



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.796/2/V
du 30 juillet 2018

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté
du Gouvernement wallon du 14 avril 2016 déterminant les
modalités liées à la saisie administrative mentionnée à
l'article 42 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et
au bien-être des animaux'

Le 26 juin 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 de plein droit * jusqu'au 10 août 2018, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 avril 2016 déterminant les modalités liées à la saisie administrative mentionnée à l'article 42 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 30 juillet 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 juillet 2018.

*

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

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Le dossier transmis à la section de législation du Conseil d'État contient le rapport dit « gender test » qui a été établi le 18 mai 2018.

Il convient de le viser dans un nouvel alinéa du préambule.

2. Par contre, le dossier ne contient ni l'avis de l'Inspecteur des Finances ni l'accord du Ministre du Budget, ni l'avis de l'Union des villes et communes de Wallonie qui est requis en vertu de l'article 2/11, 1°, du décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative'.

Il appartient à l'auteur du texte de veiller à l'accomplissement de ces formalités préalables obligatoires et d'en faire mention au préambule.

FONDEMENTS JURIDIQUES

L'article premier du décret du 21 juin 2018 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux en ce qui concerne la saisie administrative des animaux' remplace l'article 42 de la loi du 14 août 1986 comme suit :

« Art. 42. § 1^{er}. Lorsqu'une infraction est ou a été précédemment constatée et que cette infraction concerne un ou plusieurs animaux vivants, la saisie administrative du ou des animaux peut être décidée par un agent visé à l'article D.140 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement ou par le bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle se trouvent généralement les animaux. L'agent ou le bourgmestre font alors héberger les animaux dans un lieu d'accueil approprié.

Les animaux détenus en dépit d'une interdiction prononcée peuvent en tout temps faire l'objet d'une saisie par un agent visé à l'article D.140 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement ou par le bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle se trouvent généralement les animaux.

§ 2. Lorsqu'un agent visé à l'article D.140 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement ou un bourgmestre procède ou fait procéder à une saisie en application du paragraphe 1^{er}, une copie de la décision de saisie est envoyée au Service public de Wallonie. L'agent joint à son envoi une copie du procès-verbal constatant ou ayant constaté l'infraction.

Lorsque l'infraction ayant mené à la saisie a été constatée par un officier de police, une copie du procès-verbal est adressée dans les quinze jours de la constatation des faits au Service public de Wallonie.

§ 3. Le Gouvernement ou le bourgmestre fixe la destination du ou des animaux saisis conformément au paragraphe 1^{er}. Cette destination consiste en :

- 1° la restitution au propriétaire sous conditions ;
- 2° la vente ;
- 3° le don en pleine propriété à une personne physique ou morale ;
- 4° ou la mise à mort sans délai lorsque celle-ci s'avère nécessaire.

Lorsque la destination consiste dans la mise en vente des animaux saisis, il appartient à l'huissier de justice requis à cet effet de prêter son ministère en vue de la réalisation de celle-ci et des suites qui l'accompagnent.

Le Gouvernement détermine la procédure à suivre pour fixer la destination des animaux.

§ 4. Lorsqu'une saisie est réalisée conformément aux paragraphes 1^{er} à 3, l'agent ou le bourgmestre adresse au responsable des animaux saisis :

- 1° une copie de l'acte de saisie ;
- 2° les renseignements utiles quant au lieu d'hébergement et à la destination des animaux ;
- 3° le cas échéant, une copie de la justification vétérinaire démontrant la nécessité de recourir à la mise à mort sans délai conformément au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 4°.

§ 5. La saisie visée au paragraphe 1^{er} est levée de plein droit par la décision visée au paragraphe 3 ou, en l'absence d'une telle décision, après un délai de soixante jours à compter de la date de réception par l'administration du procès-verbal visé au paragraphe 2 et de la décision de saisie.

Pour le calcul du délai prévu à l'alinéa 1^{er}, le jour de la réception des documents visés à l'alinéa 1^{er} n'est pas inclus. Le jour de l'échéance est compté dans le délai. Toutefois, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour de l'échéance est reporté au jour ouvrable suivant.

En l'absence de décision dans le délai visé à l'alinéa 1^{er}, il revient au Gouvernement ou au bourgmestre de notifier au responsable des animaux la levée automatique de la saisie et la possibilité de prendre possession de l'animal à l'adresse où il est hébergé. Les animaux doivent avoir été retirés endéans les quinze jours de la notification. Passé ce délai, la propriété des animaux est automatiquement transférée à la personne physique ou morale qui les héberge.

§ 6. Les frais liés aux mesures prises sur la base des paragraphes 1^{er} et 3 sont à la charge du responsable des animaux.

Si les frais visés à l'alinéa 1^{er} sont avancés par la Région wallonne ou par la commune, ils sont réclamés au responsable des animaux.

Si les animaux sont vendus, la somme perçue est affectée par priorité au recouvrement des frais visés à l'alinéa 1^{er}. Le solde éventuel est remis au propriétaire ».

Celui-ci est entré en vigueur, en application de l'article 2 du décret du 21 juin 2018, le 1^{er} juillet 2018.

L'alinéa 2 du préambule sera modifié afin de viser non pas la « loi du 27 décembre 2014 » mais « le décret du 21 juin 2018 » ¹.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 2 du projet prévoit comme lieu d'accueil de l'animal saisi « un refuge pour animaux », « une association reconnue » ou « si l'espèce de l'animal le requiert, un parc zoologique ».

La section de législation n'aperçoit pas à quelle « association reconnue » il est ainsi fait référence.

Dans la note au Gouvernement wallon, il est indiqué qu'il s'agit d'une « association reconnue conformément au Code wallon du Bien-être animal ».

En l'état actuel du droit ², cette notion doit soit être précisée dans le texte en projet, soit être omise.

2. L'article 2, § 1^{er}, 1^o et 3^o, en projet ne mentionne plus, contrairement à la disposition qu'il entend remplacer, que le refuge pour animaux et le parc zoologique servant de lieu d'accueil de l'animal saisi doivent être agréés conformément à l'article 5 de la loi du 14 août 1986. Le 2^o de la disposition en projet ajoute, comme lieu d'accueil possible de l'animal, une « association reconnue », possibilité qui n'est pas envisagée actuellement par l'article 5 de la loi du 14 août 1986, précitée.

Le projet anticipe ainsi sur l'adoption de dispositions figurant dans l'avant-projet de décret 'relatif au Code wallon du Bien-être des animaux' sur lequel le Conseil d'État a donné, le 21 juin 2018, l'avis n° 63.442/4, à savoir ses articles D.31, § 1^{er}, aux termes duquel « [i]l est interdit d'utiliser la dénomination 'refuge' sans posséder l'agrément visé à l'article D.28 », D.32 qui traite des associations reconnues et D.28, § 1^{er}, dont il ressort que l'exploitation d'un parc zoologique nécessite un agrément préalable.

¹ À noter que celui-ci est similaire à l'article D.114 de l'avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif au Code wallon du Bien-être des animaux' sur lequel la section de législation a donné, le 21 juin 2018, un avis n° 63.442/4 (article D.149bis, du Code de l'Environnement, en projet).

² Il est renvoyé à la note de bas de page n° 1 (article D.32, de l'avant-projet, article D.32 du Code wallon du Bien-être des animaux, en projet). Voir également l'observation particulière formulée par la section de législation dans son avis n° 63.442/4 sur cet article D.32, en projet.

L'avant-projet de décret relatif au Code wallon du Bien-être des animaux n'ayant pas été, à ce jour, adopté par le Parlement wallon, l'article 2, § 1^{er}, du projet sera revu, compte tenu de l'état actuel du droit.

Article 3

Eu égard à l'article 42, § 6, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986, qui prévoit que les frais liés aux mesures prises sur la base des paragraphes 1^{er} et 3 peuvent être avancés par la Région wallonne ou par la Commune, la section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle l'article 3 du projet, qui est relatif à une avance sur le remboursement de ceux-ci au responsable du lieu d'accueil, ne vise que l'hypothèse de la saisie réalisée à l'initiative de l'agent et non pas également celle réalisée à l'initiative du Bourgmestre.

En outre, si une avance sur le remboursement des frais liés à la prise en charge de l'animal ou des animaux saisis est prévue par le texte en projet, celui-ci ne prévoit pas ce qu'il en est pour le remboursement du solde des frais.

Enfin, les mots « l'alinéa 1^{er} » doivent être omis car l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 avril 2016 'déterminant les modalités liées à la saisie administrative mentionnée à l'article 42 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux' ne contient qu'un seul alinéa.

L'article 3 du projet sera revu en conséquence.

Article 4

La notion de « jours ouvrables » ne recevant aucune qualification juridique précise, il y a lieu soit de la définir, soit de prévoir un délai calculé en « jours ».

L'article 4 du projet sera revu en conséquence.

Article 6

Dans l'article 6 du projet, il faut viser non seulement l'avance sur le remboursement des frais mais aussi le remboursement des frais afin de couvrir l'hypothèse où une telle avance n'a pas été sollicitée alors que le responsable du lieu d'accueil ne respecte pas les obligations qui lui incombent.

L'article 6 du projet sera revu en ce sens.

Article 7

L'article 6/1, alinéa 1^{er}, en projet énonce que « [l]e lieu d'accueil désigné constitue la destination de l'animal ».

Cette disposition n'est pas compatible avec l'article 42, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 qui dispose que

« [l]a destination du ou des animaux saisis conformément au paragraphe 1^{er} [...] consiste en :

- 1° la restitution au propriétaire sous conditions ;
- 2° la vente ;
- 3° le don en pleine propriété à une personne physique ou morale ;
- 4° ou la mise à mort sans délai lorsque celle-ci s'avère nécessaire ».

La disposition sera revue.

Article 8

L'article 6/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, a pour seul objet de régler les rapports entre le Ministre et son administration, ce qui n'a pas d'utilité.

Quant à l'article 6/2, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, en projet, il ne présente pas non plus d'utilité puisqu'il résulte de l'article 42, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 qu'en l'absence de décision fixant la destination de l'animal après un délai de soixante jours à compter de la date de réception par l'administration du procès-verbal visé au paragraphe 2 de cette disposition et de la décision de saisie, la saisie est levée de plein droit. À fortiori, la décision relative à la destination du ou des animaux saisis doit dès lors être prise dans ce délai, que la saisie ait été réalisée à l'initiative de l'agent ou du Bourgmestre.

L'article 8 du projet sera omis et le texte en projet sera renuméroté en conséquence.

Articles 11 et 12

L'article 12 du projet prévoit que « Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} juillet 2018 ».

Il est rappelé qu'en vertu d'un principe général de droit, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Eu égard à la portée du projet, la rétroactivité ne semble pas admissible en l'espèce.

Il y a lieu de permuter les articles 11 et 12 du projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET