



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.012/4
du 8 avril 2021

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la
protection des animaux au moment de leur mise à mort'

Le 12 mars 2021, 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la protection des animaux au moment de leur mise à mort'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 avril 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Christine HOREVOETS, 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 8 avril 2021.

*

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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Au vu de l'abondance de la charge de travail que connaît actuellement la section de législation, il n'a pas été possible de procéder à un examen exhaustif du projet d'arrêté, même limité aux trois points indiqués dans l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

Dans ces conditions, il ne peut rien être déduit du silence gardé dans le présent avis sur certaines dispositions ou certaines questions.

EXAMEN DU PROJET

I. Le régime d'autorisation pour l'abattage et les opérations annexes, applicable aux abattoirs

Les dispositions qui figurent au chapitre 3 du projet d'arrêté soumettent les abattoirs à un régime d'autorisation pour l'abattage et les opérations annexes.

En organisant ce régime d'autorisation, le projet d'arrêté vise à assurer l'application, en ce qui concerne la vérification du respect des exigences en matière de bien-être des animaux, du régime d'agrément auquel soumettent les abattoirs l'article 4 du règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale' et l'article 14, § 2, du règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 'sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort'.

En soumettant ainsi à autorisation la possibilité, pour tout abattoir, de procéder à des abattages et d'effectuer des opérations annexes – c'est-à-dire d'exercer des activités qui constituent l'objet même d'un abattoir –, le projet d'arrêté apporte une importante restriction au principe de la liberté d'entreprendre.

Le Gouvernement ne pourrait apporter une restriction de cette importance au principe de la liberté d'entreprendre que si le législateur l'y avait expressément autorisé ou, à tout le moins, si les habilitations qu'il lui a conférées pouvaient être considérées comme emportant naturellement le pouvoir d'adopter des mesures en ce sens.

En l'espèce, aucune des dispositions du Code wallon du bien-être des animaux qui sont visées à l'alinéa 3 du préambule du projet ne donne ou ne suffit à donner au Gouvernement le pouvoir d'organiser le régime d'autorisation envisagé. Il est relevé à cet égard que plusieurs de ces dispositions – en l'occurrence les articles D.58, § 3, D.59 et D.60 – donnent au Gouvernement des habilitations qui le chargent expressément d'adopter des règles visant à assurer sous divers aspects particuliers la protection et le bien-être des animaux dans les abattoirs. Le Gouvernement a ainsi été habilité par le législateur à soumettre ceux-ci à des règles portant sur des questions spécifiques, et non pas à un régime général d'autorisation tel que celui envisagé par le projet d'arrêté.

En tenant compte du fait que l'autorisation envisagée par le projet d'arrêté correspond à l'agrément visé par les dispositions précitées du règlement (CE) n° 853/2004 et du règlement (CE) n° 1099/2009, il est permis de se demander si le projet d'arrêté ne pourrait pas trouver un fondement légal dans la disposition qui, à l'article D.107 du Code wallon du bien-être des animaux, habilite le Gouvernement à prendre « toutes les mesures d'exécution des règlements européens relatifs au bien-être des animaux ». La réponse à cette question est négative. En effet, pour éviter de méconnaître les principes qui régissent la répartition des attributions respectives du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, une habilitation telle que celle qui est prévue par l'article D.107 du Code wallon du bien-être des animaux doit être comprise comme ayant trait uniquement à des matières pour lesquelles le droit européen ne laisse guère de marge d'appréciation aux États membres. Or, ceux-ci disposent d'un pouvoir d'appréciation non négligeable dans la détermination, quant à la procédure et quant au fond, du contenu du régime d'agrément à mettre en place.

Aussi, en l'état, les dispositions du projet d'arrêté relatives au régime d'autorisation applicable aux abattoirs sont dépourvues de fondement légal.

II. Les limites de la compétence de la Région wallonne en ce qui concerne l'organisation des formations et des examens auxquels est soumise la délivrance d'un certificat de compétence

Le projet d'arrêté comporte des dispositions relatives à l'organisation des formations qui doivent être suivies et des examens qui doivent être réussis pour que puisse être délivré le certificat de compétence requis en vue de procéder à des opérations d'abattage ou d'être désigné en qualité de responsable du bien-être des animaux dans un abattoir.

À ce titre, il prévoit que l'examen dont la réussite est une condition de la délivrance d'un certificat de compétence aux personnes qui procèdent à des opérations d'abattage est organisé par un centre d'examen, dont la procédure d'examen doit être approuvée par la direction du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement qui a le bien-être animal dans ses attributions (ci-après « le Service ») ¹.

¹ Articles 1^{er}, 3^o, et 2, § 2.

En ce qui concerne la formation et l'examen destinés aux personnes désignées en qualité de responsables du bien-être des animaux dans les abattoirs, le projet d'arrêté prévoit qu'ils doivent être organisés par une université ou une école supérieure et approuvés par le directeur du Service ².

En adoptant ces dispositions, la Région wallonne doit tout particulièrement veiller à ne pas empiéter sur la compétence des Communautés en matière d'enseignement. Ceci vaut non seulement pour les universités et les écoles supérieures organisant la formation et l'examen destinés aux personnes désignées en qualité de responsables du bien-être des animaux dans les abattoirs, mais aussi pour ceux des centres d'examen visés par le projet d'arrêté qui constituent ou sont organisés par des établissements d'enseignement.

