

Numéros du rôle : 4448 et 4449
Arrêt n° 53/2009 du 19 mars 2009

A R R E T

En cause : les recours en annulation des articles 2, 4 et 5 de la loi du 11 mai 2007 modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, introduits par l'ASBL « Fédération professionnelle belge des Commerçants d'Oiseaux, Animaux de Compagnie et Accessoires » et par la SPRL « Flodder » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 2 avril 2008 et parvenue au greffe le 3 avril 2008, l'ASBL « Fédération professionnelle belge des Commerçants d'Oiseaux, Animaux de Compagnie et Accessoires », dont le siège est établi à 9620 Zottegem, Meersstraat 100, a introduit un recours en annulation des articles 2 et 4 de la loi du 11 mai 2007 modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux (publiée au *Moniteur belge* du 4 octobre 2007, deuxième édition).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 3 avril 2008 et parvenue au greffe le 4 avril 2008, un recours en annulation des articles 4 et 5 de la même loi a été introduit par la SPRL « Flodder », dont le siège est établi à 2020 Anvers, Sint-Bernardsesteenweg 350, Matthieu Clerckx, demeurant à 2530 Boechout, Provinciesteenweg 556, Léonard Monami, demeurant à 4630 Soumagne, avenue de la Libération, la SPRL « Domaine de la Sapinière », dont le siège est établi à 1702 Groot-Bijgaarden, Roekhout 11, la SPRL « Droopy », dont le siège est établi à 9200 Termonde, Zeelsebaan 83 K, Paul De Lange, demeurant à 9240 Zele, Vlietstraat 61, Lieven Houssin, demeurant à 8520 Kuurne, Rijksweg 77, la SPRL « De Ark Dierenplaneet », dont le siège est établi à 2060 Anvers, Sint-Jansplein 32, et la SCRL « Dierenhof Debrabandere », dont le siège est établi à 8752 Bavikhove, Kuurnsestraat 124.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4448 et 4449 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 4 février 2009 :

- ont comparu :

. Me M. Deweydt, qui comparaisait également *loco* Me X. D'Hulst, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 4448;

. Me F. Judo, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 4449;

. Me E. Jacobowitz, qui comparaisait également *loco* Me P. De Maeyer, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant au premier moyen dans les affaires n^{os} 4448 et 4449

A.1.1. Les parties requérantes prennent chacune un premier moyen de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution. Le moyen est dirigé contre l'article 4 de la loi du 11 mai 2007 modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux.

Cet article prévoit qu'aucun chien ou chat ne peut être détenu ou exposé dans une animalerie. Il dispose par ailleurs que le propriétaire ou l'exploitant d'un tel établissement commercial peut aussi exploiter un élevage de chiens ou de chats.

Ainsi, une double discrimination se ferait jour : d'une part, entre les marchands de chiens et de chats et les marchands d'autres animaux et, d'autre part, entre les commerçants qui n'exploitent pas un élevage et ceux qui en exploitent un. Les parties requérantes dans l'affaire n° 4449 font elles aussi valoir que les animaleries sont discriminées par rapport aux élevages de chiens et de chats.

A.1.2. Selon la partie requérante dans l'affaire n° 4448, il n'existe aucune raison objective de réglementer le commerce de chiens et de chats autrement que celui des autres animaux de compagnie, tels que les oiseaux de volière, les poissons d'aquarium, etc.

La question se pose de savoir pourquoi un éleveur est autorisé à commercialiser des chiens et des chats tandis qu'un simple commerçant ne l'est pas. Tant un commerçant professionnel qu'un éleveur sont en mesure de fournir des services professionnels. Les conditions prévues par l'arrêté royal du 27 avril 2007 offrent déjà des garanties suffisantes en vue du bien-être des chiens et des chats.

Il existe déjà assez de mesures destinées à prévenir les achats impulsifs. La mesure attaquée va clairement trop loin et n'est plus proportionnée au but visé.

La mesure n'est pas seulement disproportionnée : son caractère adéquat est également contesté. D'une part, les achats impulsifs sont moins nombreux sur le marché parce que les prix y sont plus élevés et, d'autre part, de tels achats peuvent aussi avoir lieu chez des exploitants d'un élevage de chiens ou de chats. Le même raisonnement s'applique tout autant aux autres animaux de compagnie.

