# CONSEIL D'ÉTAT
# section de législation

avis 57.485/4
du 3 juin 2015

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux afin d'interdire la commercialisation d'animaux dans les lieux publics'

Le 5 mai 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 avant-projet de décret 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux afin d'interdire la commercialisation d'animaux dans les lieux publics'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 juin 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juin 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 12, en projet, de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux', est ainsi rédigé :

« Art. 12. § 1er. Il est interdit de commercialiser

1° un chien ou un chat dans un lieu public ;

2° un animal autre qu'un chien ou un chat dans un lieu public, à l'exception d'un marché d'animaux, d'un marché communal et d'une exposition d'animaux et ce, en respectant les conditions relatives au bien-être animal que peut établir le Gouvernement ;

3° un animal au domicile de l'acheteur, sauf si l'initiative émane de l'acheteur.

Pour l'application de l'alinéa 1er, 2°, le Gouvernement peut établir la liste des espèces qui ne peuvent pas être commercialisées sur un marché communal.

§ 2. Un chien ou un chat ne peut pas être détenu dans l'espace commercial d'un établissement commercial pour animaux ou dans ses dépendances.

L'établissement visé à l'alinéa 1er peut servir d'intermédiaire dans le commerce des chiens et des chats ou exploiter séparément un élevage de chiens ou de chats s'il satisfait aux conditions prévues.

§ 3. Le Gouvernement peut fixer les modalités de mise en œuvre du présent article ».

Cette disposition a pour objet d'organiser ou plutôt d'étendre ou de maintenir, selon le cas, un régime existant d'interdiction de commercialisation de chiens, de chats, ou d'autres animaux, selon le cas, dans tous les lieux publics ou dans certains d'entre eux, ainsi qu'un régime d'interdiction de détention de chats et de chiens dans l'espace commercial d'un établissement commercial pour animaux ou dans ses dépendances.

Pareilles mesures d'interdiction peuvent entraver la liberté des échanges dans l'Union européenne du fait qu'elles peuvent influencer l'importation d'animaux originaires d'un autre État membre et doivent donc être considérées comme des mesures d'effet équivalent visées à l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE) [1]. Une telle mesure doit être justifiée conformément à l'article 36 du

[1] C.J.U.E., 19 juin 2008, C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers vzw et Andibel vzw, §§ 20-22.

TFUE [2], la protection de la santé et de la vie des animaux pouvant être considérée comme un motif de justification [3].

La disposition en projet a également pour conséquence que les entreprises dont les activités sont interdites par le texte en projet, ne peuvent plus s'établir sur le territoire de la Région wallonne ou ne peuvent plus y offrir des services interdits, ce qui touche au droit d'établissement (articles 49 et suivants du TFUE) et à la libre circulation des services (articles 56 et suivants du TFUE).

2. L'article 12, en projet, de la loi du 14 août 1986 touche aussi à la liberté de commerce et d'industrie visée à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Selon la Cour constitutionnelle, cette liberté ne peut pas être conçue comme une liberté absolue. Elle n'empêche pas de régler l'activité économique des personnes et des entreprises. La liberté de commerce et d'industrie ne serait violée que si elle était limitée sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si une limitation était manifestement disproportionnée au but poursuivi [4].

3. Au regard de l'exposé des motifs, et des explications que l'auteur de l'avant-projet entend donner aux fins de justifier le régime en projet [5], les restrictions constatées ci-avant peuvent, *a priori*, se concevoir comme étant admissibles et proportionnées au but recherché, à savoir, interdire la commercialisation d'animaux sur des lieux non propices à une exposition en vue de la vente et non propices à une acquisition réfléchie et non-impulsive, étant entendu que les acquisitions non-réfléchies et impulsives ne peuvent être tenues, selon l'auteur de l'avant-projet, pour suffisamment garantes du bien-être de l'animal acquis, et plus spécialement du fait que l'animal concerné sera traité de manière convenable, conformément à la législation en vigueur, par son acquéreur.

Le régime en projet n'apparaît donc méconnaître ni le droit européen, ni le droit interne, à tout le moins, dans la généralité du système mis en place.

4. Il reste toutefois que le texte en projet opère plusieurs distinctions entre, d'une part, le commerce des chats et des chiens et, d'autre part, le commerce des autres espèces animales.

Si la Cour constitutionnelle a, dans ses arrêts n° 78/1996 du 18 décembre 1996, et n° 53/2009 du 19 mars 2009, admis que des systèmes analogues à ceux prévus respectivement par l'article 12, §§ 1er et 2, en projet, étaient admissibles au regard du principe

---

[2] Voir C.C., 21 mai 2015, n° 66/2015.

[3] La protection du bien-être des animaux est par ailleurs également un objectif consacré par l'article 13 du TFUE.

[4] Voir par ex. C.C., 23 janvier 2014, n° 6/2014, B.34.

[5] Lequel a, en réalité, plus spécialement pour objet de renforcer le régime de protection existant notamment à l'égard des animaux autres que les chats et les chiens.

d'égalité [6], il appartient néanmoins à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer de la permanence des raisons des raisons qui justifient les différences de traitement ainsi opérées, et d'établir que les régimes différenciés concernés demeurent admissibles et proportionnés au regard des buts qui relèvent de la protection du bien-être animal ici poursuivis.

Compte tenu spécialement des risques de contentieux en la matière, l'exposé des motifs sera utilement complété afin d'exposer ces justifications.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### DISPOSITIF

### Article 3

Le paragraphe 3 de l'article 12 en projet autorise le Gouvernement à « fixer les modalités de mise en œuvre du présent article ».

À cet égard, de deux choses l'une :

1° soit l'intention est de rappeler ainsi le pouvoir général d'exécution des décrets que l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 confère au Gouvernement : en ce cas la disposition à l'examen est inutile, et, au demeurant, rappelle une règle déjà prévue par une norme supérieure, ce qui ne peut être admis ; dans cette hypothèse, le paragraphe 3 en projet sera omis ;

2° soit l'intention est ainsi de conférer une habilitation précise au Gouvernement, qui dépasse le pouvoir général d'exécution précité : dans ce cas, le paragraphe 3 sera remplacé par une disposition qui précise l'objet de l'habilitation.

Le paragraphe 3 en projet sera revu à la lumière de cette observation.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[6] Voir C.C., 21 mai 2015, n° 66/2015.