# CONSEIL D'ÉTAT
# section de législation

avis 61.967/2/V
du 6 septembre 2017

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le Code civil afin de reconnaitre le statut spécifique des animaux'

‡LW-BBJRJEHCD-GBJGHVT‡

Le 24 juillet 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 prorogé de plein droit [*] et prorogé d'un mois à partir du 29 aout 2017 [†], sur un avant-projet de décret 'modifiant le Code civil afin de reconnaitre le statut spécifique des animaux'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 6 septembre 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 Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 septembre 2017.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 aout.

[†] Par courriel du 29 aout 2017.

‡LW-BBJREHCD-GBJGHVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

## PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Comme l'indique l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret à l'examen « modifie le Code civil afin d'y refléter le statut de l'animal pour des motifs de bien-être ».

À cette fin, il suggère de modifier le livre II du Code civil en vue de soustraire les animaux à la catégorie juridique des biens [1] et de leur donner un statut propre, figurant dans un titre Ier*bis* nouveau de ce livre (intitulé « Des animaux ») et reposant sur le principe suivant lequel, pour reprendre les termes de l'article 543/1 du Code civil en projet, « les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité, bénéficiant de protections particulières ».

Si l'avant-projet entend supprimer l'appartenance des animaux à la catégorie des biens, il indique cependant, dans l'article 543/1 du Code civil en projet, que,

> « [s]ans préjudice de l'application de règles particulières relatives à la protection et au bien-être des animaux, ceux-ci demeurent soumis au régime des biens » [2].

L'avant-projet propose toutefois d'apporter deux tempéraments au principe de la soumission des animaux au régime des biens : d'une part, l'article 543/4 du Code civil en projet indique que, par dérogation à l'article 543 du Code civil, « on peut avoir sur les animaux uniquement un droit de propriété, de simple jouissance, de nue-propriété, d'usufruit ou d'usage », ce qui exclut les services fonciers ; d'autre part, alors qu'en vertu de l'article 544 du Code civil,

> « [l]a propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements »,

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Ceci conduit notamment les auteurs de l'avant-projet à proposer, d'une part, de consacrer l'idée que les animaux « ne sont ni des choses, ni des objets » et, d'autre part, d'abroger les dispositions du livre II du Code civil qui, dans la perspective de l'appartenance des animaux à la catégorie des biens, font spécialement mention des animaux ou contiennent des règles qui leur sont propres.

[2] Dans cette perspective, l'avant-projet suggère d'insérer dans le titre Ier*bis* nouveau du livre II du Code civil, diverses dispositions qui, en substance, reprennent la teneur des dispositions qui, dans l'état actuel de ce livre, font spécialement mention des animaux ou contiennent des règles qui leur sont propres.

‡LW-BBJREHCD-GBJGHVT‡

l'article 543/5 du Code civil en projet suggère de consacrer l'idée suivant laquelle,

> « [p]ar dérogation à l'article 544, la propriété sur un animal est le droit de jouir et de disposer de l'animal en tenant compte de sa sensibilité conformément aux dispositions particulières prévues ».

## COMPÉTENCE DE LA RÉGION WALLONNE POUR MODIFIER LE STATUT DE L'ANIMAL AU REGARD DU DROIT CIVIL

1. Selon l'exposé des motifs, le pouvoir de la Région wallonne d'adopter le décret en projet trouve son fondement dans la compétence que lui attribue l'article 6, § 1er, XI, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014, de régler le bien-être des animaux.

L'exposé des motifs indique à juste titre que cette disposition a attribué à la Région wallonne

> « l'ensemble de la politique relative à la matière du bien-être des animaux sur son territoire ainsi que toute la compétence d'édicter les règles propres en vue de les protéger et de favoriser leur bien-être ».

Toutefois, la compétence de la Région wallonne en matière de bien-être des animaux n'inclut pas, *a priori*, le pouvoir de modifier le statut de l'animal au regard du droit civil. En effet, *a priori*, le règlement de cette question relève des compétences résiduelles que détient l'autorité fédérale au titre de ses compétences résiduelles en matière de droit civil [3].

