



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.442/4
du 21 juin 2018

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif au Code
wallon du Bien-être des animaux'

Le 3 mai 2018, 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, prorogé jusqu'au 25 juin 2018 *, sur un avant-projet de décret 'relatif au Code wallon du Bien-être des animaux'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 juin 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, 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 21 juin 2018.

* Par courriel du 8 mai 2018.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Au vu de la très grande abondance des dossiers actuellement soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, de la teneur de l'avant-projet et en dépit de la prolongation de délai accordée par le Ministre, il n'a pas été possible de procéder à un examen exhaustif de l'avant-projet, même limité aux trois points indiqués dans l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le présent avis s'est donc limité à l'examen de quelques questions importantes, d'ordre général ou particulier.

Il va de soi que, dans les conditions qui viennent d'être indiquées, il ne peut rien être déduit du silence gardé dans le présent avis sur certaines dispositions ou certaines questions ¹.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. La compétence régionale en matière de bien-être des animaux et les compétences fédérales en matière de santé des animaux et de qualité des produits d'origine animale

L'avant-projet met en œuvre la compétence que l'article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014, attribue aux Régions en matière de bien-être des animaux.

Si les Régions sont compétentes pour régler cette matière, il importe toutefois de ne pas perdre de vue qu'en vertu de l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, remplacé par la loi spéciale du 6 janvier 2014, l'autorité fédérale est, de son côté,

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

¹ L'attention est aussi attirée sur le fait que, compte tenu des recours qui ont été introduits auprès de la Cour constitutionnelle contre le décret du 18 mai 2017 'modifiant les articles 3, 15 et 16 et insérant un article 45ter dans la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux', il n'est pas fait d'observation sur les dispositions de l'avant-projet qui reproduisent la substance de ce décret.

compétente pour les normes et leur contrôle relatifs à la santé des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire²

La compétence régionale en matière de bien-être des animaux n'inclut donc pas l'adoption de dispositions ayant pour objet d'assurer la santé des animaux ou la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire.

Certaines dispositions de l'avant-projet s'exposent à cet égard à critique en ce qu'elles visent de manière expresse et spécifique à assurer la santé des animaux. Ainsi notamment en va-t-il de l'article D 43 en ce qu'il habilite le Gouvernement à fixer des conditions de commercialisation des animaux se rapportant au traitement et aux mesures de lutte contre des maladies.

L'attention est aussi attirée sur le fait que de nombreuses matières sur lesquelles porte l'avant-projet peuvent être envisagées sous l'angle de mesures prises ou à prendre en vue d'assurer aussi bien la santé des animaux que leur bien-être. C'est par exemple le cas des mesures relatives à l'identification des animaux³ ou au contrôle de leur reproduction⁴, des conditions d'agrément des marchés communaux⁵ ou de certaines règles relatives à la mise à mort d'animaux⁶. Pour respecter la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les Régions, l'avant-projet doit être compris en ce sens qu'il règle ou habilite le Gouvernement à

² La matière réservée à l'autorité fédérale en ce qui concerne la santé des animaux porte sur l'ensemble de la politique concernant la santé des animaux et n'est pas limitée aux aspects de cette politique qui se rapportent à la sauvegarde de la sécurité de la chaîne alimentaire. Dans l'avis n° 32.235/VR donné le 26 mars 2002 sur le projet devenu l'arrêté royal du 20 décembre 2002 'modifiant l'arrêté royal du 15 février 1995 portant des mesures spéciales en vue de la surveillance épidémiologique et de la prévention des maladies de porcs à déclaration obligatoire', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/32235.pdf>, la section de législation a considéré que la matière ainsi réservée à l'autorité fédérale concerne l'ensemble de la politique de protection de la santé animale, de sorte que la compétence en la matière ne se limite pas aux aspects de la politique de protection de la santé animale qui se rapportent à la sauvegarde de la sécurité de la chaîne alimentaire. La loi spéciale du 6 janvier 2014 n'ayant pas apporté de changement de fond à l'ordonnancement des compétences en matière de protection de la santé animale, la solution retenue par l'avis n° 32.235/VR est toujours d'actualité (voir en ce sens plusieurs avis de la section de législation : l'avis n° 56.812/VR donné le 24 décembre 2014 sur le projet devenu l'arrêté royal du 13 février 2015 'modifiant l'arrêté royal du 5 mai 2004 relatif au modèle et aux modalités de distribution du passeport pour les mouvements intracommunautaires des chats et des furets', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56812.pdf> ; l'avis n° 56.817/VR donné le 24 décembre 2014 sur le projet devenu l'arrêté royal du 3 septembre 2015 'relatif aux modalités d'identification des animaux de compagnie et à la délivrance du passeport pour les mouvements intracommunautaires et la vaccination contre la rage des chiens, chats et furets', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56817.pdf> ; et l'avis n° 56.868/VR donné le 18 décembre 2014 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 2015 'modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2014 relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens et l'arrêté ministériel du 25 avril 2014 relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56868.pdf>).

³ Articles D.15 à D.18.

⁴ Article D.19. Dans son dispositif, cet article précise que les pouvoirs qu'il donne au Gouvernement doivent être exercés en vue d'assurer le bien-être des animaux. Cependant, en indiquant que « [l]a surpopulation de certains groupes spécifiques d'animaux peut impacter leur bien-être en ce sens que, de par leur concentration sur un même territoire, des conflits peuvent [...] engendrer des blessures et la transmission de maladies ou infections, contaminant les différents individus », le commentaire de l'article D.19 donne à penser que le Gouvernement pourrait mettre en œuvre l'habilitation que lui donne cette disposition pour prendre des mesures relevant de la santé des animaux.

⁵ Article D.34.

⁶ Telles celles que l'article D.59 charge le Gouvernement d'adopter.

régler ces matières uniquement du point de vue du bien-être des animaux, et non pas pour assurer la santé de ceux-ci.

Ceci étant, une coopération est vivement recommandée, voire s'impose entre l'autorité fédérale et les Régions, de manière que les différents niveaux de pouvoir compétents s'assurent que les dispositions qu'ils prennent, chacun dans sa sphère de compétences, ne fassent pas double emploi, ne soient pas source d'incohérences ou ne rendent pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par un autre niveau de pouvoir⁷. Du point de vue de la sécurité juridique, la meilleure façon de procéder à cette fin consisterait en ce que les niveaux de pouvoirs concernés concluent un ou plusieurs accords de coopération, conformément à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980.

II. L'interdiction ou la limitation d'exercer des activités économiques et le respect des dispositions garantissant les libertés économiques

L'avant-projet comporte de nombreuses mesures qui interdisent ou limitent la possibilité d'exercer des activités économiques.

Ces mesures ne peuvent être admises que si elles peuvent être considérées comme compatibles avec la liberté de commerce et d'industrie⁸ et avec les dispositions qui garantissent, selon les cas, la libre circulation des marchandises, la liberté d'établissement ou la libre prestation des services, tant en droit européen⁹ qu'en droit interne¹⁰.

Les libertés précitées ne présentent pas un caractère absolu.

Des restrictions peuvent y être apportées en vue d'assurer la réalisation d'objectifs légitimes. À cet égard, il est incontestable que, comme en atteste l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui range les exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles parmi les principes généraux dont il convient de tenir compte au sein de l'Union, la protection du bien-être animal est un but légitime d'intérêt général¹¹.

⁷ Voir déjà en ce sens les avis de la section de législation n° 56.812/VR, n° 56.817/VR et n° 56.868/VR. L'auteur de l'avant-projet semble du reste bien conscient de la nécessité d'une coopération avec l'autorité fédérale. Ainsi, le commentaire de l'article D.34 relève que, dans l'utilisation de l'habilitation que lui donne cette disposition en vue de fixer les conditions d'agrément des marchés communaux, « le Gouvernement devra veiller à assurer une cohérence avec les dispositions adoptées pour des motifs sanitaires ».

⁸ Au respect de laquelle les Régions sont tenues en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁹ Voir spécialement les articles 34 à 36 et 49 à 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁰ Voir l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

¹¹ Voir la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (en particulier : C.J., arrêt *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers et Andibel VZW c. Belgische Staat*, 19 juin 2008, C-219/07, ECLI:EU:C:2008:353) et celle de la Cour constitutionnelle (en particulier les arrêts C.C., 21 mai 2015, n° 66/2015, et C.C., 20 octobre 2016, n° 134/2016).

Pour éviter de violer les dispositions garantissant les libertés précitées, il faut encore toutefois s'assurer, que les mesures envisagées qui tendent à interdire ou à limiter la possibilité d'exercer des activités économiques sont effectivement nécessaires en vue d'assurer la réalisation des objectifs de protection du bien-être animal qui sont poursuivis et qu'elles sont proportionnées à ces objectifs.

La Région wallonne doit être en mesure d'établir qu'il est satisfait à ces conditions. Ceci vaut pour l'ensemble des dispositions en projet qui tendent à interdire ou à limiter la possibilité d'exercer des activités économiques, et plus particulièrement – mais pas seulement – pour celles de ces dispositions qui constituent, quant au fond, des innovations par rapport à l'état du droit applicable.

En l'espèce, l'exposé des motifs et le commentaire des articles de l'avant-projet contiennent diverses considérations tendant à justifier un grand nombre de mesures envisagées.

La section de législation relève toutefois que, pour certaines de ces mesures, la justification qui en est donnée est, en l'état, lacunaire. L'exemple le plus flagrant est celui de la justification de l'article D.27, qui vise à interdire « [l']installation ou la mise en service de cages pour l'élevage de poules pondeuses ». Le commentaire de l'article D.27 se limite en effet à indiquer que, « [d]u point de vue du bien-être des animaux, le système alternatif aux cages pour les poules pondeuses est préférable au système de cage », et à préciser que l'interdiction envisagée par cette disposition vaut seulement pour l'avenir et qu'en son article D.122, l'avant-projet prévoit une mesure transitoire pour les exploitations en activité. Ces considérations ne suffisent à établir ni la nécessité ni la proportionnalité du principe même de la mesure d'interdiction envisagée ¹².

L'ensemble de l'avant-projet doit être passé en revue et, là où c'est nécessaire, adapté pour tenir compte de cette observation.

III. Les incriminations prévues par l'avant-projet au regard du principe de légalité en matière pénale

L'avant-projet érige un grand nombre de faits en infraction pénale.

La Région wallonne doit, à cet égard, respecter le principe de légalité en matière pénale, consacré par l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des

¹² Il conviendrait plus particulièrement d'expliquer pour quels motifs précis le système alternatif aux cages pour les poules pondeuses est jugé préférable à un système d'élevage en cages aménagées conformes aux exigences prescrites par la directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 'établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses'. Par ailleurs, la section de législation relève aussi que l'avant-projet est équivoque sur la question de savoir si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est d'interdire, à l'expiration de la période transitoire prévue par l'article D.122, l'utilisation de cages déjà mises en service dans des élevages existants. À lire l'article D.122, il semble qu'il faut répondre à cette question par l'affirmative. Par contre, en étant formulé en ce sens qu'il interdit « l'installation ou la mise en service » – et non pas l'utilisation – de cages, l'article D.27 paraît plutôt conduire à une réponse opposée. Cette équivoque doit être levée.

libertés fondamentales, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le principe de légalité en matière pénale procède de l'idée qu'une disposition qui érige un fait en infraction pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation. Le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que le législateur attribue un pouvoir d'appréciation au juge : il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des dispositions de nature législative, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment. La condition qu'une infraction doit être clairement définie par le législateur se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale. Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, de déterminer si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale ¹³.

En l'espèce, il peut être considéré qu'en ce qui concerne bon nombre de dispositions, l'avant-projet satisfait à ces exigences ¹⁴.

Toutefois, tel n'est pas le cas de toutes les dispositions en projet.

Ainsi par exemple, sont trop vagues pour satisfaire au principe de légalité en matière pénale :

1° la disposition imposant à la personne qui détient ou a la garde d'un animal l'obligation générale d'« avoir la compétence et la capacité pour le détenir », sans autre précision ¹⁵ ;

¹³ C'est ainsi que, de manière constante, la Cour constitutionnelle détermine la portée et les contours du principe de légalité en matière pénale (voir par exemple l'arrêt C.C., 25 mai 2016, n° 72/2016).

¹⁴ Ceci en tenant compte, pour certaines dispositions, d'utiles précisions apportées dans l'exposé des motifs ou dans le commentaire des articles. Ainsi par exemple en va-t-il de la précision, apportée par le commentaire de l'article D.3, selon laquelle les termes « motifs légitimes » ou « raisons légitimes » utilisés dans cette disposition ainsi qu'à l'article D.105, § 1^{er}, 4°, « couvrent exclusivement les cas de force majeure ainsi que l'ensemble des actes visés par le Code pour autant que ses dispositions soient scrupuleusement respectées ».

¹⁵ Article D.6, § 2, alinéa 1^{er}. Dans l'avant-projet, l'obligation citée se distingue de l'obligation de respecter les « règles relatives aux compétences et capacités nécessaires des personnes qui détiennent ou ont la garde d'un animal », que l'article D.6, 2, alinéa 2, charge le Gouvernement d'arrêter.

2° la disposition qui considère comme autorisée la coloration artificielle partielle d'un animal « dans le cadre de certaines pratiques d'élevage », sans autre précision ¹⁶ ;

3° des dispositions qui imposent des obligations en utilisant des notions telles que « le moins possible », « le moins susceptible » et « le plus susceptible » ¹⁷.

Il convient aussi d'observer que, pour déterminer l'objet de diverses incriminations, l'avant-projet vise, alternativement ou cumulativement selon les cas, le fait de « détenir » et/ou de « garder » un animal. La question se pose de savoir quelle signification exacte l'auteur de l'avant-projet entend attacher à chacune de ces deux notions. Partant, la section de législation se demande si c'est toujours à bon escient que l'avant-projet utilise les termes en question.

L'ensemble de l'avant-projet doit être passé en revue et, là où c'est nécessaire, adapté pour tenir compte de cette observation.

IV. L'attribution de pouvoirs ou de missions à des membres ou à des services du Gouvernement

Diverses dispositions en projet accordent des pouvoirs ou confient d'autres missions à un ou des membres du Gouvernement qui ont telle ou telle matière dans leurs attributions ou à des services déterminés du Gouvernement.

Or, c'est au Gouvernement qu'il revient de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets ainsi que de décider de ses règles de fonctionnement et de l'organisation de ses services, et, de ce fait, c'est à lui qu'il appartient, s'il l'estime opportun, de déléguer ses pouvoirs ou de confier des missions déterminées à l'un de ses membres ou à celui de ses services qu'il désigne ¹⁸.

L'avant-projet doit être revu pour donner suite à cette observation.

V. Le régime de « permis » pour la détention ou la garde d'un animal

L'article D.6, § 1^{er}, est rédigé comme suit :

« Un permis est nécessaire pour détenir ou garder un animal.

Toute personne détient de plein droit et de manière immatérielle le permis visé à l'alinéa 1^{er}, pour autant que :

1° la personne ait atteint la majorité ;

¹⁶ Article D.39, alinéa 2.

¹⁷ Article D.68, §§ 2 et 3.

¹⁸ Articles 20, 68, 69 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980.

2° le permis n'ait pas été retiré, de manière permanente ou temporaire, en vertu d'une décision, judiciaire ou administrative, coulée en force de chose jugée, aux motifs d'une infraction au présent Code ou à ses arrêtés d'exécution »¹⁹.

Deux dispositions de l'avant-projet permettent effectivement qu'en cas d'infraction au code en projet ou à ses arrêtés d'exécution, des décisions judiciaires ou administratives retirent le permis prévu par l'article D.6, § 1^{er}²⁰.

Le commentaire de l'article D.6 présente comme suit le « permis » en question :

« Celui-ci ne nécessite aucune démarche administrative afin de le solliciter ou de l'octroyer.

L'instauration de ce permis tacite ne change pas la situation actuelle. Toute personne est supposée pouvoir détenir un animal jusqu'à ce qu'une décision judiciaire ou administrative vienne l'interdire.

L'objectif de cet article est de responsabiliser les citoyens sur le fait qu'ils disposent d'un permis tacite qui n'est garanti que si le respect du bien-être des animaux dont ils ont la responsabilité est respecté »²¹.

Ainsi conçu, le « permis » ainsi envisagé n'en est en réalité pas un. Le régime de « permis » que l'article D.6, § 1^{er}, suggère de mettre en place est dépourvu de tout contenu matériel et de toute portée véritable. À vrai dire, l'avant-projet ne fait, sur ce point, rien d'autre qu'utiliser une figure de style destinée à insister sur l'importance du respect du bien-être des animaux.

Cela n'a pas sa place dans un texte qui, tel le code en projet, est destiné à avoir une portée normative.

L'article D 6, § 1^{er}, est, en outre, profondément équivoque, en ce que, d'une part, en prévoyant qu'une personne ne « détient de plein droit et de manière immatérielle le permis visé à l'alinéa 1^{er} » que pour autant qu'elle « ait atteint la majorité », il s'expose à être compris en ce sens qu'une personne morale ne peut détenir ou garder un animal – ce qui n'est sans doute pas l'intention de l'auteur de l'avant-projet – et en ce que, d'autre part, il risque fort d'introduire une confusion entre le prétendu « permis » qu'il prévoit et l'autorisation de détenir un animal, dont l'article D.6, § 2, alinéa 2, seconde phrase, permet au Gouvernement d'établir le régime.

L'avant-projet sera revu pour tenir compte de cette observation.

¹⁹ La section de législation rappelle que, si une décision judiciaire peut avoir force de chose jugée, il n'en va pas de même d'une décision administrative.

²⁰ Voir les dispositions qui, selon l'avant-projet, seraient appelées à former les articles D.157, § 2, alinéa 1^{er}, 7°, et D.163bis, alinéa 1^{er}, 3°, du livre I^{er} du Code de l'environnement (sur la seconde de ces dispositions, voir également l'observation particulière qui sera formulée à son sujet). En étant rédigé en ce sens qu'une personne « obtient la détention d'un animal », l'article D.17, alinéa 1^{er}, renvoie aussi manifestement au régime de « permis » prévu par l'article D.6, § 1^{er}.

²¹ La présentation du chapitre 3 qui figure dans l'exposé des motifs contient des considérations analogues.

VI. Les familles d'accueil

L'avant-projet contient des dispositions relatives à ce qu'il appelle une « famille d'accueil », à savoir « une personne physique ou morale qui héberge et soigne temporairement un animal en un lieu déterminé, conformément aux conditions fixées par le Gouvernement »²². La section de législation relève tout particulièrement, sur ce point, que l'article D.33 habilite le Gouvernement à « fixer des conditions relatives à l'hébergement des animaux au sein de familles d'accueil, à leur nombre et aux modalités de collaboration avec d'autres structures reconnues par le présent Code ». Dans l'avant-projet, les « familles d'accueil » en question se distinguent des établissements qualifiés de « refuges »²³.

Il est permis de se demander si l'avant-projet prend suffisamment en considération, dans l'ensemble de ses dispositions, l'existence de cette catégorie particulière de structures, distincte des refuges.

Ainsi par exemple, l'article D.12, qui règle le placement d'animaux abandonnés, perdus ou errants, ne fait pas spécifiquement mention des familles d'accueil, et ce alors même qu'il évoque la possibilité, pour un refuge qui manque de place en vue d'accueillir un animal dans de bonnes conditions pour lui procurer les soins nécessaires, de « propose(r) une personne qui peut accueillir l'animal visé et lui procurer les soins et un hébergement approprié », ce qui paraît précisément correspondre aux missions d'une famille d'accueil.

Toujours à titre d'exemple, il est aussi permis de se demander s'il n'y a pas lieu de dispenser de l'application de l'article D.17 – qui interdit de détenir un animal non identifié ou non enregistré conformément au code en projet – non seulement les refuges, mais aussi les familles d'accueil.

L'ensemble de l'avant-projet sera revu pour tenir compte de cette observation.

VII. Les dispositions relatives aux expériences sur animaux

1. L'avant-projet tend à transposer partiellement 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'. Comme l'indique l'article D.62, tel est plus particulièrement l'objet du chapitre 8 de l'avant-projet.

Le commentaire des articles contient des indications contribuant utilement à permettre d'apercevoir comment les dispositions de l'avant-projet visent à transposer la directive 2010/63/UE. Il conviendrait toutefois de compléter ces indications par l'établissement

²² Article D.4, § 1^{er}, 15°.

²³ Sur la définition du terme « refuge », voir l'article D.4, § 1^{er}, 25°.

de tableaux de correspondance permettant d'avoir une vue d'ensemble et systématique de la transposition de cette directive en droit interne²⁴.

Quant au fond, la question se pose de savoir pour quel motif l'avant-projet n'entend transposer la directive 2010/63/UE que de manière partielle, alors même que, comme l'indique la présentation du chapitre 8 qui figure dans l'exposé des motifs, la volonté est d'assurer « largement » la transposition de la directive en droit interne. Ainsi par exemple, n'y a-t-il pas lieu de compléter l'avant-projet par des dispositions permettant de transposer les articles 16, 24, paragraphe 2, 29 et 33, paragraphe 2, de la directive ? Si tel n'est pas le cas, l'exposé des motifs s'en expliquera dument au regard des obligations qui pèsent à l'égard de l'État belge quant à la transposition de cette directive.

2. La directive 2010/63/UE, qui a été prise sur la base de l'article 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est une directive d'harmonisation complète de la législation concernant l'utilisation d'animaux à des fins scientifiques.

En son article 2, elle permet aux États membres, dans le respect des règles générales fixées par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de conserver des dispositions préexistantes, visant à assurer une protection plus large des animaux relevant du champ d'application de la directive que celle prévue dans celle-ci. Ces dispositions devaient être en vigueur le 9 novembre 2010, et les États membres étaient tenus d'en informer la Commission avant le 1^{er} janvier 2013. En outre, lorsqu'il fait application de l'article 2, un État membre ne peut interdire ou empêcher la fourniture ou l'utilisation d'animaux élevés ou détenus dans un autre État membre conformément à la directive 2010/63/UE, ni interdire ou empêcher la mise sur le marché de produits mis au point via l'utilisation de tels animaux conformément à la directive.

Par contre, aucune disposition ne permet aux États membres d'introduire de nouvelles règles visant à assurer une protection plus large des animaux relevant du champ d'application de la directive que celle prévue dans celle-ci.

À cet égard, il importe de relever que certaines dispositions de l'avant-projet – notamment des dispositions figurant à l'article D.66, § 1^{er} – tendent à assurer une protection des animaux plus large que celle prévue par la directive 2010/63/UE.

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, ceci appelle deux observations :

a) D'une part, dans les cas où, en protégeant les animaux plus largement que ne le fait la directive 2010/63/UE, l'avant-projet ne fait rien d'autre que confirmer des solutions déjà prévues par des dispositions existantes, il convient de s'assurer que celles-ci étaient en vigueur au plus tard le 9 novembre 2010 et que les autorités belges en ont informé la Commission

²⁴ Voir, à cet égard spécialement, le considérant 55 de la directive 2010/63/UE.

européenne avant le 1^{er} janvier 2013²⁵. L'avant-projet doit être réexaminé et, là où c'est nécessaire, revu sur ce point.

b) D'autre part, l'avant-projet doit être revu pour en omettre les dispositions, autres que celles auxquelles s'applique l'article 2 de la directive 2010/63/UE, qui protègent les animaux plus largement que ne le fait celle-ci.

3. En ses articles 36 et suivants, la directive 2010/63/UE impose aux États membres l'obligation de mettre en place un régime soumettant l'exécution d'un « projet » – laquelle notion désigne un programme de travail ayant un objectif scientifique défini et impliquant une ou plusieurs expériences sur animaux²⁶ – à une autorisation à délivrer par une autorité compétente. Dans la mise en œuvre de ce régime, les États membres doivent s'assurer qu'aucun projet n'est exécuté sans avoir reçu une évaluation favorable de l'autorité compétente à cette fin. L'article 38 de la directive détermine les exigences auxquelles doit satisfaire cette évaluation. Il en résulte notamment que celle-ci doit être menée de manière transparente et impartiale. Par ailleurs, en vertu de l'article 59 de la directive, les États membres peuvent désigner comme « autorité compétente » pour la mise en œuvre de la directive un organisme autre qu'un pouvoir public, pour autant qu'il soit démontré que cet organisme « dispose des compétences et de l'infrastructure requises pour accomplir les tâches prévues » et « ne connaît aucun conflit d'intérêts en ce qui concerne l'accomplissement desdites tâches ».

L'avant-projet charge des « commissions d'éthique locale » de recevoir les demandes d'autorisation de projets, d'évaluer ceux-ci et d'octroyer les autorisations.

L'article D.73, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, est rédigé en ce sens que

« [c]haque utilisateur adhère à une commission d'éthique locale, approuvée et contrôlée selon les modalités déterminées par le Gouvernement ».

Plusieurs dispositions contiennent des règles ou chargent le Gouvernement de fixer des règles relatives à la composition de ces commissions, aux compétences de leurs membres, à la transparence de fonctionnement des commissions, à leur indépendance et à celle de leurs membres, ainsi qu'à l'absence de conflits d'intérêts dans le traitement des dossiers²⁷.

²⁵ En ce qui concerne la règle, prévue par la directive, suivant laquelle un État membre ne peut, quand il fait application de l'article 2 de la directive, ni interdire ou empêcher la fourniture ou l'utilisation d'animaux élevés ou détenus dans un autre État membre conformément à la directive, ni interdire ou empêcher la mise sur le marché de produits mis au point via l'utilisation de tels animaux conformément à la directive, elle est transposée par l'article D.81, alinéa 2.

²⁶ Voir la définition du mot « projet » que donne l'article 3, 2°, de la directive. Dans l'avant-projet, voir l'article D.4, § 2, 2°.

²⁷ Voir spécialement les articles D.73, § 2, et D.74.

Si l'avant-projet illustre la volonté de l'auteur de l'avant-projet de s'employer à soumettre les commissions d'éthique locale à des règles destinées à satisfaire aux exigences fixées par la directive 2010/63/UE en ce qui concerne l'évaluation et l'examen des demandes d'autorisation de projets par une autorité désignée comme compétente, il n'en subsiste pas moins beaucoup d'incertitude sur des éléments essentiels du régime juridique applicable à ces commissions et à leur intervention.

Ainsi, à la lecture de l'avant-projet, la section de législation n'aperçoit pas clairement qui a vocation à instituer une commission d'éthique locale, ce que signifie précisément l'obligation faite aux utilisateurs d'« adhérer » à une commission, sous quelle forme celle-ci doit être créée, ou encore quels sont exactement l'objet et la portée de l'« approbation » et du « contrôle » prévus par l'article D.73, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

En outre, la section de législation n'aperçoit pas davantage, à la lecture de l'avant-projet, quelles sont la portée et les implications exactes de l'exigence du caractère « local » des commissions d'éthique. Ainsi formulé, le texte semble traduire la volonté de doter la Région wallonne d'un certain nombre de commissions, chacune étant chargée d'exercer ses activités sur une partie déterminée du territoire de la Région wallonne. Est-ce l'intention ?

Les dispositions de l'avant-projet qui prévoient l'intervention de ces commissions et les chargent de mettre en œuvre les procédures d'évaluation et d'autorisation de projets doivent être clarifiées sur ces points de manière telle que le système envisagé puisse être examiné en parfaite connaissance de cause.

VIII. Le Fonds budgétaire du bien-être des animaux

En son chapitre 10, l'avant-projet prévoit l'institution d'un fonds budgétaire du bien-être des animaux au sein du budget des recettes et du budget général des dépenses de la Région wallonne.

Il doit, à ce sujet, être revu pour tenir compte des observations suivantes :

1. Selon l'article D.100, le fonds serait composé de deux sections, la section « protection des animaux et sensibilisation à leur bien-être » et la section « protection contre les abandons et la maltraitance animale ». En vertu des articles D.15, alinéa 4, et D.102, alinéa 4, la seconde de ces sections serait alimentée par les contributions visées à l'article D.15, alinéa 3.

Par ailleurs, il résulte de l'article D.95 que la « redevance » prévue par cet article²⁸, qui est affectée au fonds visé au chapitre 10, « est réservée exclusivement à couvrir les frais de fonctionnement du Comité visé à l'article D.71 et à financer les coûts de fonctionnement et autres frais liés aux missions du Service en matière d'expérimentation animale ». Le fonds visé

²⁸ Sur la critique qu'appelle la qualification de « redevance » du prélèvement en question, voir l'observation particulière sur l'article D.95.

au chapitre 10 comporterait ainsi, en réalité, une troisième section, alimentée par la « redevance » que prévoit l'article D.95 et destinée à couvrir les dépenses indiquées par le même article.

La section de législation n'aperçoit pas pour quelle raison l'avant-projet prévoit un seul fonds budgétaire, si c'est pour le diviser ensuite en sections distinctes. Ceci est en tout cas de nature à entretenir une confusion entre le fonds et chacune de ses sections.

2. Un fonds budgétaire est un mécanisme qui permet, en dérogation au principe d'universalité du budget, d'affecter des recettes à des dépenses. Comme l'indique l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes', la création d'un tel fonds doit résulter d'un décret identifiant les recettes qui y sont affectées et définissant l'objet des dépenses qu'il est destiné à couvrir.

Lorsque le législateur institue un fonds budgétaire, il doit donc identifier précisément les recettes affectées au fonds et définir tout aussi précisément l'objet des dépenses que le fonds est destiné à couvrir. En l'espèce, l'article D.102 ne fait pas apparaître avec la précision requise quelles sont les dépenses que le fonds budgétaire du bien-être des animaux est appelé à couvrir. La section de législation relève ainsi qu'en prévoyant que « [l]es moyens du Fonds sont affectés au financement des dépenses relatives à la politique de la protection et du bien-être animal prévues par le présent Code », l'alinéa 1^{er} de l'article D.102 semble impliquer que l'ensemble des dépenses relatives à cette politique sont appelées à être couvertes par les recettes du fonds. Est-ce bien l'intention ? Dans l'affirmative, la section de législation n'aperçoit alors pas l'utilité des autres dispositions de l'avant-projet – figurant aux articles D.95, § 2, seconde phrase, et D.102, alinéas 2 à 4 – qui déterminent plus spécifiquement l'objet des dépenses que le fonds est destiné à couvrir.

Par ailleurs, il résulte de la disposition précitée du décret du 15 décembre 2011 qu'il est de la nature et de la raison d'être mêmes d'un fonds budgétaire que le niveau des dépenses permises à charge du fonds dépende des recettes effectivement perçues sur le poste budgétaire dont la recette est affectée au financement du fonds. Les dispositions de l'avant-projet qui déterminent l'objet des dépenses que le Fonds budgétaire du bien-être des animaux est destiné à couvrir, gagneraient à être réexaminées pour s'assurer qu'elles sont conçues en tenant suffisamment compte de cet élément inhérent à tout fonds budgétaire.

IX. L'élargissement des objectifs du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement' en vue d'y inclure la protection du bien-être animal

L'avant-projet entend élargir les objectifs du décret du 11 mars 1999 en vue d'y inclure la protection du bien-être animal.

À cette fin, l'article D.109 suggère de modifier l'article 2, alinéa 1^{er}, première phrase, du décret du 11 mars 1999 en des termes impliquant que, désormais, cette disposition se lirait comme suit :

« Le présent décret vise à assurer, dans une optique d'approche intégrée de prévention et de réduction de la pollution, la protection de l'homme, de l'environnement ou du bien-être animal contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation ».

Il est permis de s'interroger sur la pertinence de cette modification. Ainsi, est-il bien cohérent d'assigner un objectif de protection du bien-être animal à un décret qui, comme indiqué dans la disposition que l'article D.109 tend à modifier, repose sur « une optique d'approche intégrée de prévention et de réduction de la pollution » ? De même, la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 2 du décret du 11 mars 1999 est en porte-à-faux avec les autres dispositions qui, dans cet article, déterminent le champ d'application et les objectifs de ce décret en des termes – la protection de « la population à l'extérieur de l'enceinte de l'établissement » et de « toute personne se trouvant à l'intérieur de l'établissement, sans pouvoir y être protégée en qualité de travailleur », ou encore le fait de « contribuer à la poursuite des objectifs de préservation des équilibres climatiques, de la qualité de l'eau, de l'air, des sols, du sous-sol, de la biodiversité et de l'environnement sonore » et de « contribuer à la gestion rationnelle de l'eau, du sol, du sous-sol, de l'énergie et des déchets » – qui n'évoquent aucunement la protection du bien-être animal.

En tout état de cause, la volonté d'inclure la protection du bien-être animal parmi les objectifs du décret du 11 mars 1999 ne pourrait se traduire uniquement par une modification de l'article 2 de ce décret. En effet, c'est dans son ensemble, et non pas seulement dans son article 2, que le décret du 11 mars 1999 indique qu'il a pour objectif de protéger l'homme et l'environnement – ce qui n'inclut pas la protection du bien-être animal –²⁹, et toutes ses dispositions sont conçues dans cette perspective³⁰. En outre, il importe aussi d'observer que la protection du bien-être animal est étrangère aux objectifs et au champ d'application du système d'évaluation des incidences sur l'environnement³¹, à la mise en œuvre duquel est soumise la délivrance des permis dont le décret du 11 mars 1999 organise le régime.

L'avant-projet doit donc être fondamentalement repensé sur ce point.

²⁹ Ainsi, pour ne prendre que deux exemples, d'une part, il ressort de l'article 3 du décret que c'est en fonction de l'importance de leur impact sur l'homme et sur l'environnement que les installations et activités soumises au décret sont réparties en classes, et, d'autre part, l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret définit les conditions intégrales comme étant des prescriptions visant à éviter ou à limiter toute forme de nuisance, danger ou inconvénient que l'installation ou l'activité est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement.

³⁰ Voir ainsi, pour ne prendre, ici également, que deux exemples, d'une part, l'énumération, par l'article 4, alinéa 3, du décret, des points sur lesquels peuvent porter des conditions générales, sectorielles ou intégrales et, d'autre part, l'énumération, par l'article 17 du décret, des éléments que doit contenir une demande de permis d'environnement.

³¹ Voir particulièrement les articles D.50 et D.62, § 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article D.4

En vertu du paragraphe 1^{er}, 1^o, le terme « abandonner » désigne le fait de « laisser un animal en un lieu quelconque, autre qu'un refuge, avec l'intention de s'en défaire et sans s'assurer du transfert direct de responsabilité ».

Cette disposition est à mettre en rapport avec l'article D.7, qui interdit d'abandonner un animal.

Selon le commentaire de l'article D.7, « il convient de distinguer l'abandon d'un animal avec la cession volontaire d'un animal à un refuge ». Le commentaire de l'article D.7 explique à ce sujet que « [l]e premier cas constitue une infraction à l'inverse du deuxième qui n'est pas constitutif d'un abandon dès lors qu'un transfert direct de la responsabilité de l'animal est opéré ».

Dans l'article D.4, § 1^{er}, 1^o, les mots « autre qu'un refuge » renvoient donc à l'idée que la cession volontaire d'un animal à un refuge n'est pas constitutive d'un abandon de l'animal, puisque, dans cette hypothèse, un transfert direct de la responsabilité de l'animal est opéré.

Cette idée est déjà exprimée par les mots « sans s'assurer du transfert direct de responsabilité », qui figurent également dans la définition du mot « abandonner » que donne l'article D.4, § 1^{er}, 1^o.

Aussi, dans cette disposition, les mots « autre qu'un refuge » sont inutiles et pourraient être source d'équivoque.

Ils seront donc omis.

Articles D.8 et D.19

Selon son paragraphe 3, l'article D.8 « est sans préjudice des normes fixées pour les élevages d'animaux détenus à des fins de production agricole ». De même, en son paragraphe 2, l'article D.19 prévoit que « [l]e § 1^{er} est sans préjudice des réglementations applicables aux animaux détenus à des fins de production agricole ».

Si ces dispositions signifient que, dans les hypothèses qui sont visées, il convient d'appliquer cumulativement, d'une part, les règles fixées par le code en projet ou en vertu de celui-ci et, d'autre part, les réglementations applicables aux animaux détenus à des fins de production agricole, elles sont inutiles et doivent être omises.

Si, par contre, dans les hypothèses qui sont visées, la volonté est de prévoir qu'en cas de contradiction entre le code en projet ou ses arrêtés d'exécution et des dispositions figurant dans des réglementations applicables aux animaux détenus à des fins de production agricole,

seules ces dernières trouvent à s'appliquer, ou de permettre que des réglementations applicables aux animaux détenus à des fins de production agricole viennent déroger au code en projet ou à ses arrêtés d'exécution³², le texte doit être revu pour exprimer plus clairement et plus précisément l'intention de son auteur.

Article D.9

Selon le commentaire de l'article à l'examen, les termes « entraver la liberté de mouvement », qui figurent au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, « visent non seulement le recours à l'entrave mais également tout moyen permettant de réduire la liberté de mouvement de l'animal ».

Aussi, dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, mieux vaut remplacer le mot « entraver » par le mot « réduire ».

Articles D.8 et D.19

Il ne ressort pas clairement des articles D.11 à D.14 quelle sera la solution adoptée si les refuges manquent de place pour accueillir tous les animaux abandonnés, perdus ou errants et s'il ne se trouve pas de personne (lire : famille) d'accueil disposée à accueillir ces animaux. Si l'intention est d'interdire la mise à mort des animaux dans ces cas, cette intention devrait être exprimée plus clairement.

Article D.22

Au paragraphe 1^{er}, 2°, il y a lieu de viser l'article 20, § 2, 2°, b), et non l'article 20, § 2, 3°, b).

Article D.32

Telle qu'elle est rédigée, la disposition à l'examen pourrait être comprise en ce sens que le Gouvernement est habilité à soumettre à autorisation la constitution même d'associations qui œuvrent à la protection des animaux, et non pas seulement l'exercice, par ces associations, d'activités déterminées. Ainsi comprise, elle méconnaîtrait le principe, consacré par l'article 27 de la Constitution, selon lequel le droit de s'associer, qui est reconnu à chacun, ne peut être soumis à aucune mesure préventive. Le texte sera revu pour éviter toute équivoque sur ce point.

³² À lire le commentaire de l'article D.8, telle semble être la portée qu'attache l'auteur de l'avant-projet à l'article D.8, § 3.

En outre, pour éviter toute confusion avec des structures dont l'avant-projet soumet les activités à d'autres régimes – tels que le régime d'agrément visé par les articles D.28 à D.30 –, il conviendrait de préciser davantage à quels types d'associations pourraient s'appliquer les dispositions prises par le Gouvernement sur la base de l'article à l'examen.

Enfin, il n'apparaît pas d'emblée du dispositif pourquoi celui-ci ne confie une habilitation au Gouvernement que « pour certaines associations qui œuvrent à la protection des animaux ».

À lire le commentaire de l'article, il s'agirait de viser des associations autres que les refuges qui œuvrent au bien-être des animaux dont il pourrait être exigé qu'elles disposent d'une autorisation ou soient enregistrées, l'objectif étant de « donner un cadre à leur travail et d'éviter tout abus dans ce domaine qui nuirait alors au bien-être des animaux ».

Le dispositif doit être clarifié pour assurer la sécurité juridique dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination entre les différentes associations qui seraient ainsi concernées par un système d'autorisation ou d'enregistrement.

Article D.49

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 5, habilite le Gouvernement à mettre en place « un régime d'enregistrement ou d'autorisation préalable ».

Il conviendrait de préciser ce que le Gouvernement peut exactement soumettre à enregistrement ou à autorisation.

En outre et en tout état de cause, il est rappelé que l'article 19 de la Constitution garantit la liberté de manifester ses opinions en toutes matières, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de cette liberté. Il en résulte que, si l'exercice de cette liberté peut être soumis à certaines formalités, celles-ci ne peuvent impliquer une appréciation préalable du contenu d'une information ou d'un message. En permettant au Gouvernement d'établir un régime d'« autorisation préalable » applicable à des annonces publicitaires, la disposition à l'examen pourrait être comprise en ce sens que l'autorité saisie d'une demande d'autorisation aurait, à cette occasion, un pouvoir d'appréciation préalable du contenu de ces annonces, ce qui serait contraire à l'article 19 de la Constitution. Le texte gagnerait à être revu pour éviter toute équivoque sur ce point.

Article D.55

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, la Région wallonne n'est compétente, en matière de conservation de la nature, qu'en ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transit des espèces animales indigènes et de leurs dépouilles, cette compétence demeurant fédérale pour ce qui concerne les espèces non indigènes.

La disposition doit dès lors être comprise et appliquée en tenant compte de cette règle de répartition des compétences.

Une observation similaire vaut pour l'article D.56.

Article D.58

1. L'article à l'examen tend à prévoir et à régler l'obligation, imposée à tout abattoir, de disposer d'une installation de vidéosurveillance destinée, selon les termes du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, « à vérifier le respect du bien-être animal ».

Dans la mise en place de ce dispositif, la Région wallonne doit respecter, d'une part, les dispositions qui garantissent de manière générale le droit au respect de la vie privée³³ et, d'autre part, celles qui tendent plus spécifiquement à assurer la protection de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel³⁴.

À cette fin, il lui incombe tout spécialement de s'assurer que le dispositif mis en place répond à un besoin social impérieux et est proportionné à l'objectif légitime qui est poursuivi, et de définir ce dispositif de manière suffisamment claire, précise et prévisible.

En l'espèce, l'avant-projet n'identifie pas de manière assez précise les finalités de l'obligation, imposée à tout abattoir, de disposer d'une installation de vidéosurveillance. Ainsi, la section de législation se demande ce que l'auteur de l'avant-projet vise exactement quand il fait état, de manière vague et générale, de la vérification du « respect du bien-être animal » : s'agit-il seulement du respect des dispositions, de droit européen et de droit interne, en la matière ?

2. Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 2°, fait référence à un « accord collectif au sein de l'abattoir » qui permettrait d'utiliser les images des caméras de surveillance pour la formation interne du personnel de l'abattoir. Certes, en vertu de la loi du 5 décembre 1968 'sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires', une convention collective de travail peut être conclue au sein d'une entreprise pour régler les conditions individuelles et collectives de travail mais, ce faisant, la convention collective de travail doit, si elle règle une matière susceptible d'avoir un impact sur la vie privée des travailleurs voire de tiers sur le lieu de

³³ À savoir, tout particulièrement, l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et l'article 22 de la Constitution.

³⁴ Voir l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les actes de droit dérivé de l'Union européenne en la matière, en l'occurrence le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' et la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil'.

travail, s'inscrire dans le respect des mêmes dispositions de droit international, européen et de droit interne que le décret doit respecter. Par ailleurs, compte tenu du cadre législatif dans lequel se place la convention collective de travail qui ressortit à la seule compétence du législateur fédéral, il n'appartient pas à l'auteur d'en définir le contenu, les objectifs ou les règles qui s'imposent dans son application. En tout état de cause, la référence à l'accord collectif sera omise.

3. Quant au point de savoir si les ingérences que permet l'article à l'examen dans l'exercice du droit au respect de la vie privée sont proportionnées à l'objectif de protection du bien-être animal que poursuit l'auteur de l'avant-projet, il convient de constater que le texte en projet est critiquable en tout cas sur deux points : d'une part, il n'identifie pas de manière exhaustive les catégories de personnes pouvant avoir accès aux images des caméras de surveillance et, d'autre part, il ne fixe pas de période maximum pendant laquelle les vidéos sont mises à la disposition de ces personnes.

4. L'attention de l'auteur est attirée sur le fait que depuis le 25 mai 2018, date à laquelle le règlement (UE) n° 2016/679 est d'application, il est tenu de demander l'avis de l'autorité de contrôle « responsable pour le contrôle de l'application du règlement général sur la protection des données »³⁵, à savoir l'Autorité de protection des données³⁶.

Article D.60

L'article à l'examen habilite le Gouvernement à imposer aux médecins vétérinaires présents dans un abattoir l'obligation de « déclarer toute situation compromettant le bien-être des animaux », et à fixer les conditions et la procédure de déclaration.

Cette disposition manque singulièrement de précision. Ainsi, la section de législation se demande à qui l'auteur de l'avant-projet considère que la déclaration prévue par le texte doit être faite, et ce qu'il faut exactement entendre par les termes « toute situation compromettant le bien-être des animaux ».

Ceci étant, il importe d'observer qu'à priori, une disposition ayant l'objet indiqué règle l'exercice de la médecine vétérinaire, laquelle matière relève des compétences résiduelles de l'autorité fédérale. Il importe peu, à cet égard, que la disposition à l'examen poursuit un objectif de protection du bien-être animal : 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 règle³⁷.

³⁵ Voir les articles 36, paragraphe 4, et 57, paragraphe 1, ainsi que le considérant 96 du règlement général sur la protection des données.

³⁶ Instituée par l'article 3 de la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données'.

³⁷ Voir, sur ce point, C.C., 31 janvier 1989, n° 1/89.

La Région wallonne ne pourrait, le cas échéant, imposer aux médecins vétérinaires l'obligation prévue par l'article à l'examen qu'en établissant que sont remplies les conditions auxquelles un décret peut, en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, porter des dispositions relatives à des matières qui ne sont pas de compétence régionale. Ceci impliquerait qu'il soit établi, d'une part, conformément au texte de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, que ces dispositions sont nécessaires à l'exercice des compétences de la Région wallonne et, d'autre part, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, que la matière se prête à un règlement différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale ³⁸.

En l'espèce, ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne comportent d'explication permettant d'établir qu'il est nécessaire d'imposer spécifiquement aux médecins vétérinaires présents dans un abattoir l'obligation de « déclarer toute situation compromettant le bien-être des animaux ».

En outre, il importe d'observer que l'objet d'une telle obligation est assez sensiblement différent de l'objet de la médecine vétérinaire et des actes vétérinaires, tel qu'il est défini par la loi du 28 août 1991 'sur l'exercice de la médecine vétérinaire', ainsi que des obligations que cette loi impose aux médecins vétérinaires. Aussi, il est, de prime abord, difficile d'admettre que l'obligation que l'avant-projet envisage d'imposer aux médecins vétérinaires aurait seulement une incidence marginale sur la matière, de compétence fédérale, de la réglementation de l'exercice de la médecine vétérinaire.

Article D.95

La disposition à l'examen habilite le Gouvernement à déterminer le tarif et le mode de calcul de redevances pour l'introduction d'un projet ou pour une demande de modification d'un projet, ces redevances pouvant être fixées par projet, en fonction d'un forfait.

En utilisant le terme « redevance », l'avant-projet repose sur l'idée que le prélèvement financier qu'il prévoit est une rétribution, non constitutive d'un impôt.

Il est rappelé à ce sujet qu'il n'est question d'une redevance ou d'une rétribution que si le prélèvement financier dont il s'agit a objet de rémunérer un service accompli par l'autorité publique au bénéfice du redevable considéré isolément et s'il revêt un caractère purement indemnitaire, ce qui implique qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable ³⁹.

En l'espèce, il résulte du commentaire de l'article D.95 que la volonté de l'auteur du texte est de permettre au Gouvernement d'imposer le paiement d'une participation financière

³⁸ Cette jurisprudence est constante depuis l'arrêt n° 7 du 20 décembre 1985.

³⁹ La jurisprudence de la Cour constitutionnelle est constante en ce sens (voir par exemple C.C., 29 mars 2018, n° 42/2018).

destinée à « couvrir l'ensemble des frais administratifs découlant de l'évaluation et de l'approbation du projet au regard des prescriptions réglementaires, ainsi que découlant du contrôle des dispositions du présent code dans le domaine de l'expérimentation animale ».

En ce que cette participation financière est appelée à couvrir les frais administratifs découlant de l'évaluation et de l'approbation d'un projet, elle peut être qualifiée de redevance.

Par contre, les caractéristiques précitées de la redevance ne sont pas réunies si la volonté est de prévoir que cette participation financière soit aussi destinée à couvrir les frais administratifs découlant du contrôle des dispositions du code en projet qui sont relatives à l'expérimentation animale. Ainsi conçue, la participation financière présenterait la nature d'un impôt. Or, en vertu du principe de légalité applicable en matière fiscale – exprimé, en l'espèce, à l'article 170, § 2, de la Constitution –, il incombe au législateur de fixer lui-même les éléments essentiels de l'impôt, ce qui vise la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôt ⁴⁰.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

Articles D.104 et D.113

L'article D.104, § 2, tend à permettre au Gouvernement d'« habiliter une personne morale à effectuer, en matière de bien-être animal, des missions de support auprès du service compétent pour les missions de contrôle ».

Le Gouvernement serait chargé de déterminer les missions de support confiées à cette personne morale. L'avant-projet précise que « les observations et informations effectuées par la personne morale dans le cadre de ses missions peuvent être utilisées » par les agents désignés, en vertu de l'article D.140, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement, pour rechercher et constater les infractions visées par le texte « notamment aux fins de dresser procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire ».

Par ailleurs, l'article D.113 suggère d'insérer un article D.140bis dans le livre I^{er} du Code de l'environnement en vue de permettre aux agents désignés, en vertu de l'article D.140, § 1^{er}, du même livre, pour contrôler le respect des dispositions visées à l'article D.138 de ce livre, de « confier tout examen précis et tout contrôle précis à des experts, après accord du Gouvernement sur les missions confiées ». L'avant-projet précise que

« les informations, observations et constatations recueillies par l'expert dans le cadre de sa mission peuvent à tout moment être utilisées par les agents notamment aux fins de dresser procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire ».

⁴⁰ Voir en ce sens la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, notamment l'arrêt n° 30/2014 du 20 février 2014.

Il ajoute encore que « [l]es experts ne disposent pas des moyens d'investigation ou de contrainte visés aux chapitres II et III du titre II » de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Tel qu'il est rédigé, l'avant-projet laisse sans réponse – en tout cas sans réponse certaine – d'importantes questions :

1. La section de législation se demande quelles sont les « missions de support » envisagées à l'article D.104, § 2, et à quelles catégories de « personnes morales » elles pourraient être confiées.

2. En ce qui concerne la disposition appelée à former l'article D.140bis du livre I^{er} du Code de l'environnement, la section de législation se demande d'abord si, comme l'implique le texte de l'avant-projet, elle est appelée à s'appliquer au contrôle du respect de l'ensemble des textes mentionnés à l'article D.138 de ce livre, ou si la volonté est seulement de l'appliquer au contrôle du respect des textes relatifs au bien-être animal. La question se pose également de savoir aussi quels types d'« examens » et de « contrôles » n'impliquant pas la mise en œuvre de moyens d'investigation visés au chapitre II du titre II de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement pourraient être confiés aux experts⁴¹. Le texte ne permet pas non plus de déterminer en quoi exactement pourraient consister les « constatations » faites par les experts et quelle portée l'auteur de l'avant-projet entend y attacher.

3. Dans les deux articles à l'examen, la section de législation n'aperçoit pas clairement la portée exacte de la disposition prévoyant que les informations et observations d'un expert ou de la personne morale exerçant une mission de support, ainsi que les constatations d'un expert, « peuvent être utilisées » par les agents désignés, en vertu de l'article D.140, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement, pour rechercher et constater les infractions visées par le texte, « notamment aux fins de dresser procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire ». S'agit-il d'autoriser les agents visés à l'article D.140, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement à utiliser dans leurs procès-verbaux – lesquels, conformément à l'article D.141 du même livre, font foi jusqu'à preuve du contraire – les informations, observations ou constatations que leur transmet un expert ou la personne morale qui exerce une mission de support, sans que ces agents ne doivent opérer, sur ces informations, observations ou constatations, un contrôle de nature à permettre de considérer qu'ils se les sont appropriées ?

L'avant-projet ne permettant pas d'y voir clair sur ces importantes questions, il n'est pas possible d'examiner les articles à l'examen en parfaite connaissance de cause.

Ces articles doivent donc être profondément revus pour apporter les précisions requises.

⁴¹ Il ne sera pas perdu de vue, à cet égard, que le chapitre II du titre II de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement range précisément parmi les moyens d'investigation qu'il énumère le fait de procéder à des examens et à des contrôles.

À cette occasion, il est rappelé qu'en vertu de l'article 11, alinéa 3, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, un décret ne peut accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire – autrement dit le pouvoir d'exercer des missions de police judiciaire – qu'à des « agents assermentés du Gouvernement de Communauté ou de Région ou d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du Gouvernement de Communauté ou de Région » et que, pour l'application de cette disposition, l'expression « organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du Gouvernement de Communauté ou de Région » vise uniquement des personnes de droit public dépendant des Communautés ou des Régions ⁴².

Article D.107

Comme le confirme le commentaire de l'article à l'examen, celui-ci concerne uniquement l'exécution de règlements européens.

Aussi, dans le texte en projet, on remplacera le mot « actes » par le mot « règlements ».

Article D.110

Le décret en projet ne confie pas de mission à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. La Région wallonne ne serait du reste pas compétente pour prendre unilatéralement des dispositions en ce sens.

En outre, de toute façon, la Région wallonne n'est pas compétente pour modifier la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire'.

L'article à l'examen sera donc omis.

Article D.118

L'article à l'examen tend à insérer un article D.163bis dans le titre VI de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement, en vue de donner au fonctionnaire sanctionnateur – lequel est normalement chargé d'infliger des amendes administratives – le pouvoir de prendre des mesures telles que la suspension ou le retrait d'agréments ou d'autorisations ou l'interdiction de détenir des animaux.

Le texte en projet ne permet pas de déterminer si la volonté de son auteur est de donner au fonctionnaire sanctionnateur le pouvoir de prendre de telles mesures en vue

⁴² Pour plus de développements à ce sujet, voir l'avis de la section de législation n° 43.509/VR/4 donné le 20 novembre 2007 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 5 juin 2008 'relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 771/1, pp. 51 à 54, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/43509.pdf>.

d'accompagner une amende administrative ou plutôt en lieu et place de celle-ci. De ce fait, il ne permet pas non plus d'apercevoir comment l'auteur de l'avant-projet entend combiner le régime prévu par cette disposition avec l'exercice de l'action publique et avec le mécanisme de la transaction que prévoit l'article D.159 du livre I^{er} du Code de l'environnement, ni quelle procédure le fonctionnaire sanctionnateur devra observer.

L'avant-projet ne permettant pas d'y voir clair sur ces importantes questions, il n'est pas possible d'examiner l'article à l'examen en parfaite connaissance de cause.

Cet article doit donc être profondément revu pour apporter les précisions requises.

Articles D.121 et D.125

Abandonner au Gouvernement le pouvoir de fixer l'entrée en vigueur d'un décret ou de certaines de ses dispositions, sans prévoir de date ultime d'entrée en vigueur, est de nature à conduire à méconnaître le principe, consacré par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, selon lequel le Gouvernement ne peut « ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

L'article D.121, alinéa 2, et l'article D.125 seront revus en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET