CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.137/4
du 9 octobre 2017

sur

un projet d'arrêté rectificatif du Gouvernement wallon 'fixant la liste des mammifères qui peuvent être détenus'

‡LW-BAKRLAADJ-GCBDHVT‡

Le 12 septembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté rectificatif du Gouvernement wallon 'fixant la liste des mammifères qui peuvent être détenus'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 9 octobre 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, 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 9 octobre 2017.

*

‡LW-BAKRLAADJ-GCBDHV/T‡

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 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

Eu égard à l'article 6, § 1er, alinéa 3, du projet, celui-ci doit être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget, conformément, respectivement, à l'article 49, 1°, a) et à l'article 39, § 1er, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des Services du Gouvernement wallon, des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et du Service du Médiateur en Région wallonne'.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de ces formalités, lesquelles seront mentionnées au préambule.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'arrêté en projet entend abroger et se substituer à l'arrêté royal du 16 juillet 2009 'fixant la liste des mammifères non détenus à des fins de production qui peuvent être détenus'.

Dans son avis n° 46.376/3 donné le 28 avril 2009 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 juillet 2009, la section de législation a notamment observé ce qui suit :

> « L'arrêté en projet est destiné à se substituer à l'arrêté royal du 7 décembre 2001 fixant la liste des mammifères qui peuvent être détenus. Cet arrêté royal a été annulé par le Conseil d'État, section du contentieux administratif, par arrêt n° 191.161 du 9 mars 2009 [1].
>
> Dans cette affaire des questions préjudicielles à la Cour de justice sur la compatibilité de l'arrêté royal du 7 décembre 2001 avec le droit communautaire, plus précisément avec les articles 28 et 30 du traité CE, lus isolément ou en combinaison avec le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, sont posés par arrêt interlocutoire.

[1] *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : C.E., arrêt n° 191.161, 9 mars 2009, VZW de Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers en VZW Andibel.

‡LW-BAKRLAADJ-GCBDHVT‡

L'arrêt n° C-219/07 de la Cour de justice du 19 juin 2008 a répondu à ces questions.

[…]

5.1. Le projet correspond dans une large mesure à l'arrêté royal du 7 décembre 2001, modifié notamment par l'arrêté royal du 12 novembre 2008 modifiant l'arrêté royal du 7 décembre 2001 fixant la liste des animaux qui peuvent être détenus. L'arrêté royal modificatif du 12 novembre 2008 entendait adapter l'arrêté royal du 7 décembre 2001 en fonction des exigences posées par l'arrêt n° C-219/07 de la Cour de justice du 19 juin 2008 afin que la réglementation soit conforme au droit communautaire européen.

À propos de l'arrêté royal du 7 décembre 2001, la Cour de justice a considéré ce qui suit :

'Les articles 28 CE et 30 CE, pris isolément ou en combinaison avec le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil, du 9 décembre 1996, relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, ne s'opposent pas à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, selon laquelle l'interdiction d'importation, de détention et de commercialisation des mammifères appartenant à des espèces autres que celles expressément mentionnées dans cette réglementation s'applique à des espèces de mammifères ne figurant pas à l'annexe A de ce règlement, si la protection ou le respect des intérêts et des exigences mentionnés aux points 27 à 29 du présent arrêt ne peuvent pas être assurés tout aussi efficacement par des mesures moins restrictives des échanges communautaires'.

Les intérêts et les exigences mentionnés aux considérants 27 à 29 de cet arrêt sont : la protection du bien être des animaux, la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, telles que l'entend l'article 30 du traité CE et la protection de l'environnement, s'agissant du risque que les spécimens, une fois échappés dans la nature, puissent y subsister et représenter, de ce fait, une menace écologique.

La Cour de justice accepte donc le principe d'une liste positive, mais exige à cet égard que la juridiction de renvoi vérifie :

'– si l'établissement et les modifications ultérieures de la liste nationale des espèces de mammifères dont la détention est autorisée reposent sur des critères objectifs et non discriminatoires ;

– si une procédure permettant aux intéressés d'obtenir l'inscription d'espèces de mammifères sur cette liste est prévue, est aisément accessible, peut être menée à son terme dans des délais raisonnables et si, en cas de refus d'inscription, lequel doit être motivé, celui ci peut faire l'objet d'un recours juridictionnel ;

– si les demandes visant à obtenir l'inscription d'une espèce de mammifères sur ladite liste ou tendant à bénéficier d'une dérogation individuelle pour la détention de spécimens d'espèces non mentionnées sur celle ci ne peuvent être rejetées par les autorités administratives compétentes que si la détention de spécimens des espèces concernées présente un risque réel pour la sauvegarde des intérêts et des exigences susvisés, et

– si les conditions imposées pour la détention de spécimens d'espèces de mammifères non mentionnées sur cette même liste, telles que celles visées à l'article 3*bis*, paragraphe 2, points 3, sous b), et 6, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien être des animaux, telle que modifiée par la loi du 4 mai 1995,

‡LW-BAKRLAADJ-GCBDHVT‡

sont objectivement justifiées et ne vont pas au delà de ce qui est nécessaire pour assurer la finalité de la réglementation nationale dans son ensemble'.

5.2. Concernant la première condition, on peut observer, comme l'a déjà fait implicitement le Conseil d'État, section de législation, dans l'avis 44.928/1/V du 12 août 2008 sur le projet devenu l'arrêté royal du 12 novembre 2008 (voir l'observation 8 de cet avis), que les conditions figurant à l'article 2 du projet peuvent être considérées comme objectives et non discriminatoires.

Toutefois, il est recommandé de préciser à l'article 6, § 2, du projet, que le ministre, au moment d'apprécier la demande d'ajout d'une espèce à la liste, doit tenir compte des critères mentionnés à l'article 2.

5.3. Pour ce qui est de la deuxième condition, l'avis 44.928/1/V a déjà considéré que la procédure permettant aux particuliers intéressés de demander d'inscrire une espèce ou catégorie d'animaux sur la liste des animaux qui peuvent être détenus (également reproduite dans le présent projet) satisfaisait aux exigences posées par l'arrêt précité de la Cour de justice (voir observation 6 de cet avis).

5.4. S'agissant de la troisième condition, il convient d'ajouter, à l'article 2 du projet, que le ministre doit apprécier une demande d'inscription d'une espèce de mammifères sur la liste en se fondant sur une évaluation approfondie établie à partir des données scientifiques disponibles les plus fiables et des résultats les plus récents de la recherche internationale (voir à cet égard le considérant 37 de l'arrêt n° C-219/07 de la Cour de justice) et qu'il ne peut rejeter une telle demande que lorsque la détention de spécimens de l'espèce concernée présente un risque réel pour la protection du bien-être des animaux, de la santé et de la vie des personnes et des animaux, et de l'environnement contre une menace écologique, visée à l'article 2, 3°.

Il convient de formuler la même précision à l'article 4, § 2, du projet, qui traite des dérogations individuelles, et ce éventuellement par référence aux dispositions insérées dans l'article 2.

5.5. Concernant la quatrième condition, il convient d'observer que le projet ne pose pas de conditions que le Roi pourrait fixer pour la détention d'animaux en vertu de l'article 3*bis*, § 2, 3°, alinéa 2, deuxième phrase, de la loi du 14 août 1986.

[…] ».

Le texte en projet appelle certaines observations similaires à celles figurant dans l'avis n° 46.376/3, qui seront formulées dans les observations particulières ci-après.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans les articles 3*bis*, §§ 1er et 2, inséré par la loi du 4 mai 1995 et modifié en dernier lieu par la loi du 7 février 2014,

‡LW-BAKRLAADJ-GCBDHVT‡

l'article 44, alinéa 1er, modifié par la loi-programme du 22 décembre 2003 et l'article 46 de la loi du 14 aout 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' [2].

Ces dispositions doivent toutes être mentionnées à l'alinéa 1er qui sera complété en conséquence.

2. À l'alinéa 3, il convient de mentionner la date à laquelle a été réalisé le rapport concerné, à savoir, comme il ressort du dossier transmis au Conseil d'État, le 1er septembre 2017.

DISPOSITIF

Article 1er

La notion d'animaux détenus « à des fins de production » est une notion décrétale qui est employée à l'article 11*bis* de la loi du 14 aout 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux', laquelle disposition, d'une part, a été introduite dans la loi par le décret de la Région wallonne du 10 novembre 2016 et, d'autre part, renvoie à l'article 3*bis* de la même loi.

Il n'appartient pas au Gouvernement de définir une notion de nature législative.

Le 3° sera donc omis.

Article 2

L'article 3*bis* de la loi du 14 aout 1986 est entré en vigueur le 1er octobre 2009 à l'égard des mammifères non détenus à des fins de production, ce, en vertu de l'article 1er de l'arrêté royal du 16 juillet 2009, arrêté dont l'abrogation est envisagée par l'article 10 de l'arrêté en projet.

En tant qu'il fixe la date d'entrée en vigueur de l'article 3*bis* précité, l'article 1er de l'arrêté du 16 juillet 2009 a épuisé ses effets de sorte que son abrogation n'aura aucun effet sur cette entrée en vigueur.

Le 1° est donc dépourvu de tout effet juridique.

Il sera omis.

[2] Voir, en ce sens, l'avis n° 46.376/3 donné le 28 avril 2009 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 juillet 2009 'fixant la liste des mammifères non détenus à des fins de production qui peuvent être détenus', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/46376.pdf.

‡LW-BAKRLAADJ-GCBDHVT‡

Articles 3 et 6

Compte tenu de l'enseignement tiré de l'arrêt n° C-219/07 de la Cour de justice du 19 juin 2008 [3], il y lieu de rédiger le dernier alinéa de l'article 3 en ce sens que le ministre ne peut rejeter une demande d'ajout à la liste que lorsque la détention de spécimens de l'espèce concernée présente un risque réel pour la protection du bien-être des animaux, de la santé et de la vie des personnes et des animaux, et de l'environnement contre une menace écologique visée à l'alinéa 2, 3°.

L'article 6, § 2 doit être modifié dans le même sens.

L'arrêté en projet sera revu en conséquence [4].

Article 3

Il faut écrire « annexe 1 » et non « annexe 1re ». Ceci vaut pour la suite du projet.

Article 5

À l'alinéa 1er, 4°, il y a lieu de prévoir que le plan de cessation doit être transmis dans un délai non pas qui prend cours à dater de « la publication du présent arrêté », mais dans un délai prenant cours à dater de « l'entrée en vigueur du présent arrêté ».

Par ailleurs, au même 4°, la section de législation se demande si l'intention est bien d'imposer l'élimination de tous les mammifères « au plus tard le 1er mai 2018 ».

Une telle exigence, dans des délais qui s'avéreront très brefs, pourrait s'avérer disproportionnée au regard du but poursuivi.

En tout état de cause, il appartient à l'auteur du projet d'octroyer un délai raisonnable aux intéressés.

Sur ce point, la note au Gouvernement relative à l'adoption du projet en première lecture fait état « d'une période de transition d'un an pour [permettre aux intéressés de] se reconvertir ou cesser leur activité ».

Si la date du 1er mai 2018 est maintenue, ce délai d'un an ne sera pas respecté.

L'alinéa 1er, 4°, sera réexaminé à la lumière de ces observations.

[3] C.J.U.E, arrêt *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW et Andibel VZW c. Belgische Staat*, 19 juin 2008, C-219/07, EU:C:2008:353.

[4] Voir en ce sens, voir l'avis n° 46.376/3.

‡LW-BAKRLAADJ-GCBDHVT‡

Article 6

1. Au paragraphe 1er, première phrase, il est fait mention d'un particulier qui veut « acquérir ou détenir » un animal. Dès lors que l'article 3*bis* de la loi du 14 aout 1986 ne mentionne que le fait de « détenir » des animaux et pas de les « acquérir », il y a lieu d'omettre les mots « acquérir ou » au paragraphe 1er, première phrase [5].

2. Le paragraphe 2, alinéa 2, dispose comme suit :

> « Le ministre fixe des conditions à respecter pour l'octroi et le maintien de l'agrément. Ces conditions peuvent concerner notamment le nombre de mammifères, leur hébergement ainsi que les soins qui leur sont prodigués, leur identification et leur stérilisation ».

Compte tenu de l'enseignement tiré de l'arrêt n° C-219/07 de la Cour de justice du 19 juin 2008, les conditions concernées doivent être « objectivement justifiées » et ne peuvent « aller au- delà de ce qui est nécessaire pour assurer la finalité de la réglementation [régionale] dans son ensemble » [6].

Le paragraphe 2, alinéa 2, qui n'a pas son pendant dans l'arrêté royal du 16 juillet 2009 sera revu aux fins d'intégrer ces exigences.

Article 7

Au paragraphe 1er, il y a lieu d'écrire le mot « civile » en lieu et place du mot « calendrier ».

Article 9

Aux fins de garantir la sécurité juridique, mieux vaut prévoir expressément à l'alinéa 1er que les agréments octroyés conformément à l'arrêté royal du 16 juillet 2009 demeurent régis par les règles fixées par cet arrêté, comme le laisse entendre l'alinéa 2 de la disposition à l'examen.

Annexe 1

Compte tenu de l'enseignement tiré de l'arrêt n° C-219/07 de la Cour de justice du 19 juin 2008, l'auteur du projet doit être en mesure d'établir que la liste des espèces de mammifères dont la détention est autorisée repose sur des critères objectifs et non discriminatoires.

[5] Voir en ce sens, voir l'avis n° 46.376/3.

[6] Voir l'arrêt C-219/07, § 43, 4° tiret et son dispositif.

‡LW-BAKRLAADJ-GCBDHVT‡

Il en va spécialement ainsi pour les espèces pour lesquelles l'annexe 1 présente des différences avec l'annexe 1 à l'arrêté royal du 16 juillet 2009 dont l'abrogation est envisagée par l'article 10 de l'arrêté en projet.

Sur ce point, la section de législation relève que la note au Gouvernement relative à l'adoption du projet en première lecture contient des éléments d'explication qui entendent effectivement justifier ces différences.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre LIÉNARDY

‡LW-BAKRLAADJ-GCBDHVT‡