À cet égard, le projet d'arrêté appelle deux observations :

1. D'une part, à propos de la formation et de l'examen destinés aux personnes désignées en qualité de responsables du bien-être des animaux dans les abattoirs, il convient, afin d'éviter toute ingérence de la Région wallonne dans la compétence des Communautés pour déterminer quels sont les établissements d'enseignement supérieur visés par le texte, de remplacer les mots « une université ou une école supérieure » par une expression plus générique, telle que, par exemple, « un établissement d'enseignement supérieur constitué, subventionné ou reconnu par les autorités compétentes en matière d'enseignement ».
2. D'autre part, pour ces établissements et pour les centres d'examen qui constituent ou sont organisés par des établissements d'enseignement, le projet d'arrêté gagnerait à être revu pour faire apparaître que l'intervention du Service vise uniquement à vérifier que les formations ou les examens dont il s'agit permettent de s'assurer que les personnes concernées disposent de la compétence professionnelle requise. Il y a lieu en effet d'éviter, tout particulièrement, que les autorités régionales interviennent plus avant dans la détermination du contenu des formations ou des questions ou modalités d'examen et empiètent, ce faisant, sur la compétence des Communautés en matière d'enseignement ³.

III. Les dispositions relatives au contrôle de l'abattage par des experts-vétérinaires

L'article D.140bis du livre I^{er} du Code de l'environnement met en place un régime en vertu duquel les agents visés à l'article D.140, § 1^{er}, du même livre – c'est-à-dire les agents désignés par le Gouvernement pour contrôler le respect des dispositions auxquelles s'applique la partie VIII du même livre, ce qui vise notamment les dispositions relatives à la

² Article 3, § 3.

³ Cette observation s'inspire, *mutatis mutandis*, d'observations formulées par la section de législation, d'une part, dans l'avis n° 58.704/3 donné le 18 janvier 2016 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 février 2016 'relatif à la protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58704.pdf> et, d'autre part, dans l'avis n° 60.505/3 donné le 29 décembre 2016 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 9 février 2017 'relatif à la protection des animaux pendant l'abattage et la mise à mort', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60505.pdf>.

protection et au bien-être des animaux – « peuvent confier tout examen précis et tout contrôle précis à des experts, après accord du Gouvernement sur les missions confiées ». La même disposition indique que les experts agissent suivant les instructions des agents précités.

Le projet d'arrêté entend faire application de ce régime pour permettre que des experts-vétérinaires soient chargés d'exécuter des missions de contrôle au sein des abattoirs.

Il appelle, à ce sujet, les observations suivantes :

1. Le projet d'arrêté détermine en des termes variables l'objet des missions de contrôle qui peuvent être confiées aux experts-vétérinaires.

Il fait état, tantôt du contrôle du « respect du bien-être des animaux »⁴ ou du « bien-être animal »⁵, et tantôt du contrôle « sur les conditions d'abattage liées à l'autorisation d'abattage visée aux articles 5 et suivants du présent arrêté »⁶.

En ce qui concerne le contrôle « sur les conditions d'abattage liées à l'autorisation d'abattage visée aux articles 5 et suivants du présent arrêté », il est renvoyé à l'observation I, dont il ressort que les dispositions du projet d'arrêté relatives au régime d'autorisation applicable aux abattoirs sont dépourvues de fondement légal.

En tant qu'il fait état du contrôle du « respect du bien-être des animaux » ou du « bien-être animal », le projet d'arrêté est trop vague. Il doit déterminer l'objet des « examens précis » et des « contrôles précis » confiés aux experts-vétérinaires.

2. Il résulte de l'article R.93ter du livre I^{er} du Code de l'environnement que les agents du Service sont chargés de rechercher et de constater les infractions aux dispositions qui sont relatives à la protection et au bien-être des animaux.

Il est donc logique que, comme le prévoient l'article 8, § 3, et l'article 11, alinéa 1^{er}, le projet d'arrêté charge le Service de désigner les experts-vétérinaires et de leur confier des missions de contrôle du respect de dispositions relevant de cette matière. Il est inutile d'ajouter, comme le fait l'article 12, § 3, que le Service précise les tâches demandées et les modalités de leur exécution, et que les experts-vétérinaires agissent sur instruction du Service : ceci résultera en effet directement de l'application de l'article D.140bis du livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁴ Article 8, § 3.

⁵ Article 11, alinéa 1^{er}.

⁶ Article 12, § 2.

L'attention est attirée sur le fait qu'en vertu de l'article R.87 du livre I^{er} du Code de l'environnement, d'autres agents du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement – en l'occurrence les agents qui appartiennent au Département de la police et des contrôles et ceux qui sont affectés au rôle de garde SOS Environnement-Nature – sont également chargés de rechercher et de constater les infractions aux dispositions qui sont relatives à la protection et au bien-être des animaux. Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier s'il y a lieu de leur permettre également de confier aux experts-vétérinaires des missions de contrôle du respect de ces dispositions dans les abattoirs.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET