnelle.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse soutient que les éleveurs occasionnels et les autres éleveurs ne sont pas des catégories comparables. Il s'agit de deux catégories différentes dans le code wallon du bien-être des animaux, les éleveurs occasionnels élèvent généralement leurs animaux en famille alors que les professionnels ont recours à des loges, le nombre de portées annuelles est *a minima* cinq fois plus important pour les éleveurs professionnels, qui ont par ailleurs d'avantage d'animaux.

À son estime, dès lors que les catégories ne sont pas comparables, il ne peut être question de violation des principes d'égalité et de non-discrimination.

À titre subsidiaire, à supposer que les deux catégories soient considérées comme comparables, elle affirme que les différences de traitement reposent sur un critère objectif, à savoir le nombre de portées par année, et qu'elles sont raisonnablement justifiées au regard de la différence quant aux nombres d'animaux hébergés, qui implique un risque plus important et un contrôle plus strict.

Elle évoque également la différence de revenus entre les éleveurs occasionnels et les éleveurs professionnels, qui justifie d'imposer des mesures éventuellement plus coûteuses à ces derniers.

C. Mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent que les catégories d'éleveurs, en réalité au nombre de trois (occasionnels, amateurs et professionnels), sont comparables au regard de l'objectif de la norme attaquée, qui est la protection du bien-être animal. Elles réfutent les critères proposés par la partie adverse pour déterminer la comparabilité des catégories d'éleveurs.

Selon les parties requérantes, les considérations invoquées par la partie adverse pour justifier les différences de traitement critiquées « sont construites *a posteriori* et ne ressortent pas du dossier administratif rassemblé préalablement à l'adoption de l'acte ». Elles ne peuvent dès lors être prises en considération pour juger de la légalité de la norme. Ces considérations seraient par ailleurs « gratuites », ne ressortiraient pas « de l'analyse des termes du règlement », ne seraient étayées « par aucune pièce même postérieure à l'adoption de l'acte » et ne seraient pas démontrées par le bon sens comme l'affirme la partie adverse.

Il ne serait par ailleurs pas démontré que le risque d'incendie est plus important dans les élevages professionnels, ni que les éleveurs occasionnels ont moins de moyens financiers ou que les coûts entraînés seraient disproportionnés pour eux.

D. Dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes réaffirment que les diverses catégories d'éleveurs sont comparables.

Selon elles, le dossier administratif ne contient aucun élément démontrant que « les catégories d'éleveurs ne seraient pas dans une situation comparable pour l'application des mesures litigieuses et que les éleveurs occasionnels élèveraient généralement les animaux en “famille” ». Le « bon sens » auquel se réfère la partie adverse n'est pas suffisant. Il ne serait d'ailleurs pas démontré que le statut d'éleveur occasionnel ne « serait pas destiné à une exploitation habituelle, ce qui justifierait une différence d'obligations avec les éleveurs amateurs ».

Les parties requérantes estiment que le dossier administratif ne montre pas que la différence de prix entre un détecteur d'incendie connecté et un simple détecteur optique serait faible. En toute hypothèse, le fait qu'une différence de traitement soit minime n'en atténue pas le caractère injustifié.

Selon elles, on n'aperçoit par ailleurs pas « en quoi les revenus tirés de l'élevage devraient entrer en considération pour justifier une différence de traitement dans le cadre de la mesure relative à l'obligation de promenade et au mode de preuve qui en découle et ce, *a fortiori* lorsque l'on sait que l'objectif poursuivi par la mesure est le bien-être animal ».

IX.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la recevabilité

Il convient de relever d'office que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 34 à 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les parties requérantes n'indiquent en effet pas en quoi les normes contestées par le moyen constitueraient des restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation, ou encore une mesure d'effet équivalent à de telles restrictions, entre les États membres.

B. Quant au fond

L'article 21 de l'arrêté attaqué est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Les lieux d'hébergement des animaux sont équipés d'un système d'alarme incendie permettant de détecter le plus rapidement possible un début de sinistre et avertissant le gestionnaire ou le responsable de l'établissement, y compris en cas d'absence. Le type de détecteur est adapté aux spécificités des lieux d'hébergement.

§ 2. Par dérogation au § 1^{er}, les élevages occasionnels peuvent s'équiper d'un détecteur de fumée optique ».

L'article 47 de l'arrêté attaqué dispose comme suit :

« § 1^{er}. Les chiens et les chats ont régulièrement accès à une aire d'exercice.

Si un accès permanent n'est pas possible, les chiens sont sortis au moins une heure tous les deux jours.

À l'exception des élevages occasionnels, le responsable de l'établissement en fait preuve à la demande du Service, par exemple au moyen d'images caméra ou de l'enregistrement sur puce.

Le gestionnaire ou le responsable de l'établissement établit une procédure, validée par le Service, qui reprend les mesures et les engagements pris pour satisfaire à cette obligation.

§ 2. L'accès à l'aire d'exercice n'est pas obligatoire pour :

- 1° les chiennes accompagnées de chiots âgés de moins de quatre semaines et les chattes qui ont des jeunes non sevrés ;
- 2° les animaux malades ;
- 3° les animaux lorsque les conditions climatiques sont défavorables et susceptibles de porter atteinte à leur bien-être ;
- 4° des raisons vétérinaires ou pour les animaux placés en isolement ».

Le moyen conteste les différences de traitement opérées par ces deux articles entre, d'une part, les « élevages occasionnels » et, d'autre part, les autres types d'élevages (élevages amateurs et élevages professionnels).

Contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, les deux catégories en cause sont comparables au regard des normes critiquées par le moyen. Les trois types d'élevages entrent dans le champ d'application de l'arrêté attaqué et sont définis par son article 1^{er}, ils ont en commun de produire des portées de chien ou de chat, et ils sont pour l'essentiel soumis par l'arrêté attaqué aux mêmes normes de protection du bien-être des animaux, notamment la nécessité d'un agrément.

Le traitement différent réservé par les deux dispositions concernées entre, d'une part, les élevages occasionnels et, d'autre part, les élevages amateurs et professionnels, doit par conséquent pouvoir faire l'objet d'une justification au regard du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, l'acte attaqué et le dossier administratif permettent de comprendre le traitement différencié réservé à plusieurs égards aux catégories précitées.

Les trois types d'élevages sont distingués par l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué sur le fondement d'un critère objectif, à savoir le nombre de portées autorisées par an. Un élevage est « occasionnel » s'il se limite à une seule portée de chiens ou de chat par an. Un élevage « amateur » produit au maximum cinq portées par an et un élevage « professionnel » produit plus de cinq portées par an. Cette différence quant au nombre de portées admises par an implique également une différence quant au nombre d'animaux élevés au sein des catégories d'élevage.

L'avis du Conseil wallon du bien-être des animaux comprend notamment les passages suivants, qui clarifient les considérations à l'origine de l'imposition d'un agrément pour les éleveurs « occasionnels » :

« En ce qui concerne la demande spécifique de Madame la Ministre au sujet de la pertinence d'un agrément pour les éleveurs occasionnels de chiens et de chats, le CWBEA considère, comme dans son avis du 1^{er} décembre 2016, que d'un point de vue strictement orienté bien-être animal, il est intéressant d'imposer au particulier de se déclarer éleveur avant la première portée produite et d'obtenir un agrément.

Néanmoins, le CWBEA est d'avis que les contraintes liées à cet agrément doivent être pondérées et mesurées et ce afin de rendre le dispositif efficace et de tenir compte de la charge de travail et du caractère contrôlable pour l'administration ».

Il résulte de cette explication que la partie adverse s'est interrogée sur l'opportunité même de soumettre à agrément les éleveurs « occasionnels », et que le Conseil wallon du bien-être des animaux lui a suggéré de le faire pour favoriser le bien-être animal, tout en recommandant que « les contraintes liées à cet agrément » soient « pondérées et mesurées ».

Il se comprend par ailleurs à la lecture de l'acte attaqué que l'agrément pour un élevage occasionnel doit être demandé par un simple particulier même s'il n'envisage qu'une seule portée sur l'ensemble de la vie de son animal domestique.

La partie adverse a raisonnablement pu considérer, dans ces conditions, que s'il était nécessaire d'assurer le bien-être animal dans les élevages occasionnels, notamment en leur imposant un agrément, il était néanmoins excessif de leur imposer les formalités et obligations les plus lourdes ou les plus coûteuses, telles celles prévues par les dispositions contestées. La partie adverse a du reste également prévu aux articles 7 à 10 de l'arrêté attaqué, pour les élevages occasionnels, une procédure d'agrément distincte, moins contraignante sur le plan administratif.

Les différences de traitement dénoncées reposent dès lors sur un critère objectif et ne sont pas disproportionnées.

Pour le surplus, les parties requérantes n'expliquent aucunement en quoi les obligations imposées par les articles 21 à 47 de l'arrêté attaqué porteraient une atteinte à leur liberté d'exercer une activité économique, ni *a fortiori* en quoi cette atteinte serait disproportionnée.

Elles ne développent par ailleurs aucun argument spécifique en lien avec le principe de la liberté d'établissement, de sorte que l'application de ce principe ne doit pas faire l'objet d'un examen distinct.

Le moyen n'est pas fondé.

X. Septième moyen

X.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

Les parties requérantes soulèvent un septième moyen pris « de la violation de l'article 22 de la Constitution, de la violation de l'article D.46 du Code wallon du bien-être des animaux, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir ».

Elles critiquent l'article 40 de l'arrêté attaqué, énonçant que « le gestionnaire ou son personnel conseille le candidat acquéreur dans le choix d'un animal, en parcourant avec lui la liste de questions à se poser avant l'acquisition d'un animal, qui figure à l'annexe 7 et peut être complétée par le gestionnaire par des questions spécifiques à l'espèce visée ».

Selon les parties requérantes, plusieurs questions de l'annexe 7 concernent la vie privée du candidat acquéreur, qui doit répondre dans un écrit que l'éleveur doit conserver « pendant une période de deux ans à compter de l'acquisition effective ».

Ce traitement de données ne s'inscrirait pas dans la finalité qui découlerait de l'article D.46, § 2, du Code wallon du bien-être des animaux, énonçant qu'« 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 » et qu'« 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 ».

Les parties requérantes soulignent que l'article 22 de la Constitution requiert que les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel figurent dans une norme de niveau législatif, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse affirme que l'article 28, § 3, du Code wallon du bien-être des animaux constitue la base légale du traitement des données personnelles.

Ce traitement s'inscrit, selon elle, dans une finalité déterminée, explicite et légitime, à savoir le bien-être animal. Il ressort, selon elle, de la note soumise au Gouvernement en première lecture que l'objectif de la disposition attaquée est de permettre au gestionnaire de conseiller le candidat acquéreur et de susciter une réflexion de sa part notamment sur les aspects financiers et liés aux allergies.

La partie adverse affirme ensuite que l'article D.43 du Code prévoit « une délégation au Gouvernement sur les informations à donner à l'acquéreur d'un animal ». Les catégories de données à traiter et les personnes concernées seraient de ce fait déterminées.

Elle relève que le délai de conservation des données est fixé par l'article 40 de l'arrêté attaqué et que l'article 99, § 2, de cet arrêté prévoit que les données visées, notamment, à l'article 40 sont tenues « à la disposition du Service » aux fins

« d'effectuer les missions de contrôle qui lui sont confiées en vertu du Code wallon relatif au bien-être des animaux et du présent arrêté ». La finalité du traitement est donc, à son estime, bien précisée.

La partie adverse renvoie pour le surplus aux avis de l'Autorité de protection des données, dont elle cite un extrait.

Elle rappelle l'existence de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel qui s'applique « à tout traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier ».

C. Mémoire en réplique

Les parties requérantes rappellent la portée de leur moyen. Elles estiment que les affirmations de la partie adverse quant aux objectifs du traitement des données ne ressortent d'aucune pièce du dossier administratif.

S'agissant spécifiquement de la finalité visant à permettre au gestionnaire de conseiller l'acquéreur, les parties requérantes estiment qu'elle ne serait pas « dans la lignée » de l'article D.46, § 4, du Code wallon du bien-être des animaux, dont elles reproduisent les termes.

Les parties requérantes relèvent au sujet de l'article D.28, § 3, du Code, dont la partie adverse affirme qu'il constitue la base légale du traitement des données, qu'il n'en reprend pas les éléments essentiels et qu'il n'en prévoit même pas le principe. Elles estiment que le traitement des données ne s'inscrirait en toute hypothèse pas dans la finalité de l'article D.28, § 3, qui traite des conditions « pour l'exercice des activités » visées par l'arrêté qui peuvent « notamment se rapporter aux compétences et à la formation du personnel en place ».

Aux yeux des parties requérantes, les éléments essentiels du traitement des données résultant des décisions contestées ne se trouvent pas dans une norme du niveau législatif.

L'article D.43 du Code, également invoqué par la partie adverse, ne prévoit pas non plus que des données à caractère personnel puissent être recueillies et conservées par les vendeurs.

Les éléments pouvant être trouvés ailleurs dans l'arrêté, par exemple à l'article 99, ou dans le dossier administratif ne peuvent par ailleurs pas « suppléer le défaut de base légale ».

Les parties requérantes soulignent que cette irrégularité avait été constatée par la Section de législation du Conseil d'État dans son avis.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse se réfère à son mémoire en réponse.

X.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 40 de l'arrêté attaqué, contesté par le moyen, est rédigé comme suit :

« Le gestionnaire ou son personnel conseille le candidat acquéreur dans le choix d'un animal, en parcourant avec lui la liste des questions à se poser avant l'acquisition d'un animal, qui figure à l'annexe 7 et peut être complétée par le gestionnaire par des questions spécifiques à l'espèce visée.

La liste des questions visées à l'alinéa 1^{er} est :

- 1° mise à disposition de tout visiteur de l'établissement, de manière écrite ou par voie électronique ;
- 2° affichée de manière visible pour les visiteurs de l'établissement.

Le candidat acquéreur répond par écrit ou par voie électronique aux questions visées. Le gestionnaire conserve le document complété et daté durant une période de deux ans à compter de l'acquisition effective. En cas d'acquisition d'un chien ou d'un chat, le document est conservé avec le certificat de garantie.

Lorsque l'acquisition effective n'a pas lieu, le document est détruit ».

L'annexe 7 de l'arrêté attaqué comprend notamment les questions suivantes :

- « - 12. Parmi les membres de la famille, y a-t-il une personne allergique aux poils d'animaux ? Oui/Non
- 13. Des enfants sont-ils présents dans votre logement ? : oui/non/parfois
- 14. Des animaux sont-ils présents dans votre logement ? oui/non
- Si oui, lesquels
- Et comment allez-vous organiser l'arrivée du nouvel animal ?
- [...]
- 17. Qu'en est-il de votre logement familial ? : Maison/appartement/autre :
 - o Accès à un jardin : oui/non
 - o En cas de location, la détention d'animaux est-elle permise par le

- propriétaire : oui/non
- Quelle solution envisagez-vous pour votre animal durant vos vacances :
 - o Il vous accompagne ;
 - o Vous le placez chez un membre de la famille ;
 - o Vous le placez dans une pension ;
 - o Vous avez recours à du pet-sitting ?
 - o Autre : ...
 - [...]
 - 22. Disposez-vous d'une assurance responsabilité civile familiale qui pourrait intervenir en cas d'accident causé à votre animal ? oui/non ».

Comme l'affirment les parties requérantes, et comme l'avait relevé la section de législation du Conseil d'État, plusieurs des questions contenues dans l'annexe 7 de l'arrêté attaqué concernent la vie privée des candidats acquéreurs.

Rien ne permet de douter que le but premier de ces questions est, comme l'affirme la partie adverse, de s'assurer du caractère complet de la réflexion de l'acquéreur quant aux conséquences de la prise en charge d'un animal domestique sur l'organisation de sa vie privée et familiale.

Il se déduit néanmoins de la formulation même de l'article 40 précité que le candidat acquéreur a l'obligation de répondre par écrit à ces questions personnelles, et que cet écrit, dont l'existence semble conditionner la vente, doit être conservé par l'éleveur pendant au moins deux ans à la suite de l'acquisition effective. Ces diverses obligations, en particulier l'obligation pour l'acheteur de répondre par écrit et la conservation de cet écrit par l'éleveur, constituent une ingérence dans sa vie privée et familiale.

L'article 22 de la Constitution dispose comme suit :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

Selon la Cour constitutionnelle, le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par l'article 22 de la Constitution a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée. Ce droit a une portée étendue et englobe notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles.

L'article 22 de la Constitution n'exclut pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée mais exige que cette

ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur (C. Const., n° 29/2018 du 15 mars 2018, ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.029, points B.12 à B.13.1).

La partie adverse indique que l'article D.28, § 3, du Code wallon du bien-être des animaux constitue le fondement légal du traitement des données à caractère personnel, et donc de l'ingérence en cause.

Cette disposition est rédigée comme suit :

« § 3. Le gestionnaire d'établissement et ses préposés respectent les conditions de l'agrément.

Le Gouvernement fixe les conditions pour l'exercice des activités visées au § 1^{er}. Ces conditions peuvent notamment se rapporter aux compétences et à la formation du personnel en place ».

La partie adverse invoque également, au titre du fondement des « catégories de données à traiter » et des « personnes concernées », l'article D.43 du Code wallon du bien-être des animaux, en ce qu'il prévoit que le Gouvernement peut « fixer des conditions de commercialisation » qui se rapportent notamment « aux informations à donner à l'acquéreur ».

L'article D.28, § 3, précité autorise le Gouvernement wallon à fixer des conditions d'agrément des élevages, et impose à l'éleveur et à ses préposés de respecter les conditions d'exercice de cette activité. Il ne contient aucune habilitation suffisamment explicite et précise pour répondre aux exigences de l'article 22 de la Constitution, permettant au Gouvernement wallon d'imposer aux éleveurs une ingérence dans la vie privée des candidats acquéreur.

L'article D.43 du Code, qui prévoit le principe d'une obligation pour le vendeur de fournir des informations à l'acquéreur en lien avec le bien-être de l'animal

vendu, n'habilite pas le Gouvernement wallon à imposer aux vendeurs de s'immiscer dans la vie privée des acquéreurs en exigeant de leur part des réponses écrites –destinées à être conservées – à des questions personnelles.

Aucune des dispositions décrétales citées par la partie adverse n'habilite le Gouvernement wallon à prévoir une obligation pour les vendeurs d'animaux domestiques d'obtenir des informations personnelles de la part des acheteurs, et ensuite de les conserver. *A fortiori*, ces dispositions ne prévoient ni les finalités de la conservation de l'écrit de l'acheteur, ni les destinataires des informations qu'il contient.

À défaut d'une habilitation suffisamment précise du législateur, le Gouvernement n'était par ailleurs pas compétent pour prévoir lui-même quels seraient les destinataires des données privées collectées en application de l'article 40 de l'arrêté attaqué, et les finalités de cette collecte, comme il l'a fait dans l'article 99 de l'arrêté attaqué.

Le moyen est fondé en ce qu'il est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation de l'article 22 de la Constitution.

XI. Huitième moyen

XI.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

Les parties requérantes soulèvent un huitième moyen pris « de la violation du principe de la liberté de commerce et de l'industrie, de la violation de l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la violation de l'article 23 de la Constitution et des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la violation des articles 26, 34 à 36 et 49 à 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, III, 2^o de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la violation de l'article D.55 du Code wallon du bien-être des animaux, de la méconnaissance du principe de motivation matérielle et de l'erreur ou de l'incohérence dans les motifs, de la méconnaissance des principes du raisonnable et de la proportionnalité, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir ».

Elles contestent l'article 55 de l'arrêté attaqué, qui énonce qu'« un élevage donne ou commercialise uniquement des chiens ou des chats issus de sa propre production et nés sur le territoire de la Région wallonne ».

En dehors d'un rappel de la portée des diverses dispositions visées au moyen, elles exposent essentiellement que l'article 6, § 1^{er}, III, 2^o de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 « n'attribue de compétence à la Région wallonne, en matière de conservation de la nature, qu'en ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transit des espèces animales indigènes et de leurs dépouilles ». Elles font valoir que l'article D.55 du Code du bien-être des animaux n'habilite le Gouvernement wallon à restreindre l'importation et le transit des animaux que dans cette limite fixée par la loi spéciale, « l'objet de l'article D.55 était de permettre au Gouvernement de mettre un terme au trafic d'animaux sauvages ».

B. Mémoire en réponse

La partie adverse affirme que l'article 55 de l'arrêté attaqué a été adopté sur le fondement de l'article D.43 du Code wallon du bien-être des animaux, qui

prévoit que le Gouvernement peut fixer des conditions de commercialisation des animaux relatives notamment à « leur origine ».

Selon elle, ces deux dispositions combinées imposent des limites à la commercialisation des animaux, et non à leur importation.

La partie adverse souligne que l'article 36 du TFUE permet aux États membres de « formuler des interdictions ou des restrictions d'importation, d'exportation ou de transit notamment pour des raisons de protection de la santé et de la vie des animaux », et affirme que les articles D.43 du Code et 55 de l'acte attaqué poursuivent cet objectif. À cet égard, elle affirme que le taux de mortalité des chiots importés serait très supérieur à celui des chiots issus des élevages wallons, ce que démontrerait le dossier administratif.

La partie adverse rappelle que les droits et libertés consacrés par les dispositions visées au moyen ne sont pas absolus de sorte qu'ils peuvent faire l'objet de restriction. En l'espèce, la restriction en cause serait à la fois fondée sur un objectif légitime, nécessaire et proportionnée.

Elle souligne par ailleurs que les parties requérantes n'invoquent aucun élément d'extranéité qui justifierait l'application des articles 49 à 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

C. Mémoire en réplique

Les parties requérantes confirment leur position quant à la portée de l'article 6, § 1^{er}, III, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article D.55 du code du bien-être animal. Elles disent ne pas apercevoir « comment le Gouvernement wallon pourrait puiser une compétence plus étendue dans l'article D.43 [du Code], dont le contenu est plus vague ».

Les parties requérantes estiment, concernant l'article 34 du TFUE, que la disposition attaquée doit, à tout le moins, être considérée comme une mesure ayant un effet équivalent à une interdiction d'importation.

Au sujet de l'article 56 du TFUE, elles estiment que les dispositions en cause « qui empêchent que les élevages des pays voisins vendent des chiots aux élevages wallon avant que ceux-ci ne les revendent sur place, restreint la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union ». Les parties requérantes estiment dès

lors que l'élément d'extranéité, justifiant l'application des dispositions des traités visées au moyen « paraît évident, puisque l'interdiction porte [...] sur la commercialisation des chiots nés à l'étranger ».

Les parties requérantes rappellent, pour le surplus, les principes qui conditionnent les restrictions pouvant être imposées à la liberté d'exercer une activité économique. Pour respecter ces principes, il ne suffit pas à leur estime de constater que les chiots nés à l'étranger présentent un taux de mortalité supérieur. Il faut à tout le moins distinguer les élevages dans et en dehors de l'Union européenne et, au sein de celle-ci, « des pays précis où une situation problématique était identifiée ». Elles relèvent encore que la disposition en cause « a pour effet d'exclure même des chiots nés dans d'autres régions du pays, alors que, jusqu'à l'arrêt attaqué, la matière était régie par des dispositions similaires dans l'ensemble du pays ». De leur point de vue, la disposition en cause est donc « manifestement disproportionnée ».

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse formule des observations dans l'hypothèse où la mesure attaquée serait reconnue comme une « mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative ».

Elle rappelle les termes de l'article 36 du TFUE et les conditions selon lesquelles des mesures restrictives à l'importation des biens sont admises. Elle affirme que la mesure en cause a pour objet la protection de la santé et de la vie des animaux, « notamment au vu de l'existence “d'usines à chiots” dans certains pays de l'est, pour lesquelles les statistiques ont démontré un taux de mortalité plus élevé ».

À son estime, les explications déduites du dossier administratif sont de nature à démontrer que la mesure litigieuse est adéquate par rapport à l'objectif poursuivi et est proportionnée. Elle cite à cet égard un passage de la notification de la mesure à la Commission européenne et de la note au Gouvernement wallon produite en deuxième lecture du projet qui deviendra l'acte attaqué.

Elle souligne aussi que la disposition litigieuse s'inscrit dans le cadre législatif qu'elle exécute, et cite à cet égard le texte des articles D.55, D.28 et du D.2 du code du bien-être des animaux. Elle affirme que « ces éléments sont encore corroborés par d'autres » postérieurs à l'adoption de l'acte attaqué, comme un projet de la commission européenne publié le 7 décembre 2023 sur le bien-être des chiens et des chats et leur traçabilité et l'article 7bis de la Constitution « en cours de

modification pour y ajouter la prise en compte du bien-être des animaux ». Elle cite également des articles de presse faisant état des « usines à chiots ».

Elle souligne en outre que la notification à la Commission n'a amené aucune suite, la période de *status quo* expirant le 26 octobre 2022.

Quant au principe de l'Union économique et monétaire, la partie adverse souligne que rien n'empêche un wallon d'acquérir un animal à Bruxelles ou en Flandre, et elle estime que ce principe n'a pas été violé « par identité de motif à ce qui a été dit précédemment ».

XI.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la recevabilité

La partie adverse conteste l'applicabilité des articles 49 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en raison de l'absence d'un quelconque élément d'extranéité dans le cadre du présent litige.

L'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Traité FUE) s'oppose à toute mesure nationale qui, même applicable sans discrimination tenant à la nationalité, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les citoyens de l'Union, de la liberté d'établissement garantie par le Traité FUE (CJUE, 27 février 2020, Commission/Belgique, C-384/18, ECLI:EU:C:2020:124, point 75 ; CJUE, 6 octobre 2022, Contship Italia, C-433/21 et C-434/21, ECLI:EU:C:2022:760, point 41). Ne méconnaît pas l'interdiction ainsi posée par l'article 49 Traité FUE une législation nationale opposable à tous les opérateurs exerçant des activités sur le territoire national, qui n'a pas pour objet de régler les conditions relatives à l'établissement des opérateurs économiques concernés et dont les éventuels effets restrictifs sur la liberté d'établissement sont trop aléatoires et trop indirects pour que l'obligation qu'elle édicte puisse être regardée comme étant de nature à entraver cette liberté (CJUE, 11 juillet 2024, Società Italiana Imprese Balneari, C-598/22, ECLI:EU:C:2024:597, point 49).

L'article 19 de l'arrêté attaqué conditionne l'octroi et le maintien de l'agrément des établissements concernés au respect des dispositions constituant le chapitre 5 de l'arrêté, soit ses articles 19 à 98. Les dispositions de ce chapitre, notamment l'article 28 contesté par le moyen, qui s'imposent aux opérateurs souhaitant obtenir ou maintenir un agrément en tant qu'élevage en région wallonne,

ont donc pour objet de régler les conditions relatives à leur établissement. Elles doivent dès lors être conformes aux articles 49 et suivants du Traité FUE.

Il est constant que les dispositions du Traité FUE en matière de liberté d'établissement, de libre prestation des services et de libre circulation des capitaux ne trouvent pas à s'appliquer à une situation dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre (CJUE, 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874, point 47 ; CJUE, 8 mai 2019, Mastromartino, C-53/18, ECLI:EU:C:2019:380, point 34).

Les siège social et domiciles des parties requérantes sont tous situés en Belgique, et aucune d'entre elles n'indique avoir fait usage du droit visé à l'article 49 du Traité FUE lors de son installation. En fonction des informations produites par elles, il n'existe aucun élément d'extranéité dans leurs situations respectives.

Néanmoins, l'arrêté attaqué est non seulement applicable aux parties requérantes mais également à tout opérateur qui, en provenance d'un autre pays de l'Union européenne, souhaiterait obtenir un agrément pour installer un élevage en région wallonne.

Dans le cadre d'un contentieux objectif concernant la légalité d'un arrêté réglementaire, le Conseil d'État doit effectuer le contrôle qui lui est confié par l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en ayant égard à l'ensemble des normes de rang supérieur s'imposant à l'autorité, dans les limites des moyens soulevés par la partie requérante ou d'ordre public.

Lorsqu'il a adopté l'arrêté en cause, susceptible de s'appliquer à des opérateurs provenant d'autres pays de l'Union européenne souhaitant établir un élevage en région wallonne, le Gouvernement wallon devait notamment se conformer aux dispositions des articles 49 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La Cour de Justice de l'Union européenne considère que lorsque « la juridiction de renvoi la saisit dans le cadre d'une procédure en annulation de dispositions applicables non seulement aux ressortissants nationaux, mais également aux ressortissants des autres États membres, la décision que cette juridiction adoptera à la suite de son arrêt rendu à titre préjudiciel produira des effets également à l'égard de ces derniers ressortissants, ce qui justifie qu'elle réponde aux questions qui lui ont été posées en rapport avec les dispositions du Traité FUE relatives aux libertés

fondamentales en dépit du fait que tous les éléments du litige au principal sont cantonnés à un seul État membre » (CJUE, 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, précité, point 51 ; CJUE, 8 mai 2013, Libert e.a., C-197/11 et C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, point 35) et que tel est notamment le cas lorsqu'une procédure donne lieu à un contrôle abstrait de la conformité d'une norme avec les normes juridiques de rang supérieur, compte tenu de l'ensemble des personnes auxquelles ces dispositions s'appliquent (CJUE, 7 septembre 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, ECLI:EU:C:2022:638, point 33).

Les dispositions du Traité FUE relatives à la liberté d'établissement peuvent donc être invoquées par les parties requérantes dans le cadre de leur recours en annulation.

B. Quant au fond

Les parties adverse et requérantes ont des positions contraires quant au fondement légal de la mesure critiquée.

L'article D.55 du décret, dont la violation est invoquée par les parties requérantes, est rédigé comme suit :

« Le Gouvernement peut interdire ou restreindre l'introduction ou le transit sur le territoire wallon de certaines espèces si cela risque de mettre en péril le bien-être animal. Il peut fixer les conditions à respecter pour l'introduction ou le transit sur le territoire wallon de certaines espèces ».

Il résulte des travaux parlementaires du Code que, par cet article, le législateur a entendu habiliter le Gouvernement « à régler l'importation et le transit des animaux afin notamment d'assurer le contrôle des réglementations internationales ». L'exposé des motifs précise encore que « cet article vise essentiellement à mettre un terme au trafic d'animaux sauvages » et qu'il « permet, entre autres, de prendre toutes les dispositions voulues pour contrôler et limiter les importations de tels animaux, qui seront soumises à des conditions nécessaires et strictes » (Doc. Parl., R.W., Sess. 2017-2018, Doc. n° 1150, pages 26 et 27).

Les explications contenues dans les travaux parlementaires autorisent à conclure que cet article, qui permet uniquement de restreindre l'importation d'« espèces » déterminées d'animaux sauvages n'est pas destiné à encadrer l'introduction ou le transit de catégories complètes d'animaux domestiques, à savoir les chats et les chiens. Cet article ne peut donc constituer le fondement légal de l'article 55 de l'arrêté attaqué.

Le moyen n'est pas fondé en ce qu'il invoque la violation de cette disposition.

Comme la partie adverse l'affirme, le fondement légal de l'article 55 de l'acte attaqué est bien l'article D.43 du Code wallon du bien-être des animaux, qui autorise le Gouvernement wallon à fixer des « conditions de commercialisation des animaux » notamment en lien avec leur « origine ». Cet article dispose ce qui suit :

« Le Gouvernement peut, moyennant l'avis du Conseil wallon du bien-être des animaux fixer des conditions de commercialisation des animaux. Ces conditions se rapportent à l'âge des animaux mis en vente, à leur identification, à leur origine, aux informations à donner à l'acquéreur, aux garanties pour l'acquéreur et aux certificats y afférents, à l'encadrement, au conditionnement, à la présentation et l'exposition en vue de la commercialisation, à l'obtention d'un agrément le cas échéant et au respect de certaines conditions d'élevage.

Le Gouvernement peut établir le contenu minimal des contrats de vente ou d'adoption d'animaux ».

L'article 55, § 1^{er}, de l'arrêté attaqué est par ailleurs rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Un élevage donne ou commercialise uniquement des chiens ou des chats issus de sa propre production et nés sur le territoire de la Région wallonne ».

Comme l'affirment les parties requérantes, cette disposition, qui impose aux élevages de vendre uniquement des animaux issus de leur production et qui sont « nés sur le territoire de la Région wallonne », a des effets équivalents à une restriction quantitative à l'importation, en principe interdite par l'article 34 du TFUE.

La partie adverse estime que si elle doit être qualifiée comme telle, cette restriction est admissible au regard de l'article 36 du TFUE, qui dispose comme suit :

« Les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres ».

Conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, une réglementation nationale qui constitue une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives peut être justifiée par l'une des raisons d'intérêt général

énumérées à l'article 36 TFUE ou par des exigences impératives d'intérêt général. Dans l'un ou l'autre cas, la mesure nationale doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint (CJUE, 23 mars 2023, Booky.fi, C-662/21, ECLI:EU:C:2023:239, point 37).

Le rapport des parlementaires Dodrimont et Moinnet, dont les recommandations sont en partie à l'origine de l'acte attaqué, comporte les passages suivants relativement à la nécessité de restreindre les importations de chiens :

« Avant d'aller plus loin, il nous paraît opportun de préciser quelques chiffres sur les enregistrements et importations de chiens en Wallonie. Rappelons que tout chien entrant ou naissant sur le territoire wallon est censé être enregistré sur Dog ID, base de données recensant les chiens, avant son acquisition.
Les trois principaux pays à exporter des chiens vers la Wallonie sont, par ordre d'importance : la Slovaquie, l'Espagne et la Roumanie. La Wallonie exporte également des chiens, principalement vers la France. En voici un résumé :

	2015	2016	2017
Nombre de chiens enregistrés en Belgique (Dog ID)	158.173	164.424	161.477
Nombre de chiens enregistrés en Wallonie (Dog ID)	60.945	62.602	60.009
Nombre de chiens importés en Wallonie (importations commerciales) (AFSCA TRACES)	4454	2918	1745
Slovaquie	3767	2317	1134
Espagne	378	384	369
Roumanie	13	79	124
Nombre de chiens exportés de Wallonie (exportations commerciales) (AFSCA TRACES)	379	321	431
Vers la France	373	300	365

Notre rapport et les recommandations qu'il contient sont aussi en lien avec des situations malheureuses dont les refuges nous ont fait état. En effet, il est fréquemment constaté que des cas d'abandon de chiens acquis en élevage sont ceux d'animaux provenant de structures peu scrupuleuses de la sociabilisation et des bonnes règles entourant l'adoption (achats compulsifs, comportements mal évalués,...).

[...]

RECOMMANDATION 16 : mettre à l'ordre du jour d'une prochaine commission interministérielle le point suivant : mener une réflexion entre les trois Régions et le Fédéral afin d'interdire la commercialisation de chiots importés

Interdire l'importation et la commercialisation de chiots provenant des pays de l'Est nous semble, ainsi que pour différents secteurs, indiscutable. Au travers de l'actualité, les témoignages affluent pour dénoncer les pratiques irrespectueuses infligées à l'animal. Pour être rentables, les plus jeunes animaux doivent être rapidement écoulés et cela, en trichant sur l'âge, avec, notamment, de faux papiers. Ces chiots ne sont, non seulement, pas sevrés, mais développent également des troubles du comportement ou des maladies infectieuses graves. Ces derniers ne

sont pas assez, voire pas du tout sociabilisés, étape ô combien importante pour la suite de leur vie.

Ces chiots nourrissent ainsi les trafics de chiens via les animaleries. Des usines à chiots sévissent entre autres en République Tchèque, en Slovaquie, en Pologne, en Hongrie, en Lituanie. Ce business extrêmement rentable suit la “mode” et concourt à la production de chiens “à la demande”. De plus, ces chiots sont transportés sur des centaines de kilomètres, dans des espaces réduits, entassés, sans eau ni nourriture et dans le stress. A l’arrivée, seuls les plus forts et/ou les plus chanceux survivront. Ces pratiques allant à l’encontre absolue du bien-être animal doivent cesser ».

La note au Gouvernement wallon accompagnant le projet d’arrêté en première lecture comporte par ailleurs le passage suivant, quant à la même question :

« Près d’un tiers des familles possède un animal en Wallonie, et la crise sanitaire nous a encore prouvé à quel point leur compagnie était bénéfique à l’humain. Mais cet engouement nous incite également à redoubler de vigilance concernant les conditions de détention et de commercialisation des animaux, qui sont des êtres sensibles et non des biens de consommation.

Ainsi, ces dernières années, la situation des élevages de chiens a fait l’objet de beaucoup d’attention. De nombreuses plaintes parviennent à l’administration à cet égard. Certaines acquisitions, parfois impulsives ou suivant des effets de modes, mènent à des situations dramatiques, allant jusqu’à la mort de l’animal. Certains chiots sont en effet importés sur de longues distances, trop jeunes, mal vaccinés, victimes de consanguinité, mal socialisés, etc.

Ces chiots sont commercialisés en Wallonie par l’intermédiaire d’éleveurs commerçants. Tout laisse à penser que ces éleveurs commerçants sont, en réalité, principalement des revendeurs qui n’ont, en rien, la fibre de véritables éleveurs. De plus, le système actuel de reconnaissance des pays et éleveurs étrangers, sur base d’une déclaration de leur part, ne permet pas de garantir le respect des normes prévues par l’Arrêté Royal du 27 avril 2007. Le nombre disproportionné de chiots issus de pays étrangers morts avant l’âge de 6 mois, illustre la mauvaise santé des animaux importés. En effet, tandis que ce taux de mortalité est de 0,7 % pour les chiots identifiés en Wallonie entre 2015 et 2020, il atteint une moyenne de 5,82 % pour les chiots importés pour être commercialisés en Wallonie sur la même période.

Dans ces conditions, il est indispensable de mettre fin à toute production intensive d’animaux, et à l’activité d’éleveur-commerçant en tant que telle. Bien que le Traité de Fonctionnement de l’Union Européenne (TFUE) fonde le principe de l’interdiction de toute mesure limitant l’importation ou l’exportation de biens entre États membres, l’article 36 du même traité permet de déroger à ce principe pour autant que la disposition soit dûment motivée pour des raisons de protection de la santé et de la vie des animaux.

Les données chiffrées relevées ci-dessus issues de DogID, les centaines de plaintes reçues par l’administration ainsi que le rapport parlementaire de Mr Dodrimont et Mme Moinnet relatif à l’élevage canin en Wallonie, attestent indéniablement du fait que le cadre actuel ne permet de protéger la vie ni la santé des chiots importés pour être commercialisés en Wallonie ».

Il n’est pas contesté par les parties requérantes que la protection du bien-être des animaux constitue une exigence impérative d’intérêt général, permettant aux États membres de limiter dans certaines conditions les libertés prévues par le droit de l’Union. La Cour de Justice juge d’ailleurs à cet égard que « la protection du

bien-être des animaux constitue un objectif légitime d'intérêt général dont l'importance s'est traduite, notamment, par l'adoption par les États membres du protocole sur la protection et le bien-être des animaux, annexé au traité instituant la Communauté européenne » (CJUE, 10 septembre 2009, Commission / Belgique, C-100/08, ECLI:EU:C:2009:537, point 91). En application de l'article 13 du Traité FUE, l'Union et les États membres doivent par ailleurs tenir pleinement compte des exigences du bien-être des animaux lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de celle-ci (CJUE, 17 mars 2021, One Voice et Ligue pour la protection des oiseaux, C-900/19, ECLI:EU:C:2021:211, point 39).

Il doit par ailleurs être admis qu'en restreignant la possibilité de vendre en région wallonne des animaux issus d'élevages qualifiés d'« usines à animaux », dans lesquels le bien-être animal n'est nullement respecté, la mesure a pour objet l'amélioration du bien-être animal. Elle prive en effet les « usines » en question d'un débouché commercial, empêche que des animaux subissent un transport dans des conditions qui ne respectent pas leur bien-être et incite les producteurs, y compris en dehors de la région wallonne, à respecter davantage cet impératif.

La mesure poursuit donc bien un objectif impérieux d'intérêt général autorisé par l'article 36 du TFUE.

La restriction en cause doit toutefois également être proportionnée au regard du but poursuivi, c'est-à-dire ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

De ce point de vue, le dossier administratif ne permet pas de vérifier que la partie adverse a adopté la mesure la moins attentatoire aux libertés prévues par le Traité.

Le rapport des parlementaires Dodrimont et Moinnet fait état de statistiques émanant du service public de Wallonie relatives aux animaux importés en région wallonne. Ces statistiques ne sont toutefois pas produites au dossier par la partie adverse, de sorte que les chiffres avancés par les deux parlementaires sont invérifiables. À supposer que ces chiffres puissent être pris en considération, ils ne concernent que le nombre de chiens importés en région wallonne depuis la Slovaquie, l'Espagne et la Roumanie, sans rien révéler de l'état de santé et du bien-être des chiens concernés.

Les auteurs du rapport font état d'« usines à chiens », élevant des animaux dans des conditions indignes, dans les « pays de l'Est ». La 16^e recommandation du rapport des deux parlementaires affirme que les usines en question sont situées en « République Tchèque, en Slovaquie, en Pologne, en Hongrie, en Lituanie ». Or, les statistiques par ailleurs citées ne permettent pas de conclure que des chiens seraient importés en région wallonne depuis la république Tchèque, la Pologne, la Hongrie ou encore la Lituanie.

Le dossier administratif ne contient, pour le surplus, aucune information concrète quant au bien-être des animaux qui proviendraient d'autres pays de l'Union européenne, pourtant concernés par la mesure attaquée.

La nécessité de la mesure contestée n'étant pas démontrée, le moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation des articles 34 à 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Pour le surplus, ni le dossier administratif, ni même les écrits de procédure de la partie adverse, ne font état du moindre motif justifiant que les animaux provenant d'élevages situés en région flamande ou en région de Bruxelles-Capitale ne puissent être vendus par un éleveur en région wallonne. Il n'existe dès lors aucun objectif légitime justifiant une entorse aux principes de la libre circulation des biens et services de l'Union économique et monétaire belge, que les régions sont tenues de respecter en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le moyen est également fondé en ce qu'il invoque la violation de ces principes consacrés par l'article 6 de la loi spéciale précitée.

XII. Neuvième moyen

XII.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

Les parties requérantes soulèvent un neuvième moyen pris « de la violation du principe de la liberté de commerce et de l'industrie, de la violation de l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la violation de l'article 23 de la Constitution et des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3 de la loi spéciale de

réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la violation des articles 26, 34 à 36 et 49 à 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, III, 2° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, 2° et VI, alinéa 4, 2° et alinéa 5, 4° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la violation de l'article D.43 du Code wallon du bien-être des animaux, de la méconnaissance du principe de motivation matérielle et de l'erreur ou de l'incohérence dans les motifs, de la méconnaissance des principes du raisonnable et de la proportionnalité, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir ».

Elles critiquent l'article 57, § 1^{er}, de l'arrêté attaqué, qui impose au vendeur de donner à l'acheteur une garantie « quant à la santé de l'animal », et son annexe 8, fixant la forme et le contenu du certificat de garantie. Elles estiment, en substance, que « la garantie du vendeur ne peut être justifiée par aucune considération de bien-être animal ». Elles soulignent que l'autorité fédérale est restée compétente en matière de protection des consommateurs, en matière de « droit des pratiques du commerce » et en matière de normes relatives à la santé des animaux.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse rappelle les termes et la portée des dispositions pertinentes de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Elle se réfère au texte de l'article D.43 du Code du bien-être des animaux, et aux travaux parlementaires liés à l'adoption de cet article. Elle reproduit ensuite l'article 57, § 1^{er}, de l'acte attaqué et les explications y relatives contenues dans la note au Gouvernement accompagnant le projet en première lecture.

Elle déduit de ces différents textes que l'article litigieux a d'abord pour objectif que l'acquéreur potentiel d'un animal soit bien informé, ce qui concourt au bien-être animal.

Elle affirme être compétente pour adopter « de telles règles en matière de bien-être animal et de protection du consommateur », et qu'elle ne se substitue ce faisant pas à l'autorité fédérale en matière de protection du consommateur, puisque « elle traite cette matière sous l'angle de la protection du bien-être animal ».

À son estime, la circonstance qu'une garantie soit donnée en matière de santé animale relèverait « tant de la protection du bien-être animal que de celle du

consommateur » puisque « la bonne santé de l’animal participe à son bien-être ». Elle affirme que « le Gouvernement ne réglemente pas la santé des animaux, mais impose seulement une garantie qui s’explique par l’objectif de bien-être animal affiché par l’arrêté litigieux ». La mesure en cause ne concerne par ailleurs pas, de son point de vue, les pratiques de commerce.

La partie adverse estime en outre que, s’il devait être considéré qu’il existe un empiètement sur les compétences fédérales, celui-ci serait justifié au titre de l’exercice des pouvoirs implicites.

La partie adverse dit enfin ne pas apercevoir en quoi il y aurait une violation de la liberté de commerce et d’industrie, des dispositions du TFUE visées au moyen, de l’article 16 de la charte des droits fondamentaux et de l’article 23 de la Constitution. En toute hypothèse, elle rappelle et explique que ces droits et libertés ne sont pas absolus et peuvent faire l’objet de restrictions au nom du bien-être animal.

C. Mémoire en réplique

Les parties requérantes soutiennent que le seul fondement de la compétence de la partie adverse réside dans la protection du bien-être animal. Elles rappellent ensuite la nécessaire proportionnalité des mesures restreignant la possibilité d’exercer des activités économiques.

Elles réaffirment que la partie adverse « reste en défaut d’expliquer en quoi le fait de fixer la garantie du vendeur à deux ans serait en rapport avec le bien-être animal ». Selon elles, une fois l’animal vendu, « le vendeur [...] n’est plus en mesure de prendre soin de l’animal » alors que « l’acheteur, qui est en mesure d’en prendre soin, est garanti contre toute conséquence d’un mauvais traitement ».

D. Dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes maintiennent que la garantie de deux ans litigieuse n’est ni justifiée ni proportionnée au regard de l’objectif de protection du bien-être animal, le vendeur n’étant pas en mesure d’influer sur la santé de l’animal sur une période aussi longue.

XII.2 Appréciation du Conseil d’État

Au moment de l’adoption de l’acte attaqué, l’article 1649^{quater}, § 1^{er}, de

l'ancien code civil était toujours rédigé comme suit :

« Le vendeur répond vis-à-vis du consommateur de tout défaut de conformité qui existe lors de la délivrance des biens de consommation et qui apparaît dans un délai de deux ans à compter de celle-ci ».

En dehors d'un énoncé des dispositions et principes invoqués par les parties requérantes, le moyen critique seulement la phrase suivante contenue dans le certificat de garantie qui constitue l'annexe 8 de l'acte attaqué :

« Ce certificat définit les droits de garantie légaux du consommateur, comme stipulé aux articles 1649*bis* à 1649*octies* du Code civil (la "loi consommation"). La garantie légale prévoit une période de garantie de 2 ans et s'applique à tous les animaux de compagnie vendus par un vendeur à un consommateur ».

Ce passage de l'annexe 8 de l'acte attaqué se limite à rappeler l'existence d'une garantie offerte par le Code civil, imposée aux vendeurs au bénéfice des consommateurs, lors de la vente d'un animal, considéré dans le cadre d'une telle transaction comme étant un « bien de consommation ».

Constituant un simple rappel de la norme fédérale alors applicable, ce passage ne modifie pas l'ordonnancement juridique, et ne peut donc être contesté devant le Conseil d'État.

Les autres dispositions de l'annexe 8 de l'arrêté attaqué ne faisant pas l'objet d'une critique précise de la part des parties requérantes, le moyen est rejeté.

XIII. Étendue de l'annulation

Les premier, quatrième, septième et huitième moyens, qui formulent des griefs contre les articles 5, 22, 40, 55, 85 et 99 ainsi que l'annexe 7 de l'arrêté attaqué sont reconnus fondés.

Les parties requérantes sollicitent l'annulation de la totalité de l'arrêté.

La partie adverse, dans son mémoire en réponse, demande le rejet des moyens mais ne conteste pas le principe d'une annulation de l'acte attaqué dans sa globalité. En réponse à une requête en annulation enrôlée sous le numéro G/A. 238.938/VI-22.555 déposée par d'autres requérants contre le même arrêté réglementaire, et qui a été évoquée au cours des plaidoiries en la présente cause, la partie adverse défend la position selon laquelle le recours est irrecevable en raison du fait que la requête vise à l'annulation de certains articles déterminés de l'arrêté royal,

et non l'arrêté royal dans sa globalité. À son estime :

- « Le recours est dirigé contre certaines dispositions seulement de chacun des actes attaqués. Le recours ne vise pas les actes attaqués en entier, pas même à titre subsidiaire : [...] »

Comme l'indique son intitulé, le premier acte attaqué a pour objet les "conditions d'agrément des établissements pour animaux" et les "conditions de détention et de commercialisation au sein de ces établissements". Toutes les dispositions attaquées sont logées sous le chapitre 5, intitulé "conditions d'agrément des établissements". Selon l'alinéa premier de l'article 19 qui introduit ce chapitre "les agréments pour l'élevage occasionnel, l'élevage amateur, l'élevage professionnel, l'établissement commercial, la pension ou le refuge sont délivrés et maintenus aux conditions fixées par le présent chapitre".
[...]

2.2.2. En règle, l'annulation partielle n'est pas admissible

En règle, "l'annulation partielle n'est admissible que si l'acte contient en réalité plusieurs dispositifs et que l'annulation de l'un ne revient pas à modifier les autres. L'annulation partielle n'est pas possible s'il apparaît que le tout est conçu par son auteur comme indivisible ou l'est objectivement. (...) Si les dispositifs ne sont pas divisibles, un recours limité à une partie de l'acte doit être rejeté, car la requête fixe les termes de la demande et le juge est incompétent pour réformer un acte administratif" [M. PAQUES, Principes de contentieux administratif, Larcier, 2017, n° 168, page 286].

2.2.3. En l'espèce, les actes attaqués sont indivisibles

L'article 19 précité montre que l'auteur de l'acte attaqué a conçu comme indivisible à tout le moins le dispositif relatif aux conditions de détention et de commercialisation au sein des établissements pour animaux.

En tout état de cause, des conditions d'exploitation ou, comme ici, des conditions d'agrément, sont en principe objectivement indivisibles : dans un ensemble de conditions, l'on ne voit pas qu'il puisse être fait l'économie de certaines d'entre elles ou de l'une plutôt que de l'autre puisque toutes concourent à encadrer une activité selon l'objectif légal et réglementaire poursuivi, en l'occurrence le bien-être animal dans certains établissements.
[...]

Partant, le recours est irrecevable ».

Dans son dernier mémoire, elle nuance comme suit le caractère indivisible de l'acte attaqué, affirmé dans l'affaire G/A. 238.938/VI-22.555 :

- « Le mémoire en réponse déposé dans l'affaire G/A 238.938/[VI]-22555 conclut à l'irrecevabilité du recours, en ce qu'il sollicite l'annulation partielle de dispositions qui ont pour objet les conditions de détention et de commercialisation des animaux.

Le mémoire en réponse prend ainsi comme point de repère l'article 19 de l'arrêté attaqué qui dispose que "les agréments pour l'élevage occasionnel, l'élevage amateur, l'élevage professionnel, l'établissement commercial, la pension ou le refuge sont délivrés et maintenus aux conditions fixées par le présent chapitre".

La requête déposée dans la présente affaire diffère de celle déposée dans l'affaire G/A 238.938/[VI]-22.555 :

- La présente requête sollicite l'annulation de l'ensemble de l'acte attaqué mais ne s'en prend qu'aux articles 5, 21, §§ 1^{er} et 2, 28, 40, 43, 47, 55 et 85 ainsi qu'à celle des annexes 7 et 12 de l'arrêté attaqué ;

- la requête dans l'affaire G/A 238.938/[VI]-22.555 s'en prend nommément aux articles 21, §§ 1 et 2, 28, § 2, 42, 47, § 1^{er}, alinéa 2 et 4, 55, § 1^{er}, 85, de l'arrêté attaqué ;

- la partie requérante dans la présente affaire s'en prend donc, en plus, aux articles 5, 40 et 43 de l'acte attaqué, ainsi qu'aux annexes 7 et 12 ; elle s'en prend, en moins, à l'article 42 de l'arrêté attaqué.

Si le rapport déposé dans l'affaire G/A 238.938/XIII-22.555, concluant à l'irrecevabilité du recours, doit être suivi, il n'en va pas de même ici. Certaines dispositions spécialement attaquées sont détachables du reste du règlement : - l'article 5, concernant la redevance (premier moyen).

Il ressort de cette disposition que : - l'article 5 concerne une redevance, qui n'est pas une condition de détention d'animaux ou de commercialisation, mais seulement le paiement d'un service rendu au citoyen ; il n'est d'ailleurs pas repris au sein du chapitre 5 "Conditions d'agrément des établissements" et n'entretient pas de lien avec l'article 19 de l'arrêté concernant les conditions d'agréments ».

Lorsque les dispositions d'un acte ou d'un règlement forment un tout indivisible, l'annulation partielle de celui-ci équivaut à sa réformation. Le Conseil d'État est alors sans compétence pour prononcer pareille réformation. Si, en revanche, les dispositions de l'acte attaqué sont divisibles et séparables, l'annulation de certaines d'entre elles en laisse intact l'objet principal et, dans cette mesure, le Conseil d'État est compétent pour en prononcer l'annulation partielle.

La partie adverse ne sollicite pas que le Conseil d'État limite l'annulation aux dispositions reconnues illégales à l'issue de l'examen des moyens. Elle affirme au contraire que l'acte attaqué, et à tout le moins son chapitre 5, contenant les articles 19 à 98, constitue un tout indivisible. À son estime, l'article 19 de l'arrêté attaqué constitue la démonstration de ce que « l'auteur de l'acte attaqué a conçu comme indivisible à tout le moins le dispositif relatif aux conditions de détention et de commercialisation au sein des établissements pour animaux ».

Dès lors que l'auteur de l'acte attaqué considère que son règlement – en particulier son chapitre 5 - constitue un ensemble indivisible, il n'appartient pas au Conseil d'État de limiter l'annulation aux seuls articles dont l'illégalité a pu être constatée.

L'acte attaqué doit donc être annulé dans sa totalité.

XIV. Maintien des effets

XIV. Thèse de la partie adverse

La partie adverse sollicite le maintien des effets de l'acte attaqué. Elle fait état de plusieurs motifs qui, selon elle, justifieraient cette demande.

En premier lieu, elle affirme que, depuis le 1^{er} mars 2023, date d'entrée en vigueur de l'acte attaqué, plus de 700 agréments ont été accordés, et se retrouveraient sans base légale en cas d'annulation.

En deuxième lieu, elle insiste sur les formations en cours organisées sur le fondement de l'article 28, § 2, 6°, de l'acte attaqué. Elle indique que la création de ces formations a impliqué des investissements de la part des organisateurs et que de nombreux éleveurs y sont déjà inscrits.

En troisième lieu, elle affirme que les normes contenues dans l'arrêté royal du 27 avril 2007, qui reprendraient vigueur en cas d'annulation de l'acte attaqué, « sont obsolètes et ne rencontrent plus le bien-être animal ».

En quatrième lieu, le bien-être animal est devenu une valeur essentielle désormais protégée par l'article 7*bis* de la Constitution et une préoccupation sociétale importante. Elle affirme que « l'annulation de l'acte attaqué engendrerait la détention et l'exploitation de plusieurs milliers d'animaux à des fins d'élevage et de commercialisation sans garde-fou ni contrôle adapté ».

En cinquième lieu, il ne serait pas établi que l'acte attaqué violerait une disposition de droit européen, le rapport de l'auditeur rapporteur étant essentiellement fondé sur la violation du principe de motivation matérielle.

Pour ces raisons la partie adverse sollicite du Conseil d'État qu'il maintienne définitivement « les effets intervenus jusqu'à la notification de l'arrêt à venir des dispositions qui seraient annulées » et « les effets des dispositions qui seraient annulées pour un délai de trois ans prenant cours à dater de la notification de l'arrêt à venir ».

Le délai de trois ans en question serait nécessaire pour « permettre à l'autorité de procéder à la réfection de l'acte attaqué en connaissance de cause, en ce compris, au besoin, de procéder ou faire procéder à de nouveaux devoirs et de suivre l'évolution du projet de règlement européen » sur le bien-être des chiens et des chats

actuellement porté par la commission européenne.

XIV.2 Appréciation du Conseil d'État

L'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État est rédigé comme suit :

« À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.
La mesure visée à l'alinéa 1^{er} ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers ».

En application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la mesure décidant le maintien de tout ou partie des effets de l'acte annulé ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, la décision pouvant tenir compte des intérêts des tiers. Une telle formulation montre, de toute évidence, que l'intention du législateur a été de ne permettre le recours à cette mesure qu'avec sagesse et circonspection dans le chef du Conseil d'État. Il a ainsi été précisé, au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril, notamment, la sécurité juridique, dans certaines circonstances (Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5). La Cour constitutionnelle a, de même, insisté sur le juste équilibre qui doit être respecté entre « l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées » (C.C., arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.018), B.9.4 ; C.C., arrêt n° 154/2012 du 20 décembre 2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.154), B.3 et B.4. Dans le même sens : C.C., arrêt n° 14/2013 du 21 février 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.014), B.3 ; C.C., arrêt n° 73/2013 du 30 mai 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.073), B.8). De même, comme l'a observé l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 20 janvier 2014, précitée, « la mesure, déjà fort peu mise en œuvre à l'égard des règlements, le sera plus rarement encore lorsque c'est un acte individuel qui est annulé, compte tenu du caractère indéterminé des effets des premiers par rapport à la

portée individuelle des seconds » (Ibidem, n° 5-2277/1, p. 98). À cet égard, il a été précisé que la circonstance que le Conseil d'État puisse désormais apprécier s'il y a lieu de moduler cette rétroactivité en fonction des circonstances propres à la cause se justifie par le fait qu'une annulation avec effet rétroactif peut avoir parfois des « effets insurmontables et disproportionnés » (Ibidem, n° 5-2277/3, p. 23).

En l'occurrence, la partie adverse évoque en premier lieu l'incertitude que créerait une annulation sur les agréments délivrés depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué.

La légalité des actes administratifs individuels ne peut plus être contestée par les autorités administratives s'ils ne sont pas entrepris en annulation dans le délai prévu par l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

En conséquence, et à moins qu'un recours en annulation ait été introduit à leur encontre, les agréments qui ont été délivrés en application de l'arrêté annulé doivent être considérés comme définitifs, même s'ils sont privés d'une base réglementaire. L'annulation de l'arrêté attaqué n'est donc pas supposée porter atteinte à la sécurité juridique de ceux qui ont obtenu un agrément ou un renouvellement de leur agrément.

En ce qui concerne les formations en cours, destinées à permettre aux élèves de respecter les exigences de l'article 28 de l'acte annulé, le principe de sécurité juridique n'est nullement atteint.

La partie adverse n'apporte d'abord aucun élément quant au nombre d'élèves actuellement inscrits à ces formations, de sorte qu'elle ne démontre pas factuellement une atteinte à leur sécurité juridique ni aucune conséquence disproportionnée de l'annulation les concernant.

Ensuite, les formations elles-mêmes, si elles sont organisées dans le but de satisfaire à l'exigence de l'arrêté annulé, ne sont nullement conditionnées – quant à leur légalité – à l'existence de cet arrêté. Il appartient à la partie adverse de décider, lors de l'éventuelle réfection de son acte, si elle entend maintenir une obligation de formation et si elle entend rendre aux formations déjà suivies une utilité en en reconnaissant leur validité. Ces choix ne sont en rien limités par l'annulation en cause.

Enfin, et en toute hypothèse, les désagréments causés par l'annulation aux organismes de formation et aux éleveurs inscrits peuvent être, le cas échéant, réparés par une indemnisation à charge de l'auteur de l'acte, en lien avec le préjudice subi.

En ce qui concerne l'atteinte au bien-être animal qui résulterait du retour en vigueur de l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux, que la partie adverse qualifie d' « obsolète », elle n'est nullement établie par la partie adverse. Conformément à l'article 107 de l'arrêté annulé, ces règles ont été pour la plupart en vigueur jusqu'au 1^{er} mars 2023, et la partie adverse n'a jamais affirmé auparavant qu'elles mettaient en danger le bien-être des animaux. Elle n'explique du reste toujours pas en quoi cela serait le cas.

Il est, en quatrième lieu, inexact d'affirmer que l'annulation en cause laisserait l'exploitation des élevages « sans garde-fou ni contrôle adapté », dès lors que les normes de l'arrêté royal du 27 avril 2007 précité reprennent vigueur à dater de l'annulation, dans l'attente d'un éventuel arrêté de réfection.

En cinquième lieu, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, il résulte bien du présent arrêt que l'arrêté annulé porte atteinte au droit de l'Union.

En fonction de ce qui précède, il n'existe aucun élément indiquant que le caractère rétroactif du présent arrêt pourrait entraîner des conséquences disproportionnées ou mettre en péril la sécurité juridique.

La demande de maintien des effets est rejetée.

XV. Indemnité de procédure et autres dépens

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

Le recours étant déclaré fondé, il convient de mettre les autres dépens également à charge de la partie adverse.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}

L'arrêté du Gouvernement wallon du 24 novembre 2022 relatif aux conditions d'agrément des établissements pour animaux et aux conditions de détention et de commercialisation au sein de ces établissements est annulé.

Article 2

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*.

Article 3

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 2.800 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée aux parties requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 décembre 2024, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,
Xavier Close,
Aurélien Vandeburie,
Nathalie Roba,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffière.

La greffière,

Le Président,

Nathalie Roba

David De Roy