



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.013/4
du 16 mars 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les règles
en matière de publicité visant la commercialisation d'espèces
animales'

Le 17 février 2017, 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 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 'fixant les règles en matière de publicité visant la commercialisation d'espèces animales'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 mars 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mars 2017.

*

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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Un alinéa 1^{er} nouveau sera inséré, qui visera l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', laquelle disposition, combinée avec l'article 11*bis* de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' (spécialement le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 1°, de cet article) est susceptible de procurer un fondement juridique à l'article 3, alinéa 3, 2° et 3°, du projet ainsi qu'à son article 7.
2. Il ressort du dossier transmis à la section de législation que le rapport visé à l'alinéa 2 figure dans la note au Gouvernement établie en vue de l'adoption du projet en deuxième lecture le 16 février 2017. Cette date sera mentionnée à l'alinéa 2.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Au 6°, dans la logique de la définition qui figure au 4°, il convient de remplacer le mot « gestionnaire » par les mots « gestionnaire d'un établissement agréé ».

Article 2

1. À l'alinéa 1^{er}, dans la phrase introductive, il convient de remplacer les mots « revue imprimée » par les mots « revue spécialisée » pour reprendre la terminologie employée à l'article 11*bis* de la loi du 14 août 1986.
2. Au 4°, la mention de la race laisse supposer que seuls les animaux « de race » pourront dorénavant faire l'objet d'une annonce publiée sur un site internet ou dans une revue imprimée.

Dans un souci de sécurité juridique, l'auteur du projet est invité à se positionner clairement sur cette question et notamment quant à savoir s'il exclut partant les animaux issus de croisement ou les animaux bâtards ¹.

3. À l'alinéa 1^{er} également, le 7° ne tient pas compte de ce que la notion de « commercialisation » au sens de la loi du 14 aout 1986, ne s'entend pas uniquement comme étant la vente ou la cession à titre gratuit d'un animal, mais également comme pouvant être la mise sur le marché, l'offre en vente, la garde, l'acquisition, la transport, l'exposition en vue de la vente ou l'échange d'un animal ².

Le 7° sera revu en conséquence.

Article 3

Il convient de préciser quelle sera l'autorité compétente pour arrêter le formulaire mentionné à l'alinéa 1^{er} de la disposition à l'examen.

Aucun pouvoir réglementaire ne pouvant en principe être conféré à l'administration, c'est le ministre que le texte en projet habilitera à arrêter ce formulaire.

L'article 3 sera complété en conséquence.

Article 4

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, dispose comme suit :

« La reconnaissance est considérée comme accordée si elle n'est pas notifiée dans le délai visé à l'alinéa 1^{er} ».

Est ainsi organisé un régime de décision implicite.

La mise en œuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Ceci ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la disposition à l'examen sera donc omis.

¹ Voir dans le même sens l'avis avis 60.911/4 donné le 27 février 2017 sur un projet d'arrêté ministériel du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté ministériel du 25 avril 2014 relatif à l'indication et l'enregistrement des chiens'.

² Voir la définition du terme « commercialiser » à l'article 3, 8, de la loi 14 aout 1986.

Article 5

Aux termes de l'article 5,

« (l)e Service peut retirer la reconnaissance d'un site internet ou d'une revue si celui-ci ne satisfait plus aux conditions fixées par la loi du 4 août 1986 et par ses arrêtés d'exécution ».

Si le site internet ou la revue ne satisfait plus aux conditions de la loi du 4 août 1986 et ses arrêtés d'exécution, il va de soi qu'un retrait de la reconnaissance s'impose sans que le service compétent dispose à cet effet d'une marge d'appréciation. Si le fait de ne plus satisfaire aux conditions requises peut être corrigé, il convient alors de prévoir la suspension de la reconnaissance moyennant un délai dans lequel le site ou la revue devra pourvoir à satisfaire à nouveau à ces conditions.

La disposition sera revue en conséquence.

Article 6

L'article 6 impose à la « personne juridiquement responsable » d'enregistrer les données à caractère personnel des annonceurs et de les conserver pour une durée de trois ans en les tenant à disposition du service de contrôle.

Cette disposition est dépourvue de fondement juridique, le Gouvernement étant seulement habilité, par l'article 11*bis* de la loi du 14 août 1986, à fixer la procédure – et non les conditions – de la reconnaissance en tant que revue spécialisée ou site internet spécialisé³, à déterminer des cas, autres que ceux prévus par la loi précitée, dans lesquels la publicité ayant pour but de commercialiser un animal est autorisée⁴, et à déterminer les mentions et informations obligatoires accompagnant la publication d'annonces visant la commercialisation⁵.

Par ailleurs, imposer une obligation, telle que celle prévue par l'article 6 du projet, dépasse le simple pouvoir d'exécution des décrets, que l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' confère au Gouvernement.

L'article 6 est donc dépourvu de fondement juridique et sera omis⁶.

Une observation similaire vaut pour l'article 9 du projet.

³ Article 11*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, de la loi.

⁴ Article 11*bis*, § 2, 3°, de cette loi.

⁵ Article 11*bis*, § 3, de cette loi.

⁶ La question de savoir si les obligations ainsi prévues par la disposition à l'examen sont ou non admissibles, notamment en termes de définition de la finalité, et de la durée de conservation des données, avec la législation relative au respect de la vie privée ne sera dès lors pas examinée à ce stade.

Article 10

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, met en place un régime transitoire à caractère général, pour la période allant du 1^{er} avril au 31 mai 2017⁷.

Il ressort du dossier communiqué à la section de législation, spécialement la note au Gouvernement établie en vue de l'adoption du projet en première lecture, adoption intervenue le 9 février 2017, que selon l'auteur du projet, cette disposition trouverait son fondement décretaal dans l'article 11*bis*, § 2, 3^o, de la loi du 14 août 1986.

L'article 11*bis*, tel que remplacé par le décret du 10 novembre 2016, dispose comme suit :

« Art. 11*bis*. § 1^{er}. La publicité ayant pour but de commercialiser un animal est autorisée uniquement s'il s'agit d'une publicité dans une revue spécialisée ou sur un site internet spécialisé.

Lorsqu'une liste est établie en application de l'article 3*bis*, § 1^{er}, la publicité ayant pour but de commercialiser un animal est autorisée uniquement pour les espèces animales figurant sur la liste. Dans ce cas, la publicité ne peut être réalisée que dans une revue spécialisée ou sur un site internet spécialisé qui, soit :

1^o est reconnu comme spécialisé par le Gouvernement ou son délégué selon la procédure qu'il fixe ;

2^o est édité par ou pour le Service public de Wallonie ;

3^o est édité par un éleveur de chiens ou de chats agréé visant à commercialiser des chiens ou des chats nés au sein de son élevage ;

4^o vise la commercialisation d'équidés.

En application de l'alinéa 1^{er}, on entend par revue spécialisée ou site internet spécialisé : une revue ou un site internet qui comprend un contenu rédactionnel mis à jour régulièrement en rapport avec la détention, l'élevage ou la commercialisation des animaux et dont les annonces concernent exclusivement la commercialisation d'animaux ou de biens et services qui s'y rapportent directement.

§ 2. Par dérogation au paragraphe 1^{er}, la publicité ayant pour but de commercialiser un animal est également autorisée hors d'une revue ou d'un site internet spécialisé :

1^o s'il s'agit d'une publicité émanant d'un refuge agréé pour le remplacement d'animaux ;

2^o s'il s'agit d'une publicité dans une revue ou sur un site internet destiné au secteur agricole visant la commercialisation d'animaux destinés à des fins de production ;

3^o dans les autres cas que le Gouvernement détermine.

§ 3. Le Gouvernement détermine les mentions et informations obligatoires accompagnant la publication d'annonces visant la commercialisation d'animaux ».

⁷ Régime transitoire auquel l'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, attache lui-même certaines exceptions.

Le paragraphe 2, 3°, de cette disposition est issu d'un amendement, dont la justification était la suivante :

« L'amendement est proposé afin de laisser la possibilité au Gouvernement d'étendre le champ des exceptions prévues par la disposition. De la sorte, il sera toujours possible pour le Gouvernement de faire évoluer les principes énoncés en fonction des réalités du terrain »⁸.

Il en résulte que l'intention du législateur était ainsi d'habiliter le Gouvernement à déterminer des cas autres que ceux prévus par le paragraphe 2, 1° et 2°, en fonction de l'évolution de la situation de terrain, et non de lui permettre d'organiser un régime transitoire général, tel que celui prévu par la disposition à l'examen.

Le régime transitoire pourrait trouver un fondement décréto dans l'article 11bis, § 2, 3°, précité. Toutefois ceci s'inscrirait dans une interprétation souple de cette disposition de nature législative, ce qui fragilise la base légale de la disposition examinée.

2. En toute hypothèse, au regard des principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution, il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure de justifier les régimes dérogatoires prévus par l'article 10 du projet.

Sur ce point, la section de législation relève que, si la note au Gouvernement établie en vue de l'adoption du projet en première lecture, comporte certaines justifications, aucune d'entre elles ne permet d'expliquer le régime dérogatoire prévu à l'article 10, § 3, du projet.

Le texte en projet sera réexaminé à la lumière de cette observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

⁸ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 583/004.