



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 72.823/4
du 15 février 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'instaurant un
régime de subvention aux communes en matière de
bien-être animal'

Le 22 décembre 2022, 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 trente jours *, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'instaurant un régime de subvention aux communes en matière de bien-être animal'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 février 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Ambre VASSART, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 février 2023.

* Par courriel du 22 décembre 2022.

*

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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il y a lieu de rappeler que le principe d'égalité et de non-discrimination, consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution ¹, impose de traiter de manière identique des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations comparables. Le même principe s'oppose à ce que soient traitées de manière identique des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations différentes, ce sans justification raisonnable ².

L'auteur du projet doit notamment être en mesure de justifier, au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, que les subventions générale et complémentaire prévues par le projet et concernant les soins vétérinaires pour les animaux errants ou sauvages (section 2), l'aménagement de pigeonniers contraceptifs (section 5) ou l'aménagement d'abris pour chats errants (section 6) sont identiques pour l'ensemble des communes quelles que soient leur superficie et indépendamment de leur caractère rural ou urbain.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Le préambule d'un arrêté doit faire référence avec précision à tous les articles des textes législatifs qui lui procurent un fondement juridique, y compris la mention de leurs subdivisions pertinentes ³.

Il y a donc lieu de compléter l'alinéa 1^{er} par les articles du Code du bien-être des animaux (ci-après le « Code ») qui procurent un fondement juridique aux dispositions du projet.

Dès lors, seuls les articles D.2, § 4, D.19, § 1^{er}, alinéa 2, et D.28, § 5, du Code, seront mentionnés à l'alinéa 1^{er}.

¹ Et qui s'applique également à l'égard des villes et communes : Voir C.C., 4 octobre 2018, n° 121/2018, B.7.

² Voir par exemple : C.C., 15 juillet 2021, n° 106/2021, B.24.

³ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 23.1.b).

2. À l'alinéa 2, le décret du 15 décembre 2011 ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

Cet alinéa sera omis.

3. L'alinéa 3 sera complété par la mention de la date à laquelle l'avis de l'Inspecteur des Finances a été donné, à savoir le 17 novembre 2022.

4. 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 8 décembre 2022.

Le préambule sera complété pour viser cet avis.

DISPOSITIF

Article 9

Dans son avis n° 67.661/2/V ⁴, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« 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 ».

⁴ Avis n° 67.661/2/V donné le 3 août 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 septembre 2020 'établissant un régime d'aide aux communes dans le cadre du bien-être animal'.

À la suite de cette observation, le Gouvernement de la Région wallonne a fait le choix d'établir une liste de cinq situations dans lesquelles les personnes, en fonction de la nature des revenus dont elles disposent, sont censées être dans une situation de précarité sociale. L'article 9 s'inscrit dans la même logique. Un tel système de liste est admissible pour autant que la différence de traitement qu'il consacre puisse être justifiée au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. Il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure d'apporter cette démonstration.

Article 13

1. Au paragraphe 1^{er}, première phrase, le mot « mille » sera omis.
2. Il ressort de l'article 13 que pour bénéficier de la subvention complémentaire de 2000 euros en vue de mettre en œuvre des actions prévues aux articles 5 à 12 du projet, la commune doit répondre à minimum sept critères parmi une liste de onze critères contenus dans ses paragraphes 2 à 13.

Les paragraphes 2, 3, alinéa 1^{er}, et 12, font référence à l'existence d'un règlement communal prévoyant des interdictions portant sur l'utilisation nocturne de robots tondeuses en vue de préserver les hérissons (paragraphe 2), sur l'utilisation de feux d'artifice par des particuliers en vue de préserver les animaux sauvages et domestiques (paragraphe 3, alinéa 1^{er}) ou sur la présence de cirques avec des animaux sur le territoire communal (paragraphe 12). Il est ainsi fait référence à des règlements adoptés par la commune en matière de police administrative générale conformément aux articles 119 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.

Il y a lieu de rappeler que les communes, lorsqu'elles entendent adopter des règlements de police administrative générale, doivent être en mesure de justifier les interdictions qu'elles édictent au regard de la nécessité du maintien de la sécurité, de la tranquillité et/ou de la salubrité publiques. La protection des animaux et le bien-être animal n'entrent pas dans les buts en vue desquels les communes peuvent adopter des règlements de police administrative générale. Par conséquent, dans le cadre de cette police, les communes ne peuvent interdire l'utilisation nocturne de robots tondeuses, de feux d'artifice ou la présence de cirques avec des animaux que si ces interdictions visent, non pas à rencontrer un objectif de préservation du bien-être animal, mais à prévenir un trouble susceptible d'être causé à l'ordre public matériel ou à faire cesser un tel trouble, et à la condition que la mesure soit proportionnée au regard de la gravité du trouble. La police du bien-être animal constitue, quant à elle, une compétence de police administrative spéciale régionale. En l'absence d'une habilitation prévue par la législation en matière de bien-être animal, les communes sont incompétentes pour adopter des règlements de police spéciale en la matière, contrairement à ce que laissent supposer les paragraphes 2, 3, alinéa 1^{er}, et 12.

Il en découle qu'il n'est pas pertinent d'avoir égard, pour l'octroi de la subvention complémentaire aux communes, à la circonstance que les communes ont pris des règlements communaux qui s'avèrent indirectement profitables au bien-être animal, dès lors que les communes, en adoptant ces règlements, n'ont pu agir qu'en vue de prévenir ou faire cesser un trouble à l'ordre public matériel, élément dont elles n'ont pas la maîtrise de la survenance, à l'exclusion de toute considération basée sur la préservation du bien-être animal. Par ailleurs, le Gouvernement n'est pas compétent pour valoriser, par l'octroi d'une subvention, l'adoption par les communes de règlements visant à préserver les hérissons et les animaux sauvages et domestiques, comme le prévoient expressément les paragraphes 2 et 3, alinéa 1^{er}, à l'examen, ou visant à protéger les animaux dans les cirques, comme cela se déduit du paragraphe 12 à l'examen, dès lors qu'il s'avère que les communes sont sans compétence pour édicter des interdictions fondées sur un objectif de préservation du bien-être animal.

Il s'ensuit que les paragraphes 2, 3, alinéa 1^{er}, et 12, ne sont pas admissibles et seront omis.

3. Au paragraphe 8, mieux vaut déterminer expressément le nombre de membres dont est constitué le conseil consultatif du bien-être animal.

Article 15

1. Le paragraphe 1^{er} énonce :

« Dans les trente jours qui suivent la date limite d'introduction des demandes, le service vérifie la complétude de la demande de subvention ».

Cependant, le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prévoit :

« Si la demande de subvention est incomplète, le service en informe la commune, par courrier électronique ou postal, dans les dix jours à dater du lendemain de sa réception en précisant les éléments manquants ».

Les paragraphes 1^{er} et 2, alinéa 1^{er}, seront revus afin de lever cette contradiction.

2. Les paragraphes 2 et 3 paraissent également contradictoires.

En effet, il est prévu, au paragraphe 2, qu'en cas d'incomplétude du dossier, le directeur du service refuse ou octroie la subvention.

En cas de complétude du dossier, par contre, le paragraphe 3 règle la procédure décisionnelle en fixant les critères d'appréciation dont doit faire usage le directeur du service.

Il semble dès lors incohérent de prévoir un mécanisme de décision positive au stade de l'incomplétude du dossier. D'une part, il faut supposer qu'un dossier incomplet n'est pas en l'état d'être traité ni, par conséquent, de faire l'objet d'une décision positive. D'autre part, il ne serait pas admissible qu'un dossier incomplet donne lieu à une décision positive fondée sur d'autres critères que ceux énumérés au paragraphe 3 et applicables dans le cadre des demandes complètes.

La disposition sera revue en manière telle que seuls les dossiers contenant toutes les éléments requis puissent donner lieu à une décision positive.

3. Comme la section de législation le rappelle souvent, si le Gouvernement entend conférer un pouvoir d'appréciation au directeur du service chargé de statuer sur la demande de subvention, il convient, afin de s'assurer du respect du principe d'égalité et de non-discrimination, d'énoncer les critères sur la base desquels ce pouvoir devra s'exercer.

À cet égard, les critères d'appréciation mis en place par le paragraphe 3, alinéa 2, en vue de l'octroi ou du refus d'octroi de la subvention par le directeur du service sont les suivants :

« 1° l'adéquation entre les objectifs visés par le présent arrêté et les moyens proposés.

2° les propositions d'actions adaptées aux objectifs et respectueuses de la législation ».

Force est de constater, d'une part, que le critère d'adéquation mentionné au 1° est inclus dans un des critères mentionnés au 2° et, d'autre part, que ce critère et celui du respect de la législation, en raison de leur caractère très général, n'encadrent pas à suffisance le pouvoir d'appréciation qu'il est envisagé de confier au directeur du service.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 16

À l'alinéa 3, la portée de l'expression « en tenant compte d'une analyse des risques » manque de clarté et sa signification précise, dans le cadre du contrôle de l'octroi des subventions qui est mis en place, n'apparaît pas.

La disposition sera clarifiée.

Article 18

La disposition paraphrase l'article 13 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', qui énonce ce qui suit :

« Est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention, le bénéficiaire qui :

1° ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention ;

2° n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée ».

Il n'appartient pas au Gouvernement wallon de reproduire ni de paraphraser une règle énoncée par une disposition législative.

L'article 18 sera omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET