



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 56.868/VR
du 18 décembre 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2014 relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens et l'arrêté ministériel du 25 avril 2014 relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens'

Le 8 décembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables^(*), sur un projet d'arrêté 'modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2014 relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens et l'arrêté ministériel du 25 avril 2014 relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens'.

Le projet a été examiné par les chambres réunies le 16 décembre 2014. Les chambres réunies étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Colette GIGOT et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section et Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 décembre 2014.

*

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Le Règlement d'exécution (UE) n° 577/2013 de la Commission du 28 juin 2013 fixe un nouveau modèle de passeport. Cette nouvelle réglementation, liée à l'usage d'un nouveau modèle de passeport, entrera en vigueur le 29 décembre 2014. L'État fédéral n'a pas procédé aux modifications réglementaires nécessaires liées à ce changement. Compétente en matière de bien-être animal depuis le 1^{er} juillet 2014 suite à la 6^{ème} réforme d'État, la Région wallonne a dû participer à des réunions des concertations interrégionales ainsi qu'avec le fédéral (toujours compétent en matière de santé animale) afin d'avoir des textes les plus homogènes possible en la matière. Ces concertations ont eu lieu dans le courant du mois d'août 2014. En septembre 2014, le prestataire de service pour l'identification et l'enregistrement des chiens, ZETES, a contacté les différentes Régions afin de leur faire part de l'augmentation du coût du service suite aux modifications européennes.

S'en est suivi toute une série de négociations entre les différentes Régions, le fédéral et le prestataire de service afin de s'accorder sur le montant des frais et la prise en charge de ceux-ci. La réunion finale avec ZETES eu lieu le 4 novembre 2014. Les Régions se sont encore concertées par la suite pour la rédaction des textes. Il en est ressorti que le prix du service serait maintenu à 12,39 €. De la sorte, le prestataire de service percevra 1,44 € en plus par enregistrement et ses frais s'en trouveront couverts.

Au vu du timing décrit ci-dessus, la Région wallonne s'est trouvée dans l'impossibilité de présenter un texte plus tôt au Gouvernement.

Les modifications doivent absolument être effective au 29 décembre 2014, date d'entrée obligatoire sur le marché du nouveau passeport européen, sans quoi celui-ci serait incompatible avec le système actuel d'étiquettes pour l'enregistrement des chiens. Si les modifications ne sont pas effectives pour le 29 décembre 2014, les nouveaux passeports ne pourront être distribués et nous serons en manquement vis-à-vis de la législation européenne. S'ils sont effectivement distribués, ils ne correspondront pas au prescrit actuel de la loi. Une incohérence juridique serait ainsi créée.

De plus, si les modifications ne sont pas effectives à partir du 29 décembre 2014, le prestataire de service ne percevra pas les 1,44 € destinés à couvrir ses frais d'ici l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation ».

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que, pour satisfaire à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence mentionnée dans le préambule d'un projet d'arrêté réglementaire doit être identique à celle mentionnée dans la demande d'avis. Il convient dès lors de reproduire dans le préambule la motivation de l'urgence qui figure dans la lettre de demande d'avis.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à

l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle l'observation suivante.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'ACTE

Le projet d'arrêté tend à modifier l'arrêté royal du 25 avril 2014 'relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens' et l'arrêté ministériel du 25 avril 2014 'relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens'.

Ces arrêtés ont été pris sur la base de l'article 7 de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux', qui fournit un fondement légal à l'adoption de dispositions tendant à régler, entre autres, l'identification et l'enregistrement des chiens.

La mise en œuvre des dispositions des arrêtés du 25 avril 2014 repose notamment sur le recours au « passeport » que prescrit l'Union européenne, au titre d'une mesure de police sanitaire, pour assurer l'identification des chiens¹. Comme l'indique la note au Gouvernement wallon sur le projet d'arrêté, il a en effet été décidé, déjà lors de l'adoption des textes qui ont précédé les arrêtés du 25 avril 2014, d'« utiliser le modèle de passeport européen comme support au document officiel d'enregistrement, permettant ainsi de regrouper les données d'identification et les données sanitaires dans un seul document officiel et permettant une meilleure traçabilité ». L'idée était ainsi d'instituer, dans des règles fondées sur la loi du 14 août 1986, un dispositif intégrant, non seulement des considérations tenant de manière générale à la protection et au bien-être des animaux – qui forment l'objet de la loi du 14 août 1986 –, mais aussi, de manière plus particulière, les préoccupations d'ordre sanitaire qui sous-tendent l'institution du passeport prescrit par l'Union européenne.

Comme le font apparaître la note au Gouvernement wallon ainsi que la motivation de l'urgence, les modifications que le projet d'arrêté entend apporter aux arrêtés du 25 avril 2014 sont tout particulièrement justifiées par la volonté d'insérer dans ceux-ci les

¹ Initialement, la matière faisait l'objet, tout particulièrement, du règlement (CE) n° 998/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 'concernant les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie, et modifiant la directive 92/65/CEE du Conseil', et de la décision 2003/803/CE de la Commission du 26 novembre 2003 'établissant un passeport type pour les mouvements intracommunautaires de chiens, de chats et de furets'. Ces textes ont été remplacés, respectivement, par le règlement (UE) n° 576/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 'relatif aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie et abrogeant le règlement (CE) n° 998/2003' et par le règlement d'exécution (UE) n° 577/2013 de la Commission du 28 juin 2013 'concernant les modèles de documents d'identification relatifs aux mouvements non commerciaux de chiens, de chats et de furets, l'établissement de listes de territoires et de pays tiers ainsi que les exigences en matière de format, de présentation et de langues applicables aux déclarations attestant la conformité à certaines conditions prévues par le règlement (UE) n° 576/2013 du Parlement européen et du Conseil'.

dispositions nécessaires pour tenir compte des modifications au régime du passeport européen qui seront applicables à partir du 29 décembre 2014².

Il convient à cet égard de tenir compte du fait que, depuis le 1^{er} juillet 2014, date d'entrée en vigueur de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État, la matière du bien-être des animaux' est désormais de compétence régionale³. Par contre, la santé des animaux demeure de compétence fédérale⁴.

Il ressort de la note au Gouvernement wallon que le projet d'arrêté repose sur une analyse qui tend justement à distinguer, dans la réglementation de l'identification et de l'enregistrement des chiens, les aspects qui relèvent de la compétence de la Région wallonne au titre du bien-être des animaux et ceux qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale en matière de protection de la santé des animaux.

À ce sujet, la note au Gouvernement wallon indique ce qui suit :

« Vu la régionalisation de la compétence bien-être animal et son éloignement de la compétence de santé animale, il est nécessaire de découpler l'enregistrement des chiens de la distribution du passeport européen. Le passeport européen pour les chiens sera à l'avenir distribué selon les modalités fixées par les arrêtés de santé animale (compétence fédérale), comme cela a été le cas jusqu'à présent pour la distribution des passeports pour chats et furets ».

La note au Gouvernement wallon ajoute toutefois qu'il a été opté pour le « maintien d'un lien entre l'enregistrement des chiens (compétence régionale) et le passeport officiel européen (compétence sanitaire fédérale) ».

Il est encore fait état dans la note au Gouvernement wallon de ce que, lors de la réunion du groupe ad hoc interrégional (GTM CMI) du 29 juillet 2014, il a été proposé :

« – que le service 'santé animale' du SPF Santé publique poursuive la mise en œuvre des arrêtés de transposition de réglementation européenne relative au transport

² Ces modifications résultent du règlement (UE) n° 576/2013 et du règlement d'exécution (UE) n° 577/2013, tous deux applicables à partir du 29 décembre 2014.

³ Voir le XI de l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014.

⁴ Voir, notamment, la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux'. Les normes et leur contrôle relatifs à la santé des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire, constituent une matière expressément attribuée à l'autorité fédérale par l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, remplacé par la loi spéciale du 6 janvier 2014. Sur ce point, celle-ci n'a, quant au fond, pas modifié l'ordonnancement des compétences applicable avant son entrée en vigueur. Dans l'avis 32.235/VR, donné le 26 mars 2002 sur le projet devenu l'arrêté royal du 20 décembre 2002 'modifiant l'arrêté royal du 15 février 1995 portant des mesures spéciales en vue de la surveillance épidémiologique et de la prévention des maladies de porcs à déclaration obligatoire', la section de législation du Conseil d'État a considéré que la matière ainsi réservée à l'autorité fédérale concerne l'ensemble de la politique de protection de la santé animale, de sorte que la compétence en la matière ne se limite pas aux aspects de la politique de protection de la santé animale qui se rapportent à la sauvegarde de la sécurité de la chaîne alimentaire. La loi spéciale du 6 janvier 2014 n'ayant pas apporté de changement de fond à l'ordonnancement des compétences en matière de protection de la santé animale, la solution retenue par l'avis 32.235/VR est toujours d'actualité.

des chiens, chats et furets y compris les modalités de distribution d'un passeport européen conforme au nouveau modèle (compétence fédérale) ;

– que la preuve d'enregistrement des chiens continue à être liée au passeport européen officiel par le biais d'une étiquette à y coller dont le modèle doit être développé pour se conformer aux exigences du nouveau passeport européen (compétence régionale) ».

Ces considérations conduisent les auteurs du projet d'arrêté à modifier les arrêtés du 25 avril 2014 en ce sens que, d'une part, ceux-ci ne contiennent plus de règles relatives au modèle et aux modalités de délivrance du passeport, mais aussi, d'autre part, que, comme l'indique la note au Gouvernement wallon, « le passeport (soit) conservé comme support de la preuve d'enregistrement des chiens ».

Le projet d'arrêté s'inscrit dans le cadre de la compétence régionale en matière de bien-être des animaux. Il n'appelle pas d'objection de principe quant à la compétence de la Région wallonne en cette matière.

Cependant, il convient d'observer que la volonté des auteurs du projet d'arrêté que le passeport européen continue à servir également, du moins en partie, de support pour permettre l'application des dispositions tendant à régler l'identification et l'enregistrement des chiens en vertu de la législation relative à la protection et au bien-être des animaux, ne peut trouver à se réaliser que si l'autorité fédérale, se prévalant de sa compétence en matière de protection de la santé des animaux, adopte de son côté des dispositions relatives au modèle et aux modalités de délivrance de ce passeport. Et il faut bien entendu, qu'à cette occasion, les différents niveaux de pouvoirs compétents s'assurent que les dispositions contenues dans les divers textes en cause ne fassent pas double emploi, ne soient pas source d'incohérences ou ne rendent pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de ses compétences par un autre niveau de pouvoir, le cas échéant en application des dispositions du droit de l'Union européenne à prendre en considération⁵.

⁵ L'attention est à cet égard attirée, notamment, sur les articles 3 et 5 du projet d'arrêté, lesquels apportent aux articles 7 et 18 de l'arrêté royal du 25 avril 2014 des modifications susceptibles d'être considérées par l'autorité fédérale comme relevant de sa compétence en matière de santé animale et d'exécution des règlements (UE) n° 576/2013 et (UE) n° 577/2013. La même question se pose d'ailleurs à l'égard de l'adoption de dispositions relatives à la fiche « Remplacement de passeport » (voir les articles 10, 13 et 15 du projet d'arrêté).

La manière dont la Région wallonne envisage d'exercer sa compétence suppose donc qu'existe une coopération entre les niveaux de pouvoirs concernés ⁶.

Compte tenu de l'observation qui précède, le projet n'a pas été examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁶ La section de législation relève du reste que l'autorité fédérale et les Régions semblent en être bien conscientes. La note au Gouvernement wallon fait en effet mention d'un protocole du 15 mai 2014 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale, concernant l'exercice des compétences dans le domaine du bien-être des animaux pour la période transitoire, dans lequel est envisagée la mise en place d'« un système de cogestion de la base de données, de l'identification et des passeports ».