



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 62.139/4
du 9 octobre 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté
royal du 29 mai 2013 relatif à la protection des animaux
d'expérience'

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 du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté royal du 29 mai 2013 relatif à la protection des animaux d'expérience'.

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.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

PORTÉE DU PROJET

L'arrêté royal du 29 mai 2013 'relatif à la protection des animaux d'expérience' vise à transposer partiellement en droit belge la directive 2010/63/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 'relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques'.

Dans une demande d'information (EU Pilot – 8785/16/ENVI), la Commission européenne a fait observer que cette transposition est incomplète.

Le projet d'arrêté du Gouvernement a pour objet de modifier l'arrêté royal du 29 mai 2013 afin de donner suite aux observations formulées par la Commission européenne ¹.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. L'arrêté en projet trouve en principe un fondement juridique dans les articles 20, § 3, 21, 23, § 1^{er}, 25, 27, 28, 29 et 30/1 de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux'.

Il s'impose cependant de faire les observations suivantes au sujet du fondement juridique de certains articles de l'arrêté en projet ².

2. L'article 4 de l'arrêté en projet vise à modifier l'article 7 de l'arrêté royal du 29 décembre 2013.

¹ La demande de la Commission et la réponse commune communiquée à celle-ci par les trois régions, documents dont il est fait état dans la note au Gouvernement relative à l'adoption du projet à l'examen en première lecture, ont été transmis à la section de législation par le délégué du Gouvernement.

² L'ensemble des observations qui suivent sont reprises, *mutatis mutandis*, d'observations formulées dans l'avis n° 61.702/3 donné par la section de législation le 14 juillet 2017 sur un projet devenu l'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 septembre 2017 'modifiant l'arrêté royal du 29 mai 2013 relatif à la protection des animaux d'expérience', lequel arrêté a également pour objet de faire suite à la demande d'information précitée de la Commission européenne.

Dans l'avis n° 52.543/1 donné par la section de législation le 31 janvier 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 29 novembre 2013, la section de législation, a observé, à propos du projet qui a donné lieu à cette disposition, ce qui suit :

« 3.2. Pour se conformer à l'article 23, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986, qui constitue son fondement juridique, l'article 7, alinéas 3 et 4³, du projet doit prescrire des conditions auxquelles les animaux d'expérience doivent satisfaire pour pouvoir être utilisés. Dans leur rédaction actuelle, les dispositions en projet, et essentiellement l'alinéa 4, concernent plutôt la capture des animaux d'expérience que les conditions auxquelles ils doivent satisfaire »⁴.

Étant donné que l'article 4 de l'arrêté en projet, qui modifie l'article 7, alinéa 4, de l'arrêté royal du 29 mai 2013, prévoit que les animaux d'expérience capturés dans la nature ne doivent subir, lors de cette capture, aucune douleur, souffrance, détresse ou dommage durable qui peuvent être évités, l'observation qui précède s'applique dans la même mesure à cette disposition.

3. En ce qui concerne l'article 9,e), du projet, qui vise à modifier une disposition relative à l'agrément d'un éleveur ou d'un fournisseur⁵, on peut invoquer le pouvoir général d'exécution dont dispose le Gouvernement wallon⁶, combiné avec l'article 22 de la loi du 14 août 1986, selon lequel les éleveurs et les fournisseurs sont soumis à l'octroi d'un agrément préalable par le ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions (lire : le Gouvernement wallon). Dès lors que la loi prévoit une telle exigence, il peut être admis que le Gouvernement wallon peut régler les conditions de l'agrément et la procédure d'octroi de celui-ci.

Le fait que l'article 13, § 8, en projet, de l'arrêté royal du 29 mai 2013 dispose que le Service procède à l'enregistrement « des éleveurs et fournisseurs agréés » (article 9, d), de l'arrêté en projet) n'est pas incompatible avec ce qui précède. En effet, il peut être admis que l'agrément des éleveurs et des fournisseurs prévu à l'article 22 de la loi du 14 août 1986 implique qu'ils sont enregistrés.

4. L'article 31, § 1^{er}, alinéa 1^{er} et alinéa 2, 3°, en projet, de l'arrêté royal du 29 mai 2013 règle les installations et équipements d'éleveurs, de fournisseurs et d'utilisateurs, ainsi que les conditions physiques dans lesquelles les animaux d'expérience sont élevés, détenus ou utilisés (article 16 de l'arrêté en projet).

³ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : La division de l'article 7 du projet en alinéas est une source de confusion, en ce qu'il manque des interlignes et qu'elle n'est en outre pas identique dans le texte français et dans le texte néerlandais : le troisième alinéa dans le texte français correspond aux troisième et quatrième alinéas dans le texte néerlandais. Cette imperfection doit être corrigée.

⁴ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52543.pdf>.

⁵ Article 13 de l'arrêté royal du 29 mai 2013.

⁶ Article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

La question se pose de savoir si cette disposition peut trouver son fondement juridique dans l'article 23, § 1^{er}, de la loi du 14 aout 1986, plus particulièrement dans l'habilitation autorisant le Roi à « fixer des conditions spéciales relatives à la détention d'animaux d'expérience de diverses catégories ».

À ce propos, il se déduit, semble-t-il, du fait qu'il doit s'agir de conditions spéciales relatives à la détention d'animaux d'expérience de diverses catégories que cette disposition ne permet pas de fixer d'une manière générale des conditions générales relatives à la détention d'animaux d'expérience.

Toutefois, dès lors que l'article 31, en projet, de l'arrêté royal du 29 mai 2013 peut être considéré comme une condition d'agrément⁷, l'article 16 de l'arrêté en projet peut trouver son fondement juridique dans l'article 21, § 1^{er}, de la loi du 14 aout 1986, dans la mesure où il concerne les utilisateurs, et le pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 22 de cette même loi, peut être invoqué en ce qui concerne les éleveurs et les fournisseurs.

5. L'article 17 de l'arrêté en projet vise à rendre l'article 32, § 4, de l'arrêté royal du 29 mai 2013, qui précise le diplôme que les maitres d'expérience doivent posséder et la formation qu'ils doivent avoir suivie, applicable aux personnes qui « mettent en place » conçoivent des projets et des expériences.

La question se pose de savoir si cette disposition peut trouver son fondement juridique dans l'article 26, § 1^{er}, de la loi du 4 aout 1986, selon lequel le Roi peut fixer des règles supplémentaires concernant la formation et la qualification du maitre d'expérience.

Selon l'article 3, 19°, de la loi du 14 aout 1986, le « maître d'expérience » est « toute personne qui dirige une expérience sur animaux ». Dans la demande d'information précitée de la Commission européenne, il a été observé qu'il n'est pas possible de déterminer avec une clarté suffisante si les « personnes qui conçoivent des procédures et des projets » peuvent être considérés comme des maitres d'expérience. Si les personnes qui « mettent en place » des projets et des expériences se confondaient avec les maitres d'expérience, l'ajout en projet serait du reste superflu. Par conséquent, l'article 26, § 1^{er}, précité, de la loi du 14 aout 1986 ne peut pas procurer un fondement juridique à une disposition qui ne concerne pas le maitre d'expérience.

⁷ En effet, il résulte des articles 11, § 2, 2°, et 13, § 2, 2°, en projet, de l'arrêté royal du 29 mai 2013 (articles 7, a), et 9, a), du projet) que les pièces à joindre à la demande d'agrément doivent indiquer que les installations où sont hébergés les animaux d'expérience remplissent les conditions visées à l'article 31, § 1^{er}, du même arrêté royal. En outre, l'article 15, § 2, de l'arrêté royal du 29 mai 2013 énonce que le ministre retire l'agrément d'un utilisateur, d'un éleveur ou d'un fournisseur qui ne satisfait plus aux exigences fixées « dans la loi et le présent arrêté ».

Toutefois, l'article 17 de l'arrêté en projet, peut trouver un fondement juridique dans l'article 29 de la loi du 14 août 1986, aux termes duquel le Roi peut fixer des règles concernant la formation et la qualification du personnel des utilisateurs, des éleveurs et des fournisseurs.

6. En ce qui concerne l'article 37, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 29 mai 2013 (article 21, b), de l'arrêté en projet), qui prévoit la publication des données statistiques que chaque utilisateur transmet chaque année au Service concernant l'utilisation d'animaux d'expérience dans son établissement, on peut invoquer le pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 25 de la loi du 14 août 1986. En effet, il résulte de cette dernière disposition, notamment, que l'utilisateur doit transmettre les renseignements statistiques fixés par le Roi (lire : le Gouvernement wallon) et requis par le ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Comme il a été indiqué, le projet vise à adapter l'arrêté royal du 29 mai 2013 aux observations que la Commission européenne a formulées dans la demande d'information précitée.

À cet égard, la section de législation formule les observations suivantes ⁸.

1. L'article 17 du projet a pour effet que l'exigence selon laquelle les maîtres d'expérience doivent être titulaires d'un diplôme universitaire et être titulaires d'un diplôme universitaire ou post-universitaire ou d'un certificat complémentaire en sciences des animaux d'expérience, accepté par le Service, sanctionnant une formation telle que précisée à l'annexe 11 de l'arrêté royal du 29 mai 2013, s'applique aux personnes qui « mettent en place » des projets et des expériences.

En ce qui concerne les maîtres d'expérience, il s'agissait d'une disposition nationale plus stricte qui était en vigueur le 9 novembre 2010 et qui visait à assurer une protection plus large des animaux relevant du champ d'application de la directive que celle prévue dans la directive 2010/63/UE et qui pouvait être maintenue, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de cette directive ⁹.

⁸ L'ensemble des observations qui suivent sont reprises, *mutatis mutandis*, d'observations formulées dans l'avis n° 61.702/3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61703.pdf>.

⁹ Voir, en ce qui concerne l'article 26, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986, qui est reproduit à l'article 32, § 4, de l'arrêté royal du 29 mai 2013, l'avis n° 52.543/1, observation 5.1.

L'observation qui précède ne peut par contre se concevoir pour l'extension de cette exigence aux personnes qui « mettent en place » des projets et des expériences. L'article 2 de la directive paraît exclure une disposition nationale plus stricte à l'égard de cette catégorie de personnes.

Il pourrait toutefois être admis que l'article 23, paragraphe 2, premier alinéa, b), de la directive 2010/63/UE, en prévoyant que les membres du personnel qui « mettent en place » des projets et des expériences doivent disposer d'un « niveau d'études et de formation adéquat », laisse aux États membres une marge suffisante pour décider que pour cette catégorie de personnes, un diplôme universitaire est requis, ainsi qu'un diplôme universitaire ou post-universitaire ou un certificat complémentaire en sciences des animaux d'expérience, accepté par le « Service », sanctionnant une formation telle que précisée à l'annexe 11 de l'arrêté royal du 29 mai 2013. En effet, aucune disposition de la directive 2010/63/UE ne précise ce qu'il faut entendre par « adéquat ».

Il convient toutefois pour assurer une transposition complète de la directive 2010/63/UE, de remplacer les mots « qui mettent en place » par les mots « qui conçoivent ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

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 1^{er} septembre 2017.

DISPOSITIF

Article 17

L'article 32, § 4, alinéa 1^{er}, tel qu'il est actuellement en vigueur, fait erreur en renvoyant à « l'article 3, 21°, de la loi [du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux'] » : le maître d'expérience est en effet défini à l'article 3, 19° de cette loi, et non à son article 3, 21°.

La disposition à l'examen sera revue aux fins de corriger cette erreur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY