



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.034/2/V
du 1^{er} septembre 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2023
instaurant un régime de subvention aux communes
en matière de bien-être animal'

Le 18 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président et Ministre du Budget, des Finances 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 4 septembre 2025 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2023 instaurant un régime de subvention aux communes en matière de bien-être animal'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 1^{er} septembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, et Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} septembre 2025.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *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 juin au 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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Le projet à l'examen a pour objectif de consacrer un régime de subvention « exceptionnelle » pour l'année 2025 au profit de certaines communes wallonnes.

L'article 2/11 du décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative' prévoit ce qui suit :

« Est soumis à l'avis de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie :

1^o tout avant-projet de décret ainsi que tout avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon susceptibles d'influencer les finances ou la gestion des villes et communes, à l'exception des projets de décrets relatifs au budget général des recettes et au budget général des dépenses de la Région wallonne

[...] ».

Interrogé sur les motifs pour lesquels cet avis n'a pas été sollicité, le délégué a répondu :

« Nous avons informé l'UVCW qu'il ne s'agit que d'une aide complémentaire à un dispositif d'appui déjà existant en matière de stérilisation des chats errants et qu'une consultation sera bien entendue assurée dans le cadre d'une réforme en profondeur de l'AGW en question.

Par ailleurs, l'UVCW avait déjà été consultée en 2022 et avait remis un avis détaillé sur le dispositif. Les remarques structurantes trouveront bien entendu toute leur place dans la réforme globale annoncée, l'aide complémentaire actuelle s'inscrit dans l'attente de cette réforme et ne modifie pas substantiellement le régime ».

Ce raisonnement ne peut être suivi, le texte du décret du 6 novembre 2008 ne conférant aucune latitude au demandeur d'avis.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité ¹.

¹ Pour une observation analogue, voir l'avis 63.701/4 donné le 9 juillet 2018 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 mars 2012 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux pouvoirs locaux et régies autonomes en vue de l'acquisition d'un bâtiment améliorable et de la réhabilitation, la restructuration ou l'adaptation de ce bâtiment pour y créer un ou plusieurs logements sociaux ».

2. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le « RGPD »), combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Les considérants du préambule de l'arrêté justifient l'absence de saisine de l'Autorité de protection des données en ces termes :

« Considérant qu'en l'espèce, les dispositions du projet d'AGW portent uniquement sur l'octroi d'un subventionnement exceptionnel à destination des communes ; qu'aucune nouvelle catégorie de données n'est sollicitée auprès des citoyens/agents/contribuables, les catégories de personnes concernées sont identiques au régime actuel et les données sont traitées par le même service en vue d'atteindre les finalités qui sont déjà poursuivies par les dispositions modifiées ».

Une telle explication ne peut être suivie, dans la mesure où le mécanisme de subventionnement impose de communiquer « un contrat en cours de validité signé avant le 1^{er} juillet 2025 avec un ou plusieurs vétérinaires, un vétérinaire communal, une association ou un refuge ainsi que des pièces justifiant toute dépense engagée dans ce cadre par la commune » (article 13/2, § 1^{er}, en projet de l'arrêté du 30 mars 2023 'instaurant un régime de subvention aux communes en matière de bien-être animal'). Cette disposition implique la communication de données à caractère personnel qui n'étaient pas prévues par le régime en vigueur. Il n'apparaît par ailleurs pas que l'article 36, paragraphe 4, du RGPD confère la moindre latitude quant à l'opportunité de soumettre ou non une mesure législative ou réglementaire à l'autorité de contrôle ². Il suffit que cette mesure « se rapporte » à un traitement de données tel que défini à l'article 2, paragraphe 1, du RGPD pour que l'obligation de consulter l'Autorité de protection des données s'applique ³.

Il appartient à l'auteur du projet de s'assurer du bon accomplissement de cette formalité.

² L'article 6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 30 mars 2023 impose la conclusion d'un tel contrat aux communes subventionnées, mais non sa communication obligatoire à l'administration régionale.

³ Voir l'avis 76.214/4 donné le 22 mai 2024 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 juin 2024 'modifiant l'arrêté royal du 23 décembre 1994 portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation'.

3. Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Comme l'a déjà souligné la section de législation dans son avis sur le projet devenu l'arrêté du 30 mars 2023, le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution suppose que l'auteur d'une norme soit en mesure de justifier de manière objective et raisonnable les éventuelles différences de traitement opérées entre communes à l'occasion de leur subventionnement ⁴.

Aux termes des articles 13/1 et 13/2, § 1^{er}, en projet, le mécanisme de subventionnement exceptionnel ne sera accessible qu'aux communes disposant d'un contrat en cours de validité signé avant le 1^{er} juillet 2025 avec un ou plusieurs vétérinaires, un vétérinaire communal, une association ou un refuge ayant pour objet la stérilisation de chats errants.

Le préambule du projet expose la justification de cette distinction de traitement comme suit :

« Considérant que la condition d'un contrat en cours de validité signé avant le 1^{er} juillet 2025 avec un vétérinaire, une association ou un refuge garantit une planification anticipée et un encadrement professionnel, assurant ainsi une gestion rigoureuse et responsable des fonds publics ;

Considérant que dans un contexte de ressources budgétaires limitées, cette condition permet de différencier objectivement les communes selon leur degré de préparation, sans constituer une discrimination arbitraire, mais au contraire une application proportionnée du principe d'égalité ;

Considérant que l'allocation de la subvention exceptionnelle permet non seulement de renforcer les initiatives existantes, mais aussi d'amplifier leur impact, tout en maintenant un effet incitatif réel ».

⁴ Avis 72.823/4 donné le 15 février 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2023. Pour d'autres applications du principe d'égalité entre communes en matière de subventionnement, voir l'avis 38.554/2 donné le 29 juin 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 15 décembre 2005 'modifiant le décret du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux agences de développement local', *Doc. parl.*, Parl. w., 2005-2006, n° 225/1, p. 4 ; et l'avis 73.045/2 donné le 1^{er} mars 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 15 juin 2023 'relatif à l'agrément et au financement des agences de développement centre-ville', *Doc. parl.*, Parl. w., 2022-2023, n° 1324/1, pp. 12-15.

Le délégué a confirmé que l'intention de l'auteur du projet est de rendre accessible la subvention exceptionnelle, en principe, à toutes les communes wallonnes, qu'elles soient ou non déjà subventionnées dans le cadre du régime général prévu par l'arrêté du 30 mars 2023 ⁵. Il s'agit « d'un soutien ciblé non récurrent », puisqu'il se limite aux « interventions effectuées entre le 1^{er} juillet 2025 et le 30 septembre 2025 [...] ».

Ainsi, les « communes qui ne bénéficient pas du mécanisme de subventionnement principal et complémentaire pourraient, en principe, bénéficier de la nouvelle subvention exceptionnelle, pour autant qu'elles remplissent les conditions prévues par l'arrêté. L'objectif de l'enveloppe exceptionnelle est précisément de renforcer le dispositif de stérilisation en touchant un plus large éventail de communes, y compris celles qui n'ont pas sollicité ou obtenu la subvention existante ».

Invité à justifier le critère de distinction entre communes prévu par l'arrêté, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le critère de signature préalable d'un contrat avec un vétérinaire permet, d'une part, de clôturer des zones déjà entamées de stérilisation, ce qui contribue à éviter de nouvelles reproductions et maximise ainsi l'efficacité du dispositif, compte tenu de la limitation des moyens disponibles. D'autre part, au vu de la nécessaire liquidation des moyens budgétaires en 2025, ce critère offre une sécurité administrative, dans la mesure où les communes concernées sont immédiatement en mesure de mobiliser les fonds alloués et de les affecter sans délai à la stérilisation des chats errants, sans devoir passer par un appel d'offres visant la signature d'un contrat avec un praticien (vétérinaire).

En ce sens, il s'agit d'une reconnaissance ciblée des efforts anticipés et concrets déjà consentis par les communes, dans la continuité d'une politique régionale cohérente. Les communes bénéficiaires auront ainsi démontré leur capacité d'action proactive, condition sine qua non pour prétendre à l'aide ».

Du point de vue du principe d'égalité et de non-discrimination, un tel critère pose question, dans la mesure où les communes qui bénéficient déjà de la subvention principale (et, le cas échéant, complémentaire) remplissaient déjà au 1^{er} juillet 2025 la condition imposée par l'article 13/2 en projet ⁶, alors que tel n'est pas le cas des autres communes. En outre, un tel critère est de nature à exclure du champ d'application de la norme des communes qui, sans avoir pris d'initiative jusqu'à présent en la matière, sont confrontées à la problématique, et qui pourraient dès lors utilement bénéficier du financement exceptionnel envisagé.

⁵ Actuellement, cet arrêté permet déjà aux communes d'être subventionnées pour des opérations de stérilisation de chats errants via une subvention annuelle « principale » de 3.000 euros (articles 2, 4, 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et, alinéa 2, 1^o) laquelle peut être complétée – selon certaines conditions – d'une subvention « complémentaire » de 2.000 euros (article 13).

⁶ Articles 5 et 6 de l'arrêté du 30 mars 2023.

Sauf à pouvoir démontrer que toutes les communes ont été informées de l'intention du Gouvernement de prévoir la condition visée à l'article 13/2, § 1^{er}, en projet, une telle exclusion ne paraît pas justifiée à suffisance en l'état du dossier et spécialement compte tenu de l'objectif poursuivi par la réglementation, à savoir la lutte contre la prolifération des chats errants.

Le projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu à la lumière de cette observation.

2. L'article 13/1 en projet prévoit que la subvention « peut » être octroyée aux communes. Une telle formulation laisse supposer que le Gouvernement disposera d'une marge d'appréciation discrétionnaire, soit dans le principe même de l'octroi de la subvention, soit dans la détermination du montant. Or, tel ne paraît pas être l'intention de l'auteur du projet, compte tenu des conditions objectives d'octroi de la subvention fixées aux articles 13/1, alinéa 2, 13/2 et 13/3 en projet. Par conséquent, à l'article 13/1, alinéa 1^{er}, les mots « peut être octroyée » seront remplacés par les mots « est octroyée ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À la question de savoir pour quelle raison le préambule vise le décret du 9 juillet 2025 'contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2025', le délégué a répondu :

« L'arrêté en projet prévoit une enveloppe maximale de 200.000 EUR dédiée au renforcement de la politique de stérilisation des chats errants pour l'année 2025. Ce montant de 200.000 EUR trouve donc son fondement dans l'ajustement budgétaire qui a été adopté par le décret du 9 juillet 2025 ajustant le budget général des dépenses ».

Il ne convient pas de viser ce décret au préambule, dès lors que celui-ci ne comporte pas d'habilitation réglementaire, le projet puisant un fondement juridique suffisant dans l'article D.19, § 1^{er}, alinéa 2, du Code du Bien-être des animaux ⁷.

2. À l'alinéa 4, de l'accord du délégué, le visa de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 'fixant la répartition des compétences entre Ministres et portant règlement du fonctionnement du Gouvernement' sera omis, cet arrêté ne constituant pas le fondement juridique du projet et n'étant pas modifié par celui-ci.

⁷ Cette disposition prévoit : « Afin d'assurer leur bien-être, le Gouvernement peut prendre des mesures pour limiter la reproduction de certains animaux. Ces mesures peuvent porter sur un groupe spécifique ou sur un animal déterminé.

Le Gouvernement peut soutenir financièrement toute initiative à cet égard selon les modalités qu'il détermine ».

3. À l'alinéa 7, la date d'accomplissement de la formalité sera indiquée, à savoir le 17 juillet 2025 ⁸.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Article 13/3 en projet

L'article 13/3 en projet prévoit que « [l]a subvention exceptionnelle visée au présent chapitre ne peut couvrir des dépenses déjà financées par une autre subvention publique régionale, communautaire, fédérale ou européenne ».

Une telle disposition pourrait sembler contradictoire avec l'intention de l'auteur du projet telle que rappelée ci-avant, qui entend permettre de cumuler la subvention principale (accompagnée, le cas échéant, d'une subvention complémentaire) avec la subvention exceptionnelle.

À la question de savoir comment vont s'articuler le régime de base et l'octroi éventuel d'une subvention exceptionnelle, le délégué a répondu :

« Pour les communes qui bénéficient déjà de la subvention principale et complémentaire, la disposition de l'article 13/3 peut apparaître de prime abord comme paradoxale. L'application de cette disposition implique que : les communes déjà financées au titre de la subvention principale/complémentaire ne pourront pas obtenir un financement supplémentaire pour les mêmes dépenses de stérilisation, mais elles pourraient mobiliser la subvention exceptionnelle pour financer des dépenses complémentaires liées aux soins vétérinaires pour autant que ces dépenses ne soient pas déjà couvertes par la subvention de base. L'article 13/3 ne bloque pas toutefois pas l'accès des communes déjà bénéficiaires, mais il limite la subvention exceptionnelle à la couverture de coûts additionnels et distincts de ceux déjà financés par les subventions existantes ».

⁸ L'accord du Ministre du Budget ayant été donné en séance du Gouvernement conformément à l'article 39, § 3, alinéa 2, de l'arrêté du 8 juin 2017 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des Services du Gouvernement wallon, des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et du Service du Médiateur et la Commission wallonne pour l'Énergie en Région wallonne'.

Il est pris acte de cette explication.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO