



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.752/4
du 24 avril 2019

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la
protection des animaux lors des compétitions'

Le 25 mars 2019, 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 'relatif à la protection des animaux lors des compétitions'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 avril 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2019.

*

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

En ce qu'il met en œuvre le pouvoir que l'article D.24, alinéa 2, 2°, du Code wallon du bien-être des animaux donne au Gouvernement de déterminer les substances interdites qui ont pour but d'influencer les prestations des pigeons ou qui sont de nature à empêcher le dépistage de ces substances, le projet d'arrêté fixe des « règles techniques » au sens de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

En vertu de l'article 5 de cette directive, il doit, de ce fait, être communiqué à la Commission européenne.

Or, il ne ressort pas du dossier que cette formalité aurait été accomplie.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à son accomplissement.

EXAMEN DU PROJET

1. L'article 3 du projet soumet à l'accord du bourgmestre l'organisation des compétitions pour animaux qui sont visées à l'article 1^{er}.

Il résulte de l'article 162 de la Constitution qu'une disposition de nature législative est requise pour confier des attributions aux institutions communales.

En l'espèce, aucune disposition de nature législative ne soumet l'organisation de compétitions pour animaux à l'accord du bourgmestre, ni n'habilite le Gouvernement à organiser une procédure en ce sens.

L'article 3 est donc dépourvu de fondement légal ¹.

¹ Voir déjà dans un sens analogue, à une époque où la matière du bien-être des animaux était régie par la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux', l'avis n° 25.874/3 donné le 17 février 1998 sur le projet devenu l'arrêté royal du 23 septembre 1998 'relatif à la protection des animaux lors de compétitions', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25874.pdf>.

2. L'article 5, alinéa 1^{er}, 4°, du projet impose aux organisateurs des compétitions pour animaux l'obligation de prendre les dispositions nécessaires pour « contrôler, interdire et pénaliser la stimulation des prestations des animaux préjudiciables à leur bien-être ». L'alinéa 2 du même article prévoit que, pour l'application de cette disposition, le ministre peut légitimer les personnes, engagées par l'organisateur, qui sont chargées du dépistage de l'utilisation des produits améliorant les prestations.

Par ailleurs, l'article 7 du projet, qui est relatif aux compétitions pour pigeons, comprend plusieurs dispositions tendant à régler le dépistage de l'utilisation de substances visées à l'article D.24, alinéa 2, 2°, du Code wallon du bien-être des animaux. Ainsi, en son paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, l'article 7 du projet charge le ministre de fixer les règles minimales à respecter par les organisateurs de compétitions de pigeons en ce qui concerne le contrôle de l'utilisation de ces substances, y compris les conditions de légitimation des personnes chargées du dépistage de l'utilisation de ces substances. En outre, il résulte de l'article 7, § 2, alinéa 4, 2°, du projet qu'en ce qui concerne les compétitions pour pigeons, les personnes légitimées en application de l'article 5, alinéa 1^{er}, 4°, du projet sont chargées de prélever des échantillons et de les envoyer à un laboratoire agréé² en vue de détecter la présence éventuelle de substances visées à l'article D.24, alinéa 2, 2°, du Code wallon du bien-être des animaux. Il y a aussi lieu de relever qu'en vertu de l'article 7, § 2, alinéa 4, 3°, du projet le Service public de Wallonie doit être informé des échantillons prélevés et des analyses exécutées et se voir notifier sans délai les analyses positives.

Ces dispositions appellent les observations suivantes :

a) Envisagées isolément, les dispositions qui figurent à l'article 5, alinéa 1^{er}, 4°, et alinéa 2, du projet n'appellent pas de critique.

b) Il en va différemment lorsqu'on combine ces dispositions avec celles qui, à l'article 7 du projet, tendent à régler, en ce qui concerne les compétitions pour pigeons, le dépistage de l'utilisation de substances visées à l'article D.24, alinéa 2, 2°, du Code wallon du bien-être des animaux.

Il convient en effet de tenir compte du fait qu'en ce cas, le projet règle de manière spécifique le contrôle du respect d'exigences déterminées résultant du Code wallon du bien-être des animaux, dont la violation est constitutive d'une infraction³.

Or, le législateur a soumis la recherche et la constatation des infractions au Code wallon du bien-être des animaux à un corps de règles particulier, contenu tantôt dans ce Code et tantôt dans les dispositions de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement, auxquelles renvoie le Code wallon du bien-être des animaux⁴.

² Sur la procédure d'agrément de ce laboratoire, voir l'article 7, § 2, alinéa 5 du projet.

³ Voir sur ce point l'article D.105, § 2, 10°, du Code wallon du bien-être des animaux.

⁴ Voir sur ce point le chapitre XI du Code wallon du bien-être des animaux.

Les dispositions du projet qui sont relatives au dépistage de l'utilisation de substances visées à l'article D.24, alinéa 2, 2°, du Code wallon du bien-être des animaux mettent en place un régime qui ne peut se rattacher à aucune des dispositions contenues dans ce corps de règles, duquel le Gouvernement n'a pas le pouvoir de s'écarter.

Elles sont donc dépourvues de fondement légal.

3. L'article 7, § 2, du projet charge le ministre de désigner pour une durée de cinq ans renouvelable une personne morale représentative des colombophiles wallons chargée de collaborer avec le Service public de Wallonie « dans l'organisation du contrôle des compétitions de pigeons ». Les missions confiées à cette personne morale sont déterminées plus précisément à l'alinéa 4.

Selon l'alinéa 2 de l'article 7, § 2, du projet la personne morale en question doit être constituée sous la forme d'une association sans but lucratif et disposer de statuts approuvés par le ministre.

Par ailleurs, en vertu de l'article 7, § 3, alinéa 1^{er}, du projet toute personne détenant un colombier sur le territoire de la Région wallonne doit être affiliée à cette personne morale pour pouvoir participer à une compétition de pigeons.

Le projet appelle à ce sujet les observations fondamentales suivantes :

a) Aucune disposition de nature législative ne prévoit de manière expresse la mise en place d'un régime tel que le régime à l'examen. Quant aux habilitations données au Gouvernement par les dispositions du Code wallon du bien-être des animaux visées à l'alinéa 1^{er} du préambule, si larges qu'elles soient, il est douteux qu'elles puissent être considérées comme suffisant à fonder le pouvoir du Gouvernement d'établir un pareil régime.

En outre, en son alinéa 4, 2° et 3°, l'article 7, § 2, du projet charge la personne morale désignée par le ministre de diverses missions se rapportant à une matière – le dépistage de l'utilisation de substances visées à l'article D.24, alinéa 2, 2°, du Code wallon du bien-être des animaux – que, comme indiqué dans l'observation n° 2 ci-dessus, le Gouvernement n'a pas le pouvoir de régler de la manière prévue par le projet d'arrêté.

b) Par ailleurs et en tout état de cause, en tenant compte du fait que la personne morale à laquelle s'applique le texte est incontestablement une personne morale de droit privé, deux éléments importants du régime envisagé sont critiquables au regard des dispositions – figurant, notamment, à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 27 de la Constitution – qui garantissent la liberté d'association.

Ainsi en va-t-il de la disposition qui, en soumettant les statuts de la personne morale à l'approbation du ministre, fixe une règle qui affecte un élément essentiel de l'existence même de cette personne morale.

Ainsi en va-t-il aussi de la disposition qui soumet la possibilité même de participer à une compétition de pigeons à l'obligation d'être affilié à la personne morale, c'est-à-dire d'en être membre.

De telles mesures ne pourraient être admises au regard des dispositions qui garantissent la liberté d'association que s'il était concrètement établi qu'elles sont nécessaires et proportionnées en vue d'atteindre un but légitime bien déterminé.

Tel n'est pas le cas en l'état du dossier, qui ne comporte du reste aucune explication sur ce point.

4. Vu l'importance des diverses observations qui ont été formulées, le projet ne sera pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET