



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.661/2/V
du 3 août 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'établissant un
régime d'aide aux communes dans le cadre du bien-être
animal'

Le 19 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 6 août 2020, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'établissant un régime d'aide aux communes dans le cadre du bien-être animal'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 3 août 2020. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER, conseiller d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 août 2020.

*

* 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^o, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté tend à mettre en place un régime d'octroi d'aides financières aux communes en matière de bien-être animal.

Selon l'article 2, alinéa 2, ces aides seraient annuelles et porteraient sur des actions réalisées entre le 1^{er} avril de l'année d'introduction de la demande d'aide et le 31 mars de l'année suivante.

Les communes pourraient demander des aides en vue d'établir et de réaliser :

a) un plan d'action annuel de stérilisation des chats errants présents sur leur territoire, éventuellement élargi à la stérilisation de certains chats domestiques ;

b) un système de concertation impliquant la désignation d'un « référent bien-être animal » ;

c) ou encore un plan de communication annuel, comportant des actions d'information et de sensibilisation au bien-être animal.

Il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 3, alinéa 3, de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes', ainsi que de l'article 58, alinéa 1^{er}, du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes', le Gouvernement ne peut prévoir et régler l'octroi de subventions que, soit sur la base d'une disposition d'un décret lui donnant une habilitation à cette fin, soit, pour une année budgétaire déterminée, sur la base d'une disposition spéciale figurant dans le budget des dépenses relatif à ladite année.

En tant qu'il prévoit et règle l'octroi d'aides aux communes en vue d'établir et de réaliser un plan d'action annuel de stérilisation des chats errants présents sur leur territoire, éventuellement élargi à la stérilisation de certains chats domestiques, le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans une disposition décrétole expresse, en l'occurrence celle qui, à l'article D.19, § 1^{er}, du Code wallon du bien-être des animaux, habilite le Gouvernement à soutenir financièrement, selon les modalités qu'il détermine, toute initiative relative à des mesures destinées à limiter la reproduction de certains animaux afin d'assurer leur bien-être.

Par contre, ni cette disposition ni aucun autre texte de nature législative ne donnent au Gouvernement le pouvoir d'organiser un régime d'octroi de subventions aux communes en vue d'établir et de réaliser le système de concertation et le plan de communication annuel, envisagés par le projet d'arrêté. Ce système et ce plan sont, en effet, conçus de manière telle qu'ils ont vocation à dépasser le champ d'application de l'article D.19, § 1^{er}, du Code wallon du bien-être des animaux, à savoir la limitation de la reproduction de certains animaux¹. En outre, l'arrêté en projet tend à établir un cadre juridique qui n'a pas vocation à s'appliquer uniquement à une année budgétaire déterminée², de sorte que les subventions en question ne peuvent être octroyées sur la base d'une disposition spéciale du budget des dépenses relatif à une année budgétaire.

Aussi, les dispositions du projet d'arrêté qui prévoient et règlent l'octroi de subventions aux communes en vue d'établir et de réaliser le système de concertation et le plan de communication annuel envisagés par le projet d'arrêté sont dépourvues de fondement légal.

L'intitulé et le dispositif de l'arrêté en projet seront revus en conséquence.

¹ Ceci est illustré par divers passages de la note au Gouvernement wallon.

En effet, s'agissant de l'établissement d'un plan de communication annuel par les communes, la note au Gouvernement wallon précise, à ce sujet, que « [c]e type d'action peut se concrétiser sous différentes formes : informations dans le bulletin communal, messages sur les réseaux sociaux, organisation de conférences, etc. Nos relations aux animaux sont en pleine évolution. Il est indispensable d'accompagner et de renforcer cette évolution à travers des actions d'information et de sensibilisation ... ». Sur le même sujet, la note au Gouvernement wallon indique encore que « la proximité des communes avec les citoyens et citoyennes en font des acteurs essentiels dans la diffusion d'informations. Le projet d'arrêté propose de soutenir les actions dans ce domaine (événements, informations via le bulletin communal ou les réseaux sociaux, etc.). Les communes pourront ainsi aborder des thématiques comme la stérilisation, l'identification, l'impact des feux d'artifice sur le bien-être animal, etc. ».

S'agissant de la mise en place d'un système de concertation par le biais d'un « référent bien-être animal », la note au Gouvernement wallon relève ceci : « Le projet d'arrêté propose d'encourager la mise en place d'un système de concertation avec un référent en bien-être animal (par exemple agent communal ou agent de police). Le référent permet de faire le lien entre les citoyens et citoyennes, les agents de police, l'autorité communale et l'administration régionale en charge du bien-être animal. Il participe proactivement à la diffusion d'informations au sein de la commune et peut stimuler ou participer au développement d'une Cellule Bien-être Animal. Le référent recense également les besoins liés au bien-être animal et formule des propositions concrètes pour y répondre ». Sur le même sujet, la note au Gouvernement wallon indique encore que « les communes jouent aussi un rôle direct et concret dans la gestion des animaux présents sur leur territoire. Les bourgmestres sont notamment compétents pour la saisie des animaux maltraités et peuvent bénéficier du soutien d'un agent constateur spécialisé en bien-être animal. De manière générale, la mise en place d'un système de concertation avec un référent bien-être animal au sein de la commune constitue un appui précieux pour gérer cette matière. Les communes sont également compétentes pour la gestion des animaux errants, comme l'indique l'article D.11 du Code du Bien-être animal... Comme souligné, la proximité des communes avec les citoyens et citoyennes en font des acteurs essentiels dans la diffusion d'informations. Le projet d'arrêté propose de soutenir les actions dans ce domaine (événements, informations via le bulletin communal ou les réseaux sociaux, etc.). Les communes pourront ainsi aborder des thématiques comme la stérilisation, l'identification, l'impact des feux d'artifice sur le bien-être animal, etc. ».

² En effet, d'une part, il se présente comme établissant un cadre juridique destiné à s'appliquer pendant plusieurs années (voir sur ce point l'observation générale n° 5) et, d'autre part, les aides qu'il prévoit portent sur des actions qui ne sont pas appelées à se réaliser uniquement pendant une seule année budgétaire.

2. Selon les termes de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 4, la commune peut « décider d'élargir » son plan d'action annuel de stérilisation des chats errants « à la stérilisation de chats domestiques dont le responsable enregistré dans la base de données officielle bénéficie du revenu d'intégration sociale (RIS) ou de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) ».

Le projet d'arrêté doit, à ce sujet, être fondamentalement revu pour tenir compte des observations suivantes :

a) Comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre, la « base de données officielle » visée par le texte est celle qui, conformément à l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 avril 2016 'relatif à l'identification et l'enregistrement des chats', contient les données des chats identifiés ainsi que celles du responsable de ceux-ci.

Cette base de données a notamment pour but de permettre un contrôle du respect de l'obligation de stérilisation des chats³. La base de données doit, du reste, contenir l'indication de la date de stérilisation de ceux-ci⁴.

Il convient à cet égard de ne pas perdre de vue qu'il résulte de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2016 'relatif à la stérilisation des chats domestiques' que toute personne qui a la qualité de « responsable » d'un chat est tenue de le faire stériliser, et que le seul cas dans lequel cette obligation ne s'applique pas est celui où le responsable du chat est un éleveur agréé, lequel n'est pas tenu de stériliser le chat tant que ce dernier est destiné à l'élevage⁵.

Aussi, en tenant compte du fait qu'il est douteux que le texte à l'examen ait, en pratique, vocation à s'appliquer dans le seul cas où l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2016 n'impose pas l'obligation de faire stériliser un chat, force est de constater qu'en envisageant la possibilité qu'une commune élargisse son plan d'action annuel à la stérilisation de chats domestiques dont le responsable est « enregistré dans la base de données officielle », le projet d'arrêté est, en l'état, conçu en des termes tels qu'il serait destiné à s'appliquer dans des hypothèses qui, en réalité, ne sont normalement pas appelées à se présenter⁶.

b) La déléguée de la Ministre a expliqué que le Gouvernement entend viser uniquement les hypothèses où une personne qui répond aux conditions prévues par le texte demande à la commune de se charger de faire stériliser son chat.

Le texte doit refléter expressément cette intention.

³ Article 6, alinéa 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 avril 2016.

⁴ Article 18, § 1^{er}, 1°, e), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 avril 2016.

⁵ Article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2016.

⁶ Au demeurant, on relève que, dans le modèle de contrat que fixe l'annexe 2 du projet d'arrêté, l'article 1^{er} indique expressément qu'aucune intervention chirurgicale ne peut être effectuée si le chat est déjà enregistré dans la base de données.

c) Comme l'indique le préambule, le projet d'arrêté tend, sur ce point, à « soutenir la stérilisation des chats domestiques des publics précarisés ».

La note au Gouvernement wallon précédant l'adoption du projet d'arrêté en première lecture précise que sont ainsi visées des personnes « en situation de précarité économique ».

Tel est le cas des personnes qui bénéficient du revenu d'intégration sociale ou de la garantie de revenus aux personnes âgées.

Il n'apparaît toutefois pas exclu que d'autres catégories de personnes se trouvent dans une situation de précarité économique comparable.

Aussi, il est permis de se demander si, pour éviter toute atteinte au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, le texte ne gagnerait pas à viser de manière générique toutes personnes en situation de précarité économique et à laisser les communes vérifier au cas par cas l'existence d'une telle situation.

3. Le plan d'action annuel que prévoit le projet d'arrêté est présenté comme étant un plan de « stérilisation » des chats auxquels il s'applique.

Les subventions auxquelles se rapporte le projet d'arrêté couvrent donc l'exécution d'actes consistant à stériliser des chats.

Toutefois, il résulte du projet d'arrêté que, lorsque l'état de santé des chats ne permet pas de les maintenir en vie en leur assurant des conditions optimales de bien-être animal, la subvention peut être utilisée pour euthanasier les chats ⁷.

Le projet d'arrêté est rédigé en des termes qui ne reflètent pas toujours suffisamment cette idée. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, l'article 4, § 2, alinéas 5 et 6, peut donner à penser que la subvention pourrait uniquement être utilisée pour stériliser des chats.

Le projet d'arrêté sera revu pour éviter toute équivoque sur ce point.

4. Il résulte des explications de la déléguée de la Ministre que, dans l'intention de l'auteur du texte, le service chargé de statuer sur les demandes d'aide introduites par les communes dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour prendre ses décisions, et ce même dans les cas où il a été constaté que le dossier de demande d'aide est complet.

En l'état, ceci ne ressort pas du dispositif en projet. Au contraire, l'article 3, alinéa 3, est rédigé en des termes qui semblent plutôt conduire à une solution opposée.

L'arrêté en projet sera revu pour exprimer l'intention exacte de son auteur.

⁷ Voir l'article 5, § 1^{er}, alinéa 3, ainsi que les annexes 2 et 3.

Si le Gouvernement entend donner un pouvoir de décision discrétionnaire au service chargé de statuer sur les demandes d'aide, il conviendra, à tout le moins, que le texte détermine, dans le respect du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, les critères sur la base desquels ce pouvoir discrétionnaire devra s'exercer.

5. Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, le régime d'aide aux communes que prévoit le projet d'arrêté « est créé [...] pour trois années successives, à partir de l'entrée en vigueur du présent arrêté ».

L'arrêté en projet n'est donc appelé à s'appliquer que pendant trois ans.

L'article 2, alinéa 1^{er}, exprime cette idée d'une manière qui n'est pas adéquate du point de vue de la technique législative.

Il convient plutôt de compléter la disposition relative à l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet – en l'occurrence celle qui, dans le projet d'arrêté, figure à l'article 9 – pour indiquer que l'arrêté cesse d'être en vigueur à telle date, précisément déterminée.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Conformément à l'article 2/11, 1°, du décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative', le projet d'arrêté a été soumis à l'avis de l'Union des villes et des communes de Wallonie. Celle-ci a donné son avis le 15 juin 2020.

Le préambule du projet d'arrêté sera complété pour viser l'avis en question.

DISPOSITIF

Article 2

1. Dans l'alinéa 2, il s'indiquerait d'insérer les mots « de l'année d'introduction de la demande d'aide » entre les mots « le 1^{er} avril » et les mots « et le 31 mars ».

2. Selon l'alinéa 3, les communes doivent adresser leur demande d'aide « par tout moyen permettant de conférer une date certaine à l'envoi ».

Pour garantir la sécurité juridique, il conviendrait de déterminer ces moyens de manière précise.

3. La disposition qui figure à l'alinéa 5 est une disposition transitoire. Elle trouverait mieux sa place dans un article distinct de l'arrêté en projet, placé juste avant la disposition relative à l'entrée en vigueur de celui-ci.

Par ailleurs, comme en a convenu la déléguée de la Ministre, l'échéance du 31 août 2020 devra être revue en fonction de la date de l'adoption de l'arrêté en projet. Il y aura lieu, à cet égard, de veiller à ce que les communes aient un laps de temps suffisant, à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, pour introduire leurs demandes d'aide.

En outre, l'arrêté en projet sera complété pour fixer la période sur laquelle devront porter les actions visées par ces demandes d'aide.

Article 3

La seconde phrase de l'alinéa 2 utilise l'expression « jours ouvrables ».

Il est de jurisprudence constante qu'à défaut de disposition contraire, le samedi est un jour ouvrable ⁸.

Aussi, s'il est dans l'intention de l'auteur du texte que l'expression « jours ouvrables » exclue, non seulement le dimanche et les jours fériés légaux, mais aussi le samedi, il conviendrait de compléter le texte en projet par une disposition suivant laquelle la notion de « jours ouvrables » désigne tous les jours autres que le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux.

Article 4

1. Plusieurs dispositions figurant dans l'article 4 prévoient que, lorsqu'une commune introduit une demande d'aide, elle est tenue de « s'engager » à respecter des obligations déterminées.

Or, les obligations qu'impose l'arrêté en projet aux communes ont vocation à s'appliquer directement à celles-ci. Des « engagements » tels que ceux qu'envisage l'article à l'examen n'y ajoutent rien et sont, en outre, de nature à susciter une équivoque en ce qui concerne la source exacte des obligations en question.

Le texte sera revu en conséquence.

2. Le paragraphe 2 appelle les observations suivantes :

a) Selon l'alinéa 1^{er}, la commune doit, non seulement établir le plan d'action annuel mentionné par le texte, mais aussi s'engager à le réaliser.

Outre ce qui a été dit dans l'observation n° 1, il y a lieu de relever que cette disposition donne à penser que le paiement de l'aide est soumis à la condition que les objectifs fixés par le plan aient été effectivement atteints.

⁸ Voir par exemple C.E., 20 mai 2010, n° 204.165, Piret, et 11 février 2014, n° 226.375, Libert.

Or, telle n'est pas l'intention de l'auteur du texte. En effet, interrogée à ce sujet, la déléguée de la Ministre a expliqué que, si l'aide est seulement appelée à couvrir des dépenses engagées pour la réalisation du plan d'action⁹, son paiement ne dépend pas de l'atteinte effective des objectifs fixés par le plan.

L'alinéa 1^{er} sera revu pour éviter toute ambiguïté sur ce point.

b) Selon le 1^o de l'alinéa 2, le plan d'action annuel contient une estimation de la population de chats errants présente sur le territoire de la commune.

Le 2^o du même alinéa ajoute que le plan d'action d'annuel doit préciser le « statut stérilisé ou non » de la population de chats errants présente sur le territoire de la commune.

La section de législation se demande s'il est possible de déterminer, au stade d'une simple estimation de la population de chats errants présente sur le territoire d'une commune, si ces chats sont ou ne sont pas stérilisés.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

c) Les alinéas 5 et 6 seront revus pour tenir compte de ce qui suit :

– Il ne souffre pas de doute que les actes vétérinaires auxquels s'appliquent les dispositions à l'examen sont constitutifs de prestations de services et que les contrats que les communes doivent conclure pour en faire assurer l'exécution sont des marchés publics, soumis, en l'occurrence, à la loi du 17 juin 2016 'relative aux marchés publics'.

Il n'y a pas lieu de le rappeler expressément dans l'arrêté en projet. Un tel rappel est inutile. Le rappel, par un arrêté d'une entité fédérée, de l'obligation de respecter des règles résultant de dispositions fédérales présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question.

– Quant au principe, rien ne s'oppose à ce que les missions confiées par les communes le soient, ou bien directement à un vétérinaire, ou bien à une association ou à un refuge.

Toutefois, il ne sera pas perdu de vue qu'en vertu de la loi du 28 août 1991 'sur l'exercice de la médecine vétérinaire', la stérilisation et l'euthanasie des animaux sont des actes vétérinaires, qui ne peuvent être exécutés que par des personnes habilitées à cette fin.

Aussi, pour éviter toute équivoque, la disposition à l'examen gagnerait à être complétée pour prévoir que, lorsque les missions dont il s'agit sont confiées à une association ou à un refuge, l'association ou le refuge doit charger une personne habilitée à cette fin de l'exécution de la stérilisation ou de l'euthanasie.

⁹ Comme l'indique le modèle de déclaration de créance figurant à l'annexe 3.

Article 5

1. Comme l'indique la note au Gouvernement wallon précédant l'adoption du projet d'arrêté en première lecture, les montants que fixe le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, sont des montants maxima.

Le projet d'arrêté gagnerait à l'indiquer expressément.

2. L'objet de la disposition figurant au paragraphe 3 est de nature purement budgétaire.

Une telle disposition n'a pas sa place dans un texte qui, tel l'arrêté en projet, est destiné à avoir une portée normative.

Elle sera donc omise.

Article 9

Selon l'article 9, l'arrêté en projet « entre en vigueur au jour de son approbation ¹⁰ par le Gouvernement ».

Dans la mesure où il est vraisemblable que la publication de l'arrêté au *Moniteur belge* interviendra à une date ultérieure, il est ainsi prévu que l'arrêté produirait ses effets rétroactivement le jour de son adoption.

Or, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. En l'absence d'autorisation législative, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, par exemple parce qu'elle est nécessaire 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.

Il appartiendra au Gouvernement de s'assurer que la rétroactivité se justifie en l'espèce et, à défaut, il conviendra d'adapter l'article à l'examen.

Si la rétroactivité est dûment justifiée, les mots « entre en vigueur » seront remplacés par les mots « produit ses effets ».

Annexe 1

Il est renvoyé aux observations n^{os} 1 et 3 qui ont été formulées sur l'article 2.

¹⁰ Lire « adoption ».

Annexe 2

1. L'intitulé de l'annexe sera revu pour reproduire l'intitulé exact de l'arrêté en projet.
2. Le contenu de l'annexe doit être revu pour distinguer nettement selon que le contrat conclu par la commune l'est, ou bien avec un vétérinaire, ou bien avec une association ou un refuge, en veillant à ce que, dans la seconde hypothèse, il apparaisse clairement que la stérilisation ou l'euthanasie des chats doit être exécutée par une personne habilitée à cette fin en vertu de la loi du 28 août 1991¹¹.

Annexe 3

Il est renvoyé à l'observation n° 1 formulée sur l'article 4.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE

¹¹ Voir sur ce point l'observation n° 2, c), deuxième tiret, sur l'article 4.