

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.688 du 10 décembre 2024

A. 238.938/VI-22.555

En cause :

1. **l'association sans but lucratif ANDIBEL,**
 2. **l'association sans but lucratif ANI-ZOO,**
 3. **L.M.,**
 4. **V.C.,**
 5. **la société à responsabilité limitée VAN MARJOLIE,**
 6. **la société à responsabilité limitée AU PETIT ELEVAGE,**
- ayant élu tous domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. **l'association sans but lucratif GLOBAL ACTION IN THE INTEREST OF ANIMALS (GAIA),**
 2. **l'association sans but lucratif UNION WALLONNE POUR LA PROTECTION ANIMALE (UWPA),**
 3. **l'association sans but lucratif SANS COLLIER,**
- ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE, Eva LIPPENS
et Victorine NAGELS, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 avril 2023, les parties requérantes demandent l'annulation :

- « 1. des articles 21 § 1 et § 2, 28 § 2, 42, 47 § 1^{er}, alinéa 2 et 4, 55 § 1 et 85 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24.11.2022 relatif aux conditions d'agrément des établissements pour animaux et aux conditions de détention et de commercialisation au sein de ces établissements, publié au Moniteur Belge le 1^{er} mars 2023 ;
2. des dispositions de la circulaire ministérielle interprétative du 27 février 2023 concernant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24.11.2022 relatif aux conditions d'agrément des établissements pour animaux et aux conditions de détention et de commercialisation au sein de ces établissements, ayant un caractère réglementaire, page 3, § 1^{er} et § 3 ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 2 juin 2023, l'ASBL Global Action in the Interest of Animals (GAIA), l'ASBL Union wallonne pour la Protection Animale (UWPA) et l'ASBL Sans Collier demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies provisoirement par une ordonnance du 21 juin 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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.

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^{es} Jean-Marc Rigaux et Vincent Paquet, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Julien Laurent, *loco* Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Annabelle Deleeuw, *loco* M^{es} Marc Uyttendaele, Eva Lippens et Victorine Nagels, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, 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 était « 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'agréments 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, accompagné 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 du premier 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.

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

IV. Intervention

Par une requête introduite le 2 juin 2023, l'ASBL Global Action in the Interest of Animals (GAIA), l'ASBL Union wallonne pour la Protection Animale (UWPA) et l'ASBL Sans Collier demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Selon l'article 4 de ses statuts, l'ASBL GAIA a pour but de :

- « - protéger les animaux, en tant qu'être sensibles particulièrement vulnérables, contre la cruauté humaine, les mauvais traitements et les abus, qu'ils soient maintenus en captivité ou en liberté,
- défendre les besoins de ces animaux en matière de bien-être optimal et leurs intérêts à l'égard d'une qualité de vie optimale,
- défendre les droits de ces animaux, notamment celui de vivre et de mourir avec dignité, d'être traités avec respect et de voir leur vie et leur bien-être protégés par la loi,
- agir pour des personnes - dont au moins les membres – dans le but ou avec pour conséquence directe de prévenir ou de réduire la souffrance animale,
- faire respecter les lois existantes en matière de protection des animaux, comme le prévoit notamment l'article 5, et œuvrer en faveur d'une réglementation de plus en plus respectueuse des intérêts et des droits des animaux, comme mentionné plus haut.

À cet égard, l'association a également pour objectif de sensibiliser au fait que ces animaux sont des êtres vivants précieux et importants sur le plan éthique, et de contribuer à l'avènement d'une société qui en prend soin et les respecte.

À cette fin, l'association promeut un traitement non violent, humain et éthique des animaux par les êtres humains. En ce sens, l'association défend également les coutumes et pratiques sociales qui respectent le bien-être et la vie des animaux, notamment dans les domaines de la production et de la consommation de biens et de services. Ce faisant, l'association entend contribuer à accroître l'attention et la sensibilisation au bien-être et aux droits des animaux ».

L'article 3 des statuts l'ASBL Union Wallonne pour la Protection Animale (UWPA) lui donne l'objet suivant :

- « § 1 L'association a pour but de défendre les intérêts des refuges francophones agréés, d'associations œuvrant pour le bien-être animal, de défendre la cause des animaux dans le cadre de la protection des animaux et ce, auprès des administrations, du monde politique, des médias, du grand public et du secteur de faire évoluer la législation afin de lutter plus efficacement contre toutes formes d'exploitation des animaux. Elle réalise notamment ses objectifs par les activités ci-après.

§ 2 L'association se donne les moyens de défendre les intérêts de ses affiliés et des animaux qu'ils représentent auprès des administrations et du monde politique, par toutes les ressources légales. Les moyens qu'elle met particulièrement en œuvre sont : lobby politique, manifestations, stands, communication directe et par l'intermédiaire des médias, organisations d'événements festifs.

Elle peut accomplir toute opération civile, mobilière ou immobilière et accorder son aide ou sa collaboration et participation, par tout moyen, à des entreprises ou organismes poursuivant les mêmes buts et dont l'activité contribuerait ou pourrait contribuer à la réalisation de ceux-ci.

§ 3 Pour réaliser ses objectifs, l'association peut recevoir toute aide ou contribution matérielle ou financière, d'institutions et personnes publiques ou privées. Les fonds et matériels ainsi récoltés doivent servir exclusivement à la réalisation du but social ».

L'article 3 des statuts de l'ASBL Sans Collier prévoit que cette dernière a pour but « la protection des animaux » et précise qu'elle « poursuit la réalisation de ce but par la gestion d'un ou de plusieurs refuges et centres d'accueil pour animaux, la sensibilisation au bien-être animal et à la protection animale, le développement d'initiatives, d'événements ou de projets visant à améliorer la condition animale, le bien-être animal, la défense des animaux et de la cause animale de manière générale et auprès des autorités et des Juridictions, l'aide matérielle ou financière à des projets ou à des actions visant à défendre des animaux et la représentation des droits des animaux auprès d'instances diverses ».

Les trois associations poursuivent un objet social qui est en lien avec la protection soit des animaux, soit de leur bien-être. Chacune dispose dès lors d'un intérêt à défendre la légalité d'un acte réglementaire dont le but est l'amélioration du bien-être des animaux présents dans les élevages et les refuges situés sur le territoire de la Région wallonne.

Leurs demandes d'intervention sont accueillies.

IV. Recevabilité

IV.1. En ce qui concerne le premier acte attaqué

Le premier acte attaqué a été annulé par l'arrêt n° 261.687 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.687), prononcé ce jour.

Cette circonstance prive le présent recours de son premier objet.

IV.2. En ce qui concerne le deuxième acte attaqué

A. Thèse des parties requérantes

S'agissant de déterminer si une personne est recevable à contester seulement certaines dispositions d'un acte réglementaire, les parties requérantes soulignent qu'il convient d'examiner individuellement chacune des dispositions pour déterminer si celle-ci est dissociable ou non du reste de l'acte attaqué.

Elles estiment que si les deux « paragraphes » qu'elles contestent dans le deuxième acte attaqué étaient supprimés, cela ne mettrait « de toute façon pas en cause d'une part l'applicabilité de l'article 19 [de l'arrêté du Gouvernement wallon] relatif à l'octroi d'agrément ni d'autre part l'article 85 [de l'arrêté du Gouvernement wallon] lui-même ».

B. Appréciation du Conseil d'État

Il ressort de l'objet de la requête que les parties requérantes sollicitent spécifiquement l'annulation des dispositions contenues à la « page 3, § 1^{er} et § 3 » de la circulaire du 27 février 2023.

Les paragraphes contestés, en réalité des alinéas, concernent l'application de l'article 85, alinéa 3, 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. Cette disposition réglementaire est rédigée comme suit :

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

L'« interprétation » de cet alinéa, contenue dans la circulaire partiellement attaquée, se présente comme suit :

« 7. Article 85, alinéa 3 : Limitation des races

L'arrêté du gouvernement wallon du 24 novembre 2022 entre en vigueur le 1^{er} mars 2023.

Celui-ci prévoit que les élevages occasionnels, amateurs et professionnels de chiens ou de chats produisent dorénavant maximum deux races par espèce ou deux croisements distincts (art. 85, al. 3 de l'AGW).

Une liste des races établie par le Service sur base des standards fixés au niveau international sera mise à disposition sur le portail BEA.

Si les deux races ou croisements produits au sein d'un élevage agréé varient en cours d'agrément, le gestionnaire est tenu d'adapter, à chaque changement de race ou de croisement produits :

- l'inventaire des femelles reproductrices,
- les directives concernant l'alimentation, le logement et les soins de l'animal ainsi que les directives écrites concernant le développement du comportement et l'éducation du chien,
- le plan de reclassement des animaux reproducteurs.

Au maximum deux changements de race sont autorisés en cours d'agrément.

A l'exception des élevages occasionnels, les élevages de chiens ou de chats doivent élaborer, dès le début de leur activité, un plan de reclassement. Ils doivent en effet prévoir ce qu'il adviendra des animaux reproducteurs lorsque ceux-ci ne seront plus utilisés pour la reproduction (art. 86, § 4 de l'AGW).

Pour les élevages dont l'agrément est en cours, l'arrêté ne prévoit pas de dispositions transitoires en ce qui concerne la diminution du nombre de races à maximum deux races.

A partir du 1^{er} mars 2023, il ne peut y avoir de saillies avec une femelle d'une race autre que les deux races conservées.

Les gestations en cours au 1^{er} mars sont menées jusqu'à leur terme et la race des animaux issus de ces portées (nés avant le 1^{er} mai) n'est pas comptabilisée dans le nombre maximum de deux races.

Après le 1^{er} mars 2023, les élevages qui détiennent plus de deux races élaborent un plan de reclassement. Le plan de reclassement précise les mesures qui sont prises en vue de se conformer à cette nouvelle obligation et les délais de l'application de ces mesures. Le plan de reclassement est mis à la disposition du Service à la demande. Si le plan de reclassement n'a pas été réalisé et exécuté, ces élevages font l'objet d'un avertissement.

Le gestionnaire détermine, dans le plan de reclassement, ce qu'il advient des animaux reproducteurs avec lesquels il ne veut ou ne peut plus faire de la reproduction et des femelles gestantes au 1^{er} mars 2023 et qui ne ressortent pas des deux races choisies :

a) Ceux-ci peuvent être mis à la retraite.

Dans ce cas, le gestionnaire peut soit :

- les donner à un particulier. Les chats devront être stérilisés au préalable (cf. art. 55, § 2), il n'y a pas de stérilisation obligatoire pour les chiens.
- les détenir à titre privé :

*s'ils sont stérilisés, ils ne sont pas considérés comme faisant partie de l'élevage (cf. art. 84 alinéa 2). Ils sont néanmoins comptabilisés dans le calcul de la surface minimale de détention (cf. art. 43) s'ils sont présents sur les lieux de l'élevage.

* s'ils ne sont pas stérilisés, ils sont considérés comme faisant partie de l'élevage et sont donc inscrits dans l'inventaire des femelles

reproductrices (cf. art. 84 alinéa 2). Ils sont comptabilisés dans le calcul de la surface minimale de détention (cf. art. 43).

b) Ils peuvent être commercialisés à condition d'être stérilisés (cf. art. 86) sauf s'ils sont destinés à un éleveur agréé et si l'âge limite de reproduction n'est pas atteint (8 ans), ou en cas de contre-indication vétérinaire. Le passeport ou le carnet de santé est transmis à l'acquéreur.

c) Ils peuvent être donnés à un refuge.

La stérilisation nécessite l'avis du vétérinaire de contrat ».

La requête tend à l'annulation des alinéas selon lesquels « une liste des races établie par le Service sur base des standards fixés au niveau international sera mise à disposition sur le portail BEA » et « au maximum deux changements de race sont autorisés en cours d'agrément ».

Lorsque les dispositions d'un acte administratif 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.

Selon la partie adverse, la circulaire dont deux alinéas sont contestés ne présente pas de caractère réglementaire.

Il ressort toutefois de la formulation même des développements que la circulaire consacre à l'article 85, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 novembre 2022 que ceux-ci ont bien, comme l'affirment les requérantes, une portée normative. Ainsi, par exemple et outre les deux alinéas contestés par les parties requérantes, la circulaire impose notamment un régime transitoire qui n'est pas expressément prévu par le premier acte attaqué, et des obligations s'imposant aux éleveurs déjà en activité en vue de diminuer le nombre de races au sein de chaque élevage, pour les ramener au maximum de deux races prévu par l'arrêté annulé.

La circonstance que la circulaire attaquée doive se voir reconnaître un caractère réglementaire ne peut faire perdre de vue qu'une annulation limitée aux deux seuls alinéas visés par la requête correspondrait à une réformation de cet acte. Elle laisserait en effet subsister d'autres dispositions ayant une portée réglementaire, et modifierait donc le régime juridique voulu par l'auteur du deuxième acte attaqué.

Une telle réformation ne relève pas de la compétence du Conseil d'État.

Le recours est donc irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le deuxième acte attaqué.

VI. Indemnité de procédure et autre dépens

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros.

La perte de l'un des objets du recours étant la conséquence de l'annulation du premier acte attaqué, les parties requérantes doivent être considérées comme étant celles ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Il y a donc lieu de faire droit à leur demande d'une indemnité de procédure.

Les circonstances justifient par ailleurs que les autres dépens soient laissés à la partie adverse, à l'exception de ceux de l'intervention.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les demandes d'intervention introduites par l'ASBL Global Action in the Interest of Animals (GAIA), l'ASBL Union wallonne pour la Protection Animale (UWPA) et l'ASBL Sans Collier sont accueillies.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 1.200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée aux parties requérantes.

Les parties intervenantes supportent les droits de 450 euros liés à leurs interventions, à concurrence de 150 euros chacune.

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