Il ressort de chiffres officiels de l'Association belge d'identification et d'enregistrement canins que seuls 2,21 p.c. des chiens achetés dans une animalerie aboutissent dans un refuge. On peut en déduire que les achats impulsifs ne se produisent pas dans des animaleries, où les clients sont bien informés.

A.1.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 4449 font observer que l'objectif du législateur consiste à contrer les achats impulsifs et à favoriser la socialisation des chiens et des chats, mais que la disposition attaquée ne s'applique qu'aux animaleries et non aux élevages.

Ce critère de distinction n'est pas pertinent. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur souhaitait éviter que de jeunes animaux soient exposés longtemps en vitrine et soient séparés prématurément de leur mère. Mais étant donné que, dans les élevages, la vente n'est pas limitée aux animaux de leurs propres nichées, les animaux y sont séparés de leur mère dans la même mesure que dans les animaleries.

La distinction entre les animaleries et les élevages n'est pas non plus pertinente en vue de contrer les achats impulsifs. Les élevages peuvent également offrir un large choix et une offre « pour tous les goûts ».

On n'aperçoit pas non plus ce qui ferait d'une animalerie un établissement plus « accessible à tous » qu'un élevage.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 4449 estiment elles aussi que le processus de socialisation que le législateur a voulu préserver était déjà garanti de manière suffisante dans l'état actuel de la législation et qu'il l'était d'une manière identique pour les animaleries et les élevages. La question se pose de savoir si l'objectif du législateur ne pouvait pas être atteint plus efficacement à l'aide de certaines mesures ponctuelles, telles que l'interdiction des cages en verre pour les chiots.

Ces parties n'aperçoivent pas pourquoi l'article attaqué dispose que les animaleries peuvent « néanmoins » servir d'intermédiaires dans le commerce de chats et de chiens, alors que dans les travaux préparatoires de cette disposition, on peut lire que la vente n'est pas interdite, mais que les modalités en sont seulement modifiées.

A.1.4. Selon le Conseil des ministres, la nécessité de la mesure attaquée ressort très clairement des travaux préparatoires qu'il cite dans son mémoire.

Il peut être déduit de ces travaux préparatoires que tous les points de vue ont été examinés dans le détail. La partie requérante dans l'affaire n° 4448 a été entendue à la Chambre des représentants et connaît bien les motifs qui sous-tendent la mesure attaquée. Le Conseil des ministres conteste les chiffres utilisés par la partie requérante et surtout les conclusions qu'elle en tire.

Les mesures existantes se sont avérées insuffisantes pour contrer de manière assez efficace les achats impulsifs.

Par ailleurs, il ressort des travaux préparatoires cités que des différences importantes existent entre les marchands d'animaux et les éleveurs, ces derniers garantissant une meilleure qualité et un meilleur service. Enfin, la priorité a été donnée à une protection efficace du bien-être des animaux, sans toutefois rester sourd aux intérêts des commerçants.

Le Conseil des ministres conclut que la mesure attaquée répond bel et bien à une nécessité et que rien ne fait apparaître qu'elle aurait des effets manifestement disproportionnés pour les parties requérantes.

A.1.5. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante dans l'affaire n° 4448 réitère en grande partie ses griefs, tels qu'ils ont été exposés dans la requête.

Elle ajoute que le Conseil des ministres n'explique pas pourquoi une distinction est établie entre, d'une part, les chats et les chiens et, d'autre part, les autres animaux.

En ce qui concerne la différence de traitement entre les commerçants et les éleveurs, la partie requérante fait observer que les deux catégories sont soumises aux mêmes conditions d'agrément, de sorte que la disposition législative attaquée ne peut être justifiée en invoquant des « situations inacceptables » qui resteraient limitées aux animaleries.

Depuis l'arrêté royal du 17 février 1997, il est interdit d'offrir à la vente des chiens et des chats dans une vitrine ou sur le trottoir devant le magasin. De même, l'interdiction de commercialiser des chiens et des chats sur la voie publique et sur les marchés, dans des bourses, etc., prévue par la loi du 4 août 1986 relative à la protection du bien-être des animaux, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 4 mai 1995, a été expressément adoptée pour éviter les achats dits impulsifs. Si les règles existantes étaient suffisamment suivies et contrôlées, il apparaîtrait que les mesures existantes sont suffisamment efficaces.

L'Association belge d'identification et d'enregistrement canins est un organisme officiellement reconnu. Les chiffres de cette organisation ne peuvent pas aussi facilement être mis en doute par le Conseil des ministres, lequel ne démontre pas quels seraient les chiffres exacts.

Les personnes qui ont été entendues lors d'une audition parlementaire et qui sont citées dans les travaux préparatoires n'étaient pas toutes sur la même longueur d'onde et avaient des opinions divergentes. Malgré l'audition, aucune opinion ou justification claire ne s'est imposée pour une mesure aussi radicale.

A.1.6. Les parties requérantes dans l'affaire n° 4449 répondent que les interventions au cours de l'audition parlementaire citées par le Conseil des ministres n'engagent que les participants et ne sont pas utiles pour reconstituer la volonté du législateur.

Ce qui est important est que la disposition attaquée s'applique uniquement aux animaleries et non aux élevages de chiens et de chats. Ce critère de distinction n'est pas pertinent.

La mesure attaquée ne résout pas le problème de la séparation prématurée de la mère et de son petit, dès lors que les chiens et les chats peuvent toujours être séparés de la même manière en vue de leur commercialisation dans un autre élevage.

Selon les parties requérantes, le Conseil des ministres n'apporte aucun élément pouvant démontrer qu'il existe une différence substantielle, en matière d'achat impulsif, entre les animaleries et les élevages. En revanche, le Conseil des ministres ne tient pas compte du fait que tant les animaleries que les élevages répondent à la définition d'« établissement » pour lequel l'arrêté royal du 27 avril 2007 fixe les conditions d'agrément et de commercialisation des animaux. Le processus de socialisation que le législateur a voulu préserver est donc déjà garanti. La nouvelle mesure ne peut donc en aucun cas être considérée comme « nécessaire ».

Alors qu'il est interdit à un commerçant de vendre des animaux, même dans les meilleures conditions possibles, un éleveur peut continuer à exposer sans problème ses animaux dans des cages en verre.

Le législateur aurait pu atteindre son but par des mesures moins radicales, telles que l'interdiction d'utiliser des cages en verre ou l'instauration d'une période de réflexion et ce, d'une manière égale tant pour les éleveurs que pour les commerçants. La thèse du Conseil des ministres selon laquelle la priorité a été donnée à une protection efficace du bien-être des animaux, sans rester sourd aux intérêts des commerçants, ne convainc pas les parties requérantes.

A.1.7. Le Conseil des ministres réplique que la Cour a déjà considéré dans son arrêt n° 78/96 du 18 décembre 1996 (B.3.4) qu'il était justifié d'intervenir en ce qui concerne la commercialisation de chiens et de chats et non pour d'autres animaux. C'est à bon droit que le législateur souhaite contrer les achats impulsifs et instaure à cet égard une distinction entre les chiens et les chats et les autres animaux de compagnie.

Il existe d'importantes distinctions entre les commerçants et les éleveurs. Les animaleries sont par exemple beaucoup plus accessibles au public, tandis qu'une visite à un élevage nécessite davantage de préparation.

Le Conseil des ministres répète que les chiffres de l'Association belge d'identification et d'enregistrement canins que cite la partie requérante dans l'affaire n° 4448 ne sont pas pertinents. Il n'est pas possible d'établir, à partir de la banque de données de cette association, d'où proviennent les chiens qui aboutissent dans des refuges.

En ce qui concerne la question de savoir si les mesures existantes suffisaient ou non, le Conseil des ministres déclare que le législateur peut changer d'avis. Le législateur a dû constater qu'un certain nombre de problèmes se posaient dans les commerces sédentaires. Le législateur pouvait donc soumettre ces commerçants aux mesures qu'il estimait nécessaires pour contrer les achats impulsifs.

En réponse aux arguments des parties requérantes dans l'affaire n° 4449, le Conseil des ministres fait valoir que les extraits des auditions qu'il a cités dans son premier mémoire correspondent en grande partie à la justification des amendements qui ont conduit à la mesure attaquée. L'intérêt de ces extraits ne peut donc pas être sous-estimé.

Le fait que la définition d'« établissement » contenue dans l'arrêté royal du 27 avril 2007 vise tant les animaleries que les élevages n'a pas pour effet que le législateur ne serait plus autorisé à instaurer une quelconque distinction entre les deux.

Quant au deuxième moyen dans l'affaire n° 4448

A.2.1. Dans un deuxième moyen, dirigé contre l'article 2 de la loi du 11 mai 2007, la partie requérante dans l'affaire n° 4448 invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 28 du Traité CE.

Dès lors que seuls les élevages « qui satisfont aux dispositions légales » répondent à la nouvelle définition d'élevage de chiens et de chats, la partie requérante estime qu'il s'ensuit qu'aucun chien ou chat provenant d'élevages d'un autre Etat membre européen ne peut être commercialisé, puisque ces derniers ne répondent éventuellement pas aux conditions prévues dans la loi belge.

Une telle interdiction implicite d'importation de chiens et de chats provenant d'autres Etats membres est manifestement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la libre circulation des biens contenu dans l'article 28 du Traité CE. Le législateur ne justifie pas le fait que les éleveurs belges de chiens ou de chats ne peuvent commercialiser aucun chien ou chat provenant d'un autre Etat membre de l'Union européenne.

A.2.2. Selon le Conseil des ministres, il est prétendu à tort que la disposition attaquée a automatiquement pour effet qu'un éleveur de chiens ou de chats ne pourrait commercialiser de chiens ou de chats provenant d'un autre Etat membre de l'Union européenne. Il ne s'agit pas d'une conséquence inévitable de la loi attaquée. En effet, des élevages européens peuvent parfaitement répondre aux normes belges.

Un avis a été demandé à la Commission européenne concernant la mesure d'exécution, mais la réponse n'est pas encore connue. En tout état de cause, il s'agit d'un problème d'exécution qui est étranger à l'article 2, attaqué, de la loi du 11 mai 2007.

A.2.3. La partie requérante répond que les élevages européens peuvent peut-être satisfaire aux normes belges, mais que la question se pose de savoir comment contrôler et appliquer celles-ci. Les élevages européens devront satisfaire à des normes belges qui sont susceptibles d'être plus strictes que les normes de leur propre pays, ce qui implique en soi une limitation ou un obstacle au commerce intracommunautaire. Il ne s'agit pas d'un problème d'exécution. Le nœud du problème réside dans la définition des élevages de chiens et de chats figurant à l'article 2 de la loi du 11 mai 2007.

Le fait que les autorités publiques ont demandé l'avis de la Commission européenne en l'espèce montre qu'elles ne sont pas elles-mêmes convaincues que cette législation soit compatible avec l'article 28 du Traité CE.

A.2.4. Le Conseil des ministres réplique que le caractère éventuellement plus strict des normes belges par rapport aux normes d'autres Etats membres ne peut découler de la seule définition des élevages de chiens et de chats.

Le fait que l'avis de la Commission européenne ait été demandé démontre simplement que l'Etat belge veille à ne pas violer le Traité CE. Par ailleurs, la demande d'avis porte sur l'exécution, notamment sur la question de savoir si l'attestation qui serait demandée aux autorités étrangères est compatible avec la réglementation européenne.

Quant au troisième moyen dans l'affaire n° 4448

A.3.1. La partie requérante dans l'affaire n° 4448 prend un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, « combinés avec la liberté de commerce et d'industrie telle qu'elle est notamment prévue à l'article 23 de la Constitution ».

Le moyen est dirigé contre l'interdiction de vente de chiens et de chats, telle qu'elle est prévue par l'article 4 de la loi du 11 mai 2007.

La partie requérante fait observer que les chiens et les chats représentent la majeure partie des ventes d'animaux de compagnie. Il y aurait 3200 emplois en jeu. L'interdiction de la vente de chiens et de chats dans des animaleries est manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, étant donné que des mesures légales suffisantes ont déjà été édictées pour contrer les achats impulsifs.

Il ressort des chiffres de l'Association belge d'identification et d'enregistrement canins que moins de 3 p.c. des chiens achetés dans une animalerie aboutissent dans un refuge. La partie requérante renvoie pour le reste à son exposé concernant le premier moyen.

A.3.2. Le Conseil des ministres fait valoir que le troisième moyen n'ajoute rien au premier et que les chiffres de la partie requérante ne sont nullement prouvés.

A.3.3. Selon la partie requérante dans l'affaire n° 4448, il est clair que la liberté de commerce et d'industrie est restreinte.

Il ressort des chiffres de l'Institut national de statistique que 3200 emplois sont directement liés aux animaleries et aux élevages. S'y ajoutent encore 1000 emplois indirects chez les producteurs et les vendeurs d'aliments et d'accessoires, les vétérinaires d'entreprises, les centres de dressage, les firmes de toilettage ou de transport, etc.

L'interdiction instaurée n'est nullement nécessaire et est dès lors contraire aux dispositions invoquées dans le moyen.

A.3.4. Le Conseil des ministres maintient que les chiffres avancés ne sont pas prouvés.

La partie requérante parle de 3200 emplois dans les animaleries et les élevages, alors que la loi attaquée ne peut avoir d'effets négatifs pour les élevages.

En outre, seule la vente directe est interdite dans les animaleries mais les commerçants peuvent continuer à agir en tant qu'intermédiaires. Les commerçants ne sont pas contraints de renoncer à vendre des chiens et des chats; ils doivent seulement s'organiser autrement.

Selon le Conseil des ministres, il n'est nullement démontré que des emplois chez les producteurs et vendeurs d'aliments et d'accessoires, etc., seraient menacés d'une façon ou d'une autre.

Quant au second moyen dans l'affaire n° 4449

A.4.1. Dans leur second moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 4449 critiquent l'article 5 de la loi du 11 mai 2007 en ce qu'il fixe l'entrée en vigueur de l'interdiction prévue à l'article 4 au 1er janvier 2009.

Selon les parties requérantes, cette disposition est contraire aux articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Elles soutiennent qu'il n'a pas été tenu compte des situations distinctes des personnes qui disposent d'un agrément récent, d'une part, et des personnes qui disposent d'un agrément plus ancien ou qui ont l'intention de demander un (nouveau) agrément, d'autre part.

Chaque établissement commercial pour animaux doit être agréé conformément à l'arrêté royal du 27 avril 2007 et l'agrément est valable pour une période de dix ans. Le législateur n'a fait aucune distinction entre les personnes disposant d'un agrément pour une longue durée et les personnes qui n'avaient pas encore d'agrément ou dont l'agrément devait être renouvelé sous peu. Or, il convient de prendre en compte les droits et les attentes légitimes de ces personnes.

Il n'est pas raisonnable qu'une personne ayant demandé un agrément en 2006 pour un établissement commercial aurait dû prendre en compte le fait que, deux ans plus tard, son agrément serait certes maintenu, mais que son établissement commercial deviendrait un lieu où il est interdit de détenir ou d'exposer des chiens et des chats.

Les parties requérantes soutiennent que leurs entreprises ne seront plus des commerces au sens ordinaire du terme, mais plutôt des sortes de « bourses » où des contacts peuvent être noués avec un intermédiaire pour la vente de chats et de chiens ou dans lesquels des informations peuvent être obtenues au moyen de photos, d'annonces, de films, etc. Une telle transformation de leurs établissements commerciaux peut uniquement s'analyser en une expropriation partielle. Or, le législateur n'a prévu aucune forme de dédommagement ou de régime d'extinction.

Eu égard notamment à ce qui a déjà été exposé à propos du premier moyen, les parties requérantes estiment qu'il faut également constater ici qu'en raison de ses conséquences patrimoniales tellement radicales, la mesure n'est pas proportionnée à l'avantage qu'elle apporterait en matière de bien-être animal.

A.4.2. Le Conseil des ministres fait observer que les articles 10 et 11 de la Constitution n'obligent pas le législateur à prévoir une période transitoire chaque fois qu'une nouvelle réglementation est élaborée. Le fait que le législateur en ait toutefois prévu une, alors qu'il est avéré que des animaux souffrent tous les jours des conditions de vente actuelles dans bon nombre de magasins, témoigne du souci du législateur de tenir également compte des intérêts économiques des commerçants.

Selon le Conseil des ministres, il ressort des travaux préparatoires que les avis concernant une période de transition étaient fort divergents. Toutefois, une période transitoire de dix ans, telle que souhaitée par les parties requérantes, est manifestement déraisonnable et a clairement pour but d'éviter que la loi attaquée soit réellement introduite.

Le Conseil des ministres fait encore observer que la loi attaquée date du 11 mai 2007 et a été publiée au *Moniteur belge* du 4 octobre 2007.

Selon le Conseil des ministres, il n'est aucunement démontré que la période transitoire serait manifestement insuffisante.

A.4.3. Les parties requérantes répondent que le Conseil des ministres ne répond pas à la problématique de l'extinction de l'agrément d'une durée de dix ans et n'explique pas pourquoi aucune distinction n'est établie entre, d'une part, les personnes qui disposaient d'un agrément de longue durée et, d'autre part, les personnes qui n'ont encore aucun agrément ou dont l'agrément doit être renouvelé sous peu.

Selon les parties requérantes, une période transitoire d'une durée de dix ans n'est pas déraisonnable en ce qui concerne la catégorie de commerçants qui disposent d'un agrément d'une durée plus longue : il convient de tenir compte des attentes légitimes de ces personnes.

Le fait que des commerçants qui ont obtenu l'agrément fin 2006 se voient imposer deux ans plus tard l'interdiction de détenir ou d'exposer des chiens et des chats suffit à démontrer que la période transitoire de dix-huit mois est manifestement insuffisante. Il en est d'autant plus ainsi qu'à la fin août 2008, aucun arrêté d'exécution n'avait encore été pris.

Enfin, les parties requérantes font observer que le Conseil des ministres n'a aucunement répondu à leur argumentation selon laquelle la mesure attaquée viole l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.4. Le Conseil des ministres réplique que la loi attaquée n'a nullement pour effet que les agréments existants s'éteignent. Ces agréments ont un objet plus large que la simple vente de chiens et de chats.

Le Conseil des ministres se réfère à nouveau à l'arrêt de la Cour n° 78/96 du 18 décembre 1996 (B.3.5). La Cour a jugé, dans cet arrêt, que la mesure attaquée à l'époque en matière de bien-être des animaux n'était pas disproportionnée et qu'« en fixant l'entrée en vigueur de l'article 11 attaqué au premier jour du sixième mois suivant la publication de la loi (article 31), le législateur a permis aux marchands de réorienter leurs activités économiques afin de limiter leur préjudice économique ».

Le Conseil des ministres estime que les parties requérantes doivent au moins montrer durant quelle période elles estimaient pouvoir encore compter sur la vente directe de chiens et de chats, quels investissements seraient devenus inutiles et quels effets, après la période transitoire, ne seraient plus proportionnés à l'objectif poursuivi par le législateur.

Selon le Conseil des ministres, la période transitoire est plus que suffisante.

Le Conseil des ministres répond encore que l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas pertinent en l'espèce. Tout préjudice financier ne s'assimile pas à une expropriation. Les vendeurs d'animaux restent des marchands de chiens et de chats, avec comme unique restriction que les animaux ne peuvent plus être présents dans les magasins.

En outre, le renvoi à cette disposition conventionnelle n'apporterait rien, dès lors que la critique des parties requérantes porte sur la proportionnalité de la mesure et que la Cour effectue déjà un contrôle de proportionnalité complet sur la base des articles 10 et 11 de la Constitution.

Le Conseil des ministres conclut que le second moyen dans l'affaire n° 4449 est également non fondé.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Les dispositions attaquées modifient la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux.

B.1.2. L'article 2 attaqué de la loi du 11 mai 2007 remplace les définitions d'élevage de chiens et d'élevage de chats données aux points 1 et 2 de l'article 3 de la loi du 14 août 1986 comme suit :

« 1. Elevage de chiens : établissement dans lequel sont détenues des chiennes pour la reproduction et sont commercialisés des chiens provenant de nichées propres ou de nichées d'autres élevages qui satisfont aux dispositions légales »;

« 2. Elevage de chats : établissement dans lequel sont détenues des chattes pour la reproduction et sont commercialisés des chats provenant de nichées propres ou de nichées d'autres élevages qui satisfont aux dispositions légales ».

B.1.3. L'article 4 attaqué de la loi du 11 mai 2007 complète l'article 12 de la loi du 14 août 1986, tel qu'il a été remplacé par la loi du 4 mai 1995, par trois alinéas, qui sont libellés comme suit :

« Pour contrer les achats impulsifs et favoriser la socialisation des chiens et des chats, aucun chien ou chat ne peut être détenu ou exposé dans l'espace commercial des établissements commerciaux pour animaux ou dans leurs dépendances. Ces établissements commerciaux peuvent néanmoins servir d'intermédiaires dans le commerce de chats et de chiens.

La disposition visée à l'alinéa précédent n'empêche toutefois pas les propriétaires ou les exploitants d'établissements commerciaux pour animaux d'exploiter aussi un élevage de chiens ou de chats, à condition qu'ils satisfassent aux conditions prévues.

Le Roi peut prendre les mesures complémentaires nécessaires ».

B.1.4. L'article 5 de la loi du 11 mai 2007, également attaqué, dispose :

« L'article 4 entre en vigueur le 1er janvier 2009, à l'exception du dernier alinéa qui entre en vigueur le jour de la publication de la présente loi au *Moniteur belge* ».

Quant au premier moyen dans les affaires n^{os} 4448 et 4449

B.2.1. Les parties requérantes dans les deux affaires jointes prennent chacune un premier moyen de la violation, par l'article 4 de la loi du 11 mai 2007, du principe d'égalité et de non-discrimination inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.2.2. Dans la première branche de ce moyen, qui est uniquement invoquée dans l'affaire n° 4448, il est allégué que l'interdiction prévue à l'article 4 de la loi du 11 mai 2007 de détenir ou d'exposer des chiens et des chats dans des établissements commerciaux pour animaux entraîne une discrimination au détriment des marchands de chiens et de chats par rapport aux marchands d'autres animaux.

B.2.3. Dans la seconde branche de ce moyen, qui est invoquée tant dans l'affaire n° 4449 que dans l'affaire n° 4448, il est allégué que l'article 4 de la loi du 11 mai 2007 interdit, d'une part, de détenir ou d'exposer des chiens et des chats dans des établissements commerciaux, mais dispose, d'autre part, que l'exploitant d'un établissement commercial pour animaux peut aussi exploiter un élevage de chiens ou de chats.

Selon les parties requérantes, il n'est pas pertinent, ni proportionné, d'interdire la détention et l'exposition de chiens et de chats dans des établissements commerciaux pour animaux alors que la vente directe au départ d'élevages est néanmoins possible. Les marchands de chiens et de chats seraient ainsi discriminés par rapport aux éleveurs.

B.2.4. L'article 4 attaqué de la loi du 11 mai 2007 est le résultat d'un amendement, adopté par la Chambre des représentants, à une proposition de loi introduite au Sénat qui tendait initialement à interdire la vente à crédit d'animaux de compagnie (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1147/1).

Les amendements qui ont conduit aux dispositions attaquées ont été justifiés comme suit :

« Les présents amendements visent à répondre aux observations des commerçants en ce qui concerne l'interdiction de vendre des chats et des chiens dans les magasins. L'objectif est bien sûr d'améliorer le bien-être des animaux et d'éviter les achats impulsifs qui ne génèrent que la frustration dans le chef du consommateur et une augmentation du nombre d'animaux abandonnés, notamment dans les refuges.

Le présent amendement prévoit que les chats et les chiens ne peuvent pas être détenus ou exposés dans l'animalerie même ou dans ses dépendances (par exemple le jardin, un hangar,...), à moins que cette animalerie soit un élevage agréé conforme aux normes, aux agréments et à la réglementation belges sur les élevages. Le Roi peut prendre toutes les mesures qui s'imposent pour atteindre cet objectif et pour soutenir le secteur en la matière.

En effet, le fait de placer des chiots dans des cages en verre pendant la période cruciale de socialisation les rend peureux et donc potentiellement dangereux.

Selon une étude réalisée en Grande-Bretagne (Serpell et Jagoe 1995), les chiens provenant des magasins sont ceux qui présentent les problèmes comportementaux les plus importants.

Selon une enquête réalisée en 2004 par la Faculté vétérinaire de l'université de Gand, le pourcentage le plus élevé de chiens qui tombent malades après l'achat et/ou s'avèrent souffrir d'une maladie génétique est relevé chez les animaux achetés en animalerie (Rudy De Meester e.a., *Diergeneeskundig tijdschrift*, 2004).

La présence physique de chiens et de chats dans les magasins doit donc absolument être évitée. Les magasins doivent avoir le droit de vendre des chats et des chiens, mais ces derniers ne peuvent pas être détenus dans le magasin lui-même. Nous n'interdisons donc pas la vente. Nous nous bornons à en modifier les modalités.

Les animaleries pourront donc continuer à servir d'intermédiaires dans la vente de chiens et de chats par le biais de photos, d'annonces, de films, de webcams... De cette manière, l'accompagnement individuel dans le choix d'un chien ou d'un chat restera parfaitement possible. Ce système est également d'application en Autriche, en Norvège et en Suisse.

Le commerce d'animaux pourra être assaini et professionnalisé davantage en confiant explicitement la détention d'animaux aux éleveurs. Tout animal vendu dans un élevage doit être identifié et enregistré. Un élevage peut également vendre des portées d'un autre élevage, pourvu que tous deux répondent aux normes belges et soient reconnus par les autorités belges.

Nous prévoyons une période de transition allant jusqu'au 1er janvier 2009 pour permettre aux animaleries de s'adapter à cette nouvelle réalité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2771/008, pp. 3-4).

B.2.5. Il appartient aux autorités publiques de prendre les mesures qu'elles jugent nécessaires pour atteindre un objectif fixé. Il n'appartient pas à la Cour de critiquer ces objectifs et ces mesures, mais de juger si les mesures adoptées par le législateur sont

conformes aux normes de référence dont elle assure le contrôle, en l'espèce le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ces dispositions constitutionnelles exigent qu'une différence de traitement entre des catégories de personnes repose sur un critère objectif et soit raisonnablement justifiée, en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.2.6. Comme il ressort des travaux préparatoires et du texte de la disposition attaquée, le législateur a pour objectif de contrer les achats impulsifs et de favoriser la socialisation des chiens et des chats. Dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, le législateur a pu décider que des mesures complémentaires étaient recommandées à cette fin.

La Cour ne peut accueillir l'argument des parties requérantes selon lequel la réglementation existante suffirait pour atteindre l'objectif visé, pour autant que les mesures adoptées n'entraînent pas une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée ou qui impliquerait une restriction disproportionnée à l'égard d'une catégorie de personnes, ce qui sera examiné ultérieurement.

B.2.7. En ce qui concerne la critique, invoquée dans la première branche du moyen, selon laquelle seuls les marchands de chiens et de chats seraient visés, bien que d'autres animaux de compagnie puissent également faire l'objet d'achats impulsifs, il faut observer en premier lieu que dans de nombreux cas, les commerçants en question vendent tant des chiens et des chats que d'autres animaux et que dans cette mesure, la comparaison n'est pas pertinente.

Le législateur, qui s'est informé de façon circonstanciée auprès de représentants des divers acteurs du secteur lors d'auditions, a pu raisonnablement estimer qu'il fallait surtout agir contre les achats impulsifs de chiens et de chats (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2771/009, pp. 3-74). Le fait que le législateur ne soit pas intervenu contre l'achat impulsif d'autres animaux ne prive pas pour autant la mesure de sa justification