



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 57.623/4  
du 1<sup>er</sup> juillet 2015

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté royal du 23 septembre 1998 relatif à la protection des animaux lors de compétitions et abrogeant l'arrêté ministériel du 27 mars 2003 fixant les conditions auxquelles les contrôleurs de la Royale Fédération Colombophile belge doivent répondre afin de pouvoir être légitimés'

Le 3 juin 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 'modifiant l'arrêté royal du 23 septembre 1998 relatif à la protection des animaux lors de compétitions et abrogeant l'arrêté ministériel du 27 mars 2003 fixant les conditions auxquelles les contrôleurs de la Royale Fédération Colombophile belge doivent répondre afin de pouvoir être légitimés'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 1<sup>er</sup> juillet 2015. La chambre était composée de Yves KREINS, premier président, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1<sup>er</sup> juillet 2015.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'arrêté en projet se donne pour fondement juridique l'article 6, §§ 2 et 3, de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' (ci-après, la loi du 14 août 1986), qui disposent comme suit :

« § 2. Le Roi [lire : le Gouvernement] peut prescrire des mesures visant à assurer le bien-être des animaux utilisés pour distraire le public dans les fêtes foraines, concours et en d'autres circonstances. Il peut en outre imposer des conditions de compétence aux personnes qui détiennent ou soignent les animaux visés.

§ 3. Il peut déterminer les règles selon lesquelles les organisateurs et leurs préposés, ainsi que les personnes désignées par le ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions, collaborent avec les agents de l'autorité qu'il désigne dans le but d'organiser le contrôle de ces concours, notamment pour ce qui est des mesures visées au § 2 et de l'emploi des substances visées à l'article 36, 2° ».

2. Le texte en projet entend mettre en place un système qui repose sur l'agrément, par le ministre compétent, d'une association régionale colombophile chargée du contrôle des compétitions.

Cette association devra disposer de la personnalité juridique sous la forme d'une association sans but lucratif dont les statuts devront être approuvés par le ministre, aux instructions de qui cette association sera tenue de se soumettre, de même qu'aux contrôles de l'administration.

Les missions de l'association consisteront à informer les sociétés colombophiles et leurs membres des règlements applicables aux compétitions pour pigeons, à contrôler le respect des dispositions applicables au transport des pigeons et aux lâchers collectifs de pigeons sur le territoire wallon, à réprimer l'utilisation de produits interdits améliorant les prestations chez les pigeons, ainsi qu'à sanctionner les infractions à ces règlements.

S'agissant de ces règlements, l'arrêté en projet prévoit qu'ils auront pour objet de régler le transport des pigeons par route et les sanctions en cas d'infraction à celui-ci, la gestion des lâchers collectifs de pigeons sur le territoire wallon et les sanctions y afférentes, la répression de l'utilisation des produits interdits améliorant les prestations chez les pigeons et

les sanctions y afférentes, ainsi que la liste des contrôleurs du dopage engagés pour le dépistage des produits interdits.

Ces règlements auront la particularité d'être adoptés par l'association régionale colombophile agréée, qui les soumettra annuellement pour approbation à l'administration. Par ailleurs, toute modification à ces règlements sera communiquée immédiatement à l'administration, le texte en projet ne prévoyant toutefois pas l'approbation de ces modifications par l'administration.

Enfin, l'association agréée sera également tenue de soumettre chaque année à l'approbation de l'administration le calendrier des concours locaux, régionaux, provinciaux, interprovinciaux, nationaux et internationaux ainsi qu'un rapport d'activité.

3. Au regard de l'article 6, §§ 2 et 3, de la loi du 14 août 1986, le système ainsi mis en place par le texte en projet ne peut être admis.

3.1. S'agissant du paragraphe 2 de la disposition législative, c'est, conformément aux principes de répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif, au pouvoir exécutif politiquement responsable – à savoir, pour la Région wallonne, le Gouvernement, sous réserve des délégations que celui-ci peut consentir à l'un de ses membres – que la loi confère le pouvoir d'adopter des règles relatives au bien-être des animaux notamment lors de concours, et non pas à des tiers. Quant au paragraphe 3 du même article, s'il permet à l'exécutif de prévoir des règles de collaboration entre l'administration et les organisateurs de concours, en vue du contrôle des règles à respecter lors desdits concours, cette opération se limite à l'organisation d'une collaboration.

3.2. Le texte en projet dépasse largement les habilitations ainsi conférées au pouvoir exécutif et, par conséquent, méconnaît celles-ci.

Ainsi, d'une part, hormis l'article 4, § 2, 1°, en projet, l'arrêté n'a pas lui-même pour objet d'arrêter des règles relatives au bien-être des animaux, ni même de déléguer au ministre compétent en matière de bien-être animal le pouvoir d'adopter de telles règles : il entend en effet confier à une association de droit privé agréée, la compétence d'adopter ces règles ; or, l'article 6, § 2, de la loi du 14 août 1986 n'autorise nullement un tel procédé.

D'autre part, s'agissant du respect des règles ainsi arrêtées, le texte en projet ne se limite nullement à organiser une « collaboration » entre les agents de l'autorité et les organisateurs de concours, mais délègue purement et simplement aux organisateurs le contrôle du respect de ces règles ainsi, par surcroît, que le pouvoir de sanctionner les infractions à celles-ci.

Les pouvoirs ainsi conférés à l'association régionale colombophile dont l'agrément est envisagé par le texte en projet, ne s'inscrivent donc nullement dans le cadre limité des habilitations conférées au Gouvernement par l'article 6 de la loi du 14 août 1986.

4. De manière générale et plus fondamentalement encore, le texte en projet instaure un régime d'agrément d'une association sans but lucratif unique, qui, en substance, sera soumise aux instructions du ministre et au contrôle de l'administration, et se verra conférer le pouvoir d'adopter des règlements opposables aux tiers, lesquels comporteront un régime de sanctions pour le cas où ils ne seraient pas respectés, sanctions qui, par surcroît, seront elles-mêmes infligées par cette association. Enfin, s'agissant de la répression de l'utilisation de produits interdits, la liste des contrôleurs sera établie par l'association elle-même.

Un tel système ne peut être admis, pour les motifs suivants.

4.1. Le régime en projet opère une confusion des genres, plus précisément, des régime et nature juridiques des personnes morales de droit privé d'une part, et de droit public, d'autre part : ainsi, il revient à régler la mise en place – sous forme d'agrément – d'une personne morale, pourvue de missions et de pouvoirs relevant de l'imperium attaché aux autorités publiques et lui permettant notamment d'adopter des règlements susceptibles d'être opposables à tous et dont la violation pourrait conduire à l'infliction de sanctions pénales ou administratives en application notamment de la loi du 14 août 1986, étant entendu que cette personne morale sera elle-même soumise au contrôle des pouvoirs publics, notamment en ce qu'elle devra se soumettre aux « instructions du ministre », sans autre précision.

Or, en principe, seule une personne morale de droit public peut se voir consentir de tels pouvoirs et être soumise à de telles sujétions. La création d'une telle personne morale de droit public ne peut être prévue que par le législateur, et s'agissant des entités fédérées, dans le respect de l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ce qui implique que le législateur lui-même règle non seulement la création de cette personne morale, mais également sa composition, sa compétence, son fonctionnement et son contrôle, à tout le moins dans leurs aspects essentiels.

Force est de constater que le projet d'arrêté à l'examen méconnaît fondamentalement les principes ainsi rappelés et spécialement, l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

4.2. Les différents règlements qui, selon le projet à l'examen, seront adoptés par l'association agréée seront certes soumis à l'approbation de l'administration.

Toutefois, à ce propos, il convient d'observer ce qui suit.

1° Il est constant que l'administration ne peut se voir consentir de pouvoir réglementaire : le pouvoir d'approbation ici envisagé ne peut donc en aucun cas être consenti à l'administration, mais, à le supposer admissible, devrait être conféré au ministre compétent.

2° Plus fondamentalement et en tout état de cause, le pouvoir réglementaire général d'exécution des décrets relève du pouvoir exécutif et ne peut être confié, sans plus, à une personne morale de droit privé, fût-ce moyennant une approbation par le ministre compétent.

3° Plus fondamentalement également, s'agissant des sanctions à prévoir en cas de méconnaissance des règlements concernés, deux observations s'imposent.

a) Le principe de légalité des incriminations et des peines, principe résultant de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 11, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', impose que les faits érigés en infraction doivent être définis en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir à l'avance quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale, et c'est au législateur qu'il revient de mettre en place les éléments essentiels du régime de sanction envisagé, qu'il s'agisse de sanctions pénales au sens strict selon le droit interne, ou de sanctions administratives susceptibles d'être qualifiées de pénales au sens de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

b) La question se pose également de savoir comment le système répressif mis en place au travers des règlements que devra adopter et contrôler l'a.s.b.l. agréée trouvera à se combiner, d'une part, avec l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 13 de la loi du 14 août 1986 et, d'autre part, avec le système répressif mis en place par cette même loi <sup>1</sup>.

5. Pour l'ensemble des motifs exposés ci-avant, le système mis en place par le texte en projet ne peut l'être par le seul pouvoir exécutif.

Sans préjudice des observations que la section de législation aurait le cas échéant à formuler à l'égard d'un avant-projet de décret qui se donnerait pour objet de mettre en place un système similaire à celui prévu par le texte en projet, l'instauration d'un tel système requiert l'intervention du pouvoir législatif.

Une autre solution pourrait consister à mettre en place un régime d'agrément d'une ou plusieurs associations colombophiles, en subordonnant cet agrément à certaines conditions à remplir – comme par exemple, l'obligation d'élaborer des règlements disciplinaires imposant certaines obligations à leurs adhérents, dont le non respect serait lui-même sanctionné par la voie disciplinaire <sup>2</sup>. Mais la mise en place d'un tel système requiert lui aussi l'intervention du législateur, les dispositions de nature législatives sur lesquelles le projet entend se fonder étant en défaut non seulement, d'autoriser la mise en place d'un tel régime, mais également, et *a fortiori*, d'en organiser les éléments essentiels.

---

<sup>1</sup> Voir les articles 34 à 43 de la loi du 14 août 1986.

<sup>2</sup> Comparer avec le décret de la Communauté française du 20 octobre 2011 'relatif à la lutte contre le dopage' (voir à ce propos l'avis 49.716/4 donné par la section de législation le 15 juin 2011 sur l'avant-projet devenu ce décret, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2010-2011, n° 247/1, p. 57 e.a.).

Eu égard au caractère fondamental des observations qui précèdent, le projet n'a pas été examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Yves KREINS