Contrairement à ce que soutient la note au Gouvernement wallon précédant l'adoption de l'avant-projet en deuxième lecture, la circonstance que la modification du Code civil qu'envisage celui-ci est « motivée exclusivement (par) des motifs liés au bien-être animal » n'a pas pour conséquence de rendre l'État fédéral incompétent pour régler cette matière. Les compétences respectives de l'État fédéral, des Régions et des Communautés se définissent en effet en principe en termes de matières et non pas en termes d'objectifs poursuivis par une règle [4] ou de motifs justifiant celle-ci. Or, dans le cas présent, la matière sur laquelle porte l'avant-projet consiste à régler le statut de l'animal au regard du droit civil,

[3] À l'appui de la thèse selon laquelle la compétence des Régions d'adopter toutes les règles propres à protéger les animaux et à favoriser leur bien-être leur permet de modifier le statut civil de l'animal, l'exposé des motifs cite l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 87/2006 du 24 mai 2006. Toutefois il convient d'observer que, dans cet arrêt, qui concernait des dispositions de la Région flamande tendant à permettre la résiliation de baux à ferme afin de pouvoir utiliser des parcelles à des fins d'extraction, d'une part, le statut civil de l'animal n'était pas en cause et, d'autre part, la Cour ne s'est pas prononcée sur le point de savoir si, à l'époque (les dispositions litigieuses étaient antérieures à la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', qui a transféré aux régions la compétence de régler le bail à ferme), les régions pouvaient se fonder directement sur leurs compétences en matière de richesses naturelles ou de politique agricole pour adopter des règles réglant la matière du bail à ferme dans le sens envisagé par les dispositions litigieuses. On ne peut donc pas inférer de cet arrêt que la Région wallonne serait compétente pour régler le statut civil de l'animal au titre de sa compétence en matière de bien-être animal.

[4] Voir, sur ce point, C.C, 31 janvier 1989, n° 1/89.

‡LW-BBJRJEHCD-GBJGHVT‡

matière relevant de la compétence de l'autorité fédérale. C'est donc, *a priori*, à celle-ci qu'il incombe de déterminer, en fonction d'un ensemble de considérations qu'elle juge pertinentes du point de vue du droit civil - ce qui peut inclure, entre autres, des considérations de bien-être animal - si, le cas échéant, il y a lieu de soustraire les animaux à la catégorie juridique des biens et de leur donner un statut propre en droit civil.

En outre, contrairement à ce que suggère aussi la note au Gouvernement wallon, le fait que l'avant-projet continue à soumettre les animaux au régime des biens n'a pas pour conséquence qu'il « n'entend pas régler le droit des biens par rapport (aux) animaux ». En effet, en décidant lui-même de supprimer l'appartenance des animaux à la catégorie des biens et de leur donner un statut civil propre, consistant en principe, dans la mesure qu'il prévoit, à les soumettre au régime des biens, l'avant-projet règle des questions touchant au champ d'application du droit des biens, ce qui, *a priori*, relève des compétences de l'autorité fédérale.

2. La question se pose cependant de savoir si la Région wallonne ne pourrait pas adopter le décret en projet en se fondant sur le pouvoir que l'article 10 de la loi spéciale du 8 aout 1980 reconnait aux régions de prendre des décrets portant sur des dispositions relatives à des matières pour lesquelles elles ne sont pas compétentes, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence [5].

Il résulte du texte même de l'article 10 de la loi spéciale du 8 aout 1980 que son application aux dispositions d'une région suppose qu'il soit établi que ces dispositions sont effectivement nécessaires à l'exercice de la compétence de cette région. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il est aussi requis que la matière se prête à un règlement différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale [6].

Au bénéfice du rappel de ces conditions, il y a lieu d'observer ce qui suit :

a) L'exposé des motifs insiste sur le fait que l'on s'accorde aujourd'hui à reconnaitre le caractère sensible des animaux et l'importance de leur protection et de leur bien-être. Selon l'exposé des motifs, cette évolution rend surannée la qualification de biens meubles que le Code civil attache aux animaux. L'avant-projet tend donc à assurer la « mise en congruence » du statut juridique de l'animal avec l'évolution en question.

[5] Dans l'arrêt n° 87/2006 du 24 mai 2006, cité par l'exposé des motifs à l'appui de la thèse de la compétence régionale pour adopter le décret en projet, la Cour constitutionnelle a, pour déclarer que les dispositions de la Région flamande qui lui étaient soumises n'excédaient pas les compétences régionales, estimé que ces dispositions remplissaient les conditions requises en vue de l'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 aout 1980.

[6] Cette jurisprudence est constante depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 7 du 20 décembre 1985.

‡LW-BBJRJEHCD-GBJGHVT‡

L'évolution évoquée par l'exposé des motifs n'est pas contestable. Il est admis, aujourd'hui, que la protection du bien-être animal est un but légitime d'intérêt général [7]. Son importance est notamment soulignée par l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui impose à l'Union européenne et aux États membres l'obligation de tenir pleinement compte des « exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles » [8].

Ceci est de nature à justifier qu'il puisse être jugé opportun de modifier le Code civil pour donner aux animaux un statut juridique propre, distinct de celui qui s'applique aux biens.

Toutefois, à elles seules, ces considérations ne suffisent pas à établir que l'adoption, par la Région wallonne, de dispositions ayant un tel objet serait véritablement nécessaire à l'exercice, par celle-ci, de ses compétences en matière de bien-être des animaux.

À cet égard, l'attention est attirée sur le fait que c'est sous réserve de législations et de réglementations particulières que ces dispositions du Code civil trouvent à s'appliquer [9]. Le Code civil ne porte donc pas atteinte à la possibilité d'adopter et de mettre en œuvre, notamment, toutes règles qui tendent à assurer la protection et le bien-être des animaux. La note au Gouvernement wallon relève d'ailleurs, en ce sens, que « des modifications législatives qui apportent davantage de bien-être aux animaux interviendront avec ou sans la modification du Code civil ».

Hormis l'affirmation de principe que, désormais, les animaux ne seraient plus des biens, l'avant-projet n'apporte aucune véritable modification de fond aux règles auxquelles le Code civil soumet actuellement les animaux. L'article 543/1 du Code civil en projet en témoigne lorsqu'il prévoit que « sans préjudice de l'application de règles particulières relatives à la protection et au bien-être des animaux, ceux-ci demeurent soumis au régime des biens ». Les articles 543/2 à 543/9 du Code civil que l'avant-projet insère dans

[7] Voir en ce sens la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (notamment C.J.U.E. (3e ch.), 19 juin 2008 (Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW et Audibel VZW c. État belge, C-219/07, *Rec.*, p. I-4475, ECLI:EU:C:2008:353) et celle de la Cour constitutionnelle (C.C., 21 mai 2015, n° 66/2015 et 20 octobre 2016, n° 134/2016).

[8] Plus précisément, l'article 13 TFUE est rédigé comme suit :
« Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux ».

[9] L'article 537, alinéa 1er, du Code civil indique expressément à cet égard que c'est « sous les modifications établies par les lois » que les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent. De même, si l'article 544 du Code civil consacre le principe suivant lequel la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, il ajoute que ceci vaut seulement « pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». Il convient de préciser que, dans ces dispositions, le mot « lois » couvre d'éventuels décrets, lorsque les règles concernées ressortissent aux compétences des régions.

‡LW-BBJRJEHCD-GBJGHVT‡

un nouveau titre I*bis* n'ont en effet d'autre objet que de prévoir pour les animaux un régime qui est identique à celui qui les régit aujourd'hui en tant qu'ils sont des biens [10].

Selon la note au Gouvernement wallon,

> « la modification du statut de l'animal apportera nécessairement plus de bien-être à l'animal dès lors qu'une modification aussi symbolique marquera les esprits ».

Et la note d'ajouter :

> « Ne plus considérer les animaux comme des choses est une amélioration du statut de l'animal en ce qu'il impacte les consciences. Or seule l'évolution des mentalités est significative de changement, et ce, bien plus que de nouvelles normes contraignantes ne le pourraient ».

Si la volonté des auteurs de l'avant-projet d'adopter un texte symbolique et destiné à faire évoluer les mentalités est compréhensible, il n'en demeure pas moins qu'il leur revient de pouvoir également justifier en quoi excepter les animaux du régime juridique des biens pour les soumettre ensuite, par le biais d'une fiction juridique, à un régime exactement calqué sur celui réservé aux biens est nécessaire à l'exercice des compétences régionales, au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 aout 1980.

Certes, l'exposé des motifs précise que

> « [l]'extraction des animaux de la catégorie des biens pourrait […] exercer une réelle influence sur l'interprétation par la jurisprudence d'autres règles légales relatives aux animaux ».

L'exposé des motifs est cependant en défaut d'indiquer quelle influence le nouveau dispositif est appelé à exercer sur le régime juridique des animaux dès lors qu'il n'est pas différent de celui des biens ; il n'explique pas non plus à quelles « autres règles » il se réfère et en quoi l'avant-projet pourrait également exercer une influence sur leur interprétation [11].

Aussi, en l'état de l'avant-projet et du dossier qui l'accompagne, il n'est pas établi que la condition de « nécessité » prescrite par l'article 10 de la loi spéciale du 8 aout 1980 serait satisfaite.

b) À supposer cette condition satisfaite, il faudrait encore établir que sont aussi remplies les deux autres conditions auxquelles une région peut utiliser les pouvoirs que lui reconnait l'article 10 de la loi spéciale du 8 aout 1980.

---

[10] En excluant la possibilité d'établir des services fonciers sur les animaux, l'article 543/4 en projet n'a d'autre objet que de confirmer que les services fonciers ne concernent pas les animaux. Quant à l'article 543/5 en projet, il formule une règle qui découle déjà – même si elle est exprimée en des termes beaucoup plus généraux, qui ne font pas explicitement et spécifiquement référence aux dispositions qui tendent à protéger la sensibilité des animaux – de l'article 544 du Code civil.

[11] Accessoirement, faute de norme juridique précise insérée dans le décret, vouloir modifier des règles d'interprétation ne peut être, à terme, que source d'insécurité juridique.

‡LW-BBJRJEHCD-GBJGHVT‡

À ce sujet, il y a lieu d'observer qu'un régime juridique spécifique des animaux même s'il n'est que la reproduction du régime actuellement prévu pour les biens et s'il s'inscrit dans le livre II, titre I*bis* du Code civil, ne pourra pour autant être lu isolément d'autres dispositions du Code civil telles celles du livre III, relatif aux « différentes manières dont on acquiert la propriété » [12] et plus singulièrement encore, par exemple, du livre III, titre XVII en ce qu'il régit les sûretés réelles et mobilières, qui ne connaissent que les notions de biens meubles et immeubles, et sur lesquelles cependant l'avant-projet aura des incidences dont on ne peut affirmer *a priori* qu'elles auront un caractère marginal.

Par ailleurs, l'impact potentiel d'un tel régime sur la législation, restée dans le giron fédéral, de la sécurité de la chaîne alimentaire [13] ainsi que de la protection de la santé publique, non seulement ne semble pas négligeable mais pose en outre, à tout le moins, la question de savoir s'il est possible de prévoir un traitement différencié selon les régions.

En conclusion, il n'est pas démontré que les trois conditions de l'article 10 de la loi du 8 aout 1980 sont réunies. L'avant-projet ne sera en conséquence pas examiné plus avant.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre LIÉNARDY

[12] Il va de soi que les contrats et les quasi-contrats dont les animaux peuvent faire l'objet relèvent de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale et que la Région wallonne ne peut, en l'espèce, exercer ses compétences que dans la mesure où celles-ci lui ont été transférées.

[13] Article 6, § 1er, V, alinéa 2, 1° et 2°, de la loi spéciale du 8 aout 1980.

‡LW-BBJRJEHCD-GBJGHVT‡