



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 57.027/4
du 11 février 2015

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'réglant la
composition et le fonctionnement du Conseil wallon du
bien-être des animaux'

Le 23 janvier 2015, 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 trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'régulant la composition et le fonctionnement du Conseil wallon du bien-être des animaux'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 février 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 février 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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 les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il résulte de l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales', que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.

Il ne ressort pas du dossier que cette formalité aurait été accomplie.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à ce qu'elle le soit. Cela fait, elle sera visée au préambule de l'arrêté en projet.

EXAMEN DU PROJET D'ARRÊTÉ

PRÉAMBULE

Le décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative' ne procure pas, à proprement parler, un fondement légal à l'arrêté en projet.

L'alinéa 2 sera donc omis.

DISPOSITIF

Articles 2 et 3

1. Les termes dans lesquels sont rédigés la phrase introductive de l'article 2, alinéa 1^{er}, ainsi que l'article 3, alinéa 2, pourraient donner à penser que les experts scientifiques visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 9°, n'ont pas la qualité de membres à part entière du Conseil wallon du bien-être des animaux. Or, comme l'a confirmé la déléguée du ministre, telle n'est pas la volonté des auteurs du texte.

En réalité, la distinction que font les dispositions à l'examen entre les experts scientifiques et les autres membres du Conseil est liée au fait que, comme l'a également

confirmé la déléguée du ministre, l'intention est en ce sens qu'à la différence des seconds, les premiers cités n'aient pas de suppléant ¹.

Le projet d'arrêté gagnerait à être revu pour exprimer plus clairement l'intention de ses auteurs sur ce point.

2. L'article 2, alinéa 1^{er}, 4°, prévoit que « deux représentants du secteur des animaux de compagnie en tant qu'éleveurs-utilisateurs » doivent être membres du Conseil.

Selon la déléguée du ministre, cette disposition « vise les représentants des commerçants d'animaux de compagnie de même que les éleveurs de chiens et/ou de chats ainsi que les éducateurs/dresseurs de chiens ».

La déléguée du ministre a également indiqué que, dans cette disposition, les mots « éleveurs » et « utilisateurs » n'étaient pas à comprendre dans le même sens que celui résultant de la définition que donnent de ces mots le 20° et le 21° de l'article 3 de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux'.

Les auteurs du projet d'arrêté semblent avoir perdu de vue que, lorsqu'un texte de nature législative donne une définition particulière d'un mot, cette définition vaut pour l'application de l'ensemble des dispositions de ce texte et des arrêtés qui l'exécutent.

Aussi, il ne peut être admis que le projet d'arrêté utilise les mots « éleveurs » et « utilisateurs » dans un sens différent de celui qui résulte de l'article 3, 20° et 21°, de la loi du 14 août 1986.

En outre, si rien ne s'oppose à ce que, pour autant que le texte soit libellé en respectant la terminologie utilisée par le législateur, le Gouvernement assure dans le Conseil la représentation des milieux que, selon les explications reproduites ci-dessus, la disposition à l'examen tend à viser, il incombe au Gouvernement, pour respecter l'article 31, alinéa 2, combiné avec l'article 3, 21°, de la loi du 14 août 1986, de prendre par ailleurs des dispositions garantissant que les « éleveurs » au sens de cette dernière disposition soient spécifiquement représentés au sein du Conseil.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

3. L'article 2, alinéa 1^{er}, 7°, envisage la possibilité qu'une personne présentée comme étant « issue de la société civile » soit membre du Conseil wallon du bien-être des animaux.

¹ En prévoyant un tel régime, le Gouvernement respecte l'article 2, § 1^{er}, 1°, du décret du 6 novembre 2008, qui énonce le principe suivant lequel, « pour chaque membre effectif, il est désigné un membre suppléant », mais ajoute que, « lorsque le membre est, en vertu des dispositions qui régissent le fonctionnement et l'organisation de l'organisme, désigné en raison d'une fonction spécifique qu'il assume ou d'un titre qu'il porte » – ce qui peut être considéré comme étant le cas des experts scientifiques visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 9°, du projet d'arrêté –, « il peut être dérogé à cette règle ».

Ainsi rédigé, le texte détermine de manière trop vague les conditions à remplir pour entrer dans les prévisions de cette disposition.

Le texte sera précisé.

Articles 4 à 6

1. Selon l'article 4, le président et le vice-président du Conseil wallon du bien-être des animaux sont désignés parmi les experts visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 9^o.

Par ailleurs, l'article 5, § 3, prévoit que les mêmes experts² constituent le bureau exécutif, lequel est chargé d'assurer la gestion journalière du Conseil et de constituer les groupes de travail envisagés par l'article 5, § 4.

Le projet d'arrêté réserve ainsi à une seule catégorie de membres du Conseil – les experts visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 9^o – les fonctions de président et de vice-président de ce Conseil, ainsi que la qualité de membre du bureau exécutif.

Une différence de traitement est opérée de la sorte entre cette catégorie de membres du Conseil, qui a été expressément prévue par l'article 31 de la loi du 14 août 1986, et les autres catégories de membres du Conseil, alors même que, parmi ces dernières, il en est – les représentants des associations de protection animale et ceux des éleveurs – qui ont aussi été expressément prévues par la disposition citée.

Il appartient au Gouvernement d'être en mesure de justifier cette distinction au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination³.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

2. La signification et la portée exactes de la règle, formulée à l'article 5, § 4, selon laquelle le bureau exécutif doit, lorsqu'il constitue un groupe de travail, le faire « en assurant un équilibre entre les parties concernées », n'apparaissent pas clairement.

Le texte sera précisé.

3. Il résulte des explications de la déléguée du ministre que l'« expert scientifique » visé par l'article 5, § 5, est l'agent statutaire ou le membre du personnel contractuel mentionné à l'article 2, alinéa 2.

Le texte sera rédigé en ce sens.

² Le texte fait état des experts visés au 8^o de l'article 2, alinéa 1^{er}. C'est manifestement du 9^o de cette disposition qu'il est fait état. Le texte sera corrigé en conséquence.

³ Voir sur ce point, *mutatis mutandis*, l'arrêt n° 171.149 du 14 mai 2007 de la section d'administration du Conseil d'État A.S.B.L. Association nationale des sociétés de protection animale et A.S.B.L. Conseil national de la protection animale, ainsi que l'avis 44.296/3, donné le 8 avril 2008 sur le projet devenu l'arrêté royal du 15 juillet 2008 'régulant la composition et le fonctionnement du Conseil du bien-être des animaux', que le projet examiné tend à abroger.

4. L'article 5, § 6, prévoit que « les rapports sont confidentiels ». Selon la déléguée du ministre, ces rapports sont ceux des réunions du Conseil wallon du bien-être des animaux, du bureau exécutif et des groupes de travail.

Par ailleurs, l'article 6 contient une disposition rédigée en ce sens que les avis du Conseil « sont rendus publics trente jours après la date de réception par le ministre, sauf opposition du ministre ». Il résulte des explications de la déléguée du ministre que, par cette disposition, les auteurs du texte entendent permettre au Conseil - et non pas le lui imposer, comme le texte en projet le donne à penser - de rendre ses avis publics, sauf si le ministre s'y oppose.

Si et dans la mesure où ces dispositions entendent limiter, en ce qui concerne les rapports et les avis en question, l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs que consacre l'article 32 de la Constitution, elles excèdent les pouvoirs du Gouvernement. En effet, il résulte de la disposition constitutionnelle citée que c'est au législateur qu'il revient de fixer les limites de l'exercice de ce droit. Au demeurant, il importe d'observer, à cet égard, que le décret du 30 mars 1995 'relatif à la publicité de l'administration', applicable en l'espèce, ne confère aucun pouvoir réglementaire au Gouvernement en la matière.

Par contre, rien ne s'oppose à ce que le gouvernement adopte des dispositions réglant, en ce qui concerne les rapports et les avis du Conseil, ce qu'il est convenu d'appeler la publicité active, c'est-à-dire l'information donnée au public sans que celui-ci en fasse la demande.

Le projet d'arrêté sera revu pour tenir compte de cette observation.

Article 7

Comme l'a confirmé la déléguée du ministre, dans la seconde phrase, l'intention des auteurs du texte est de charger le service de conserver les archives du Conseil.

Le texte sera corrigé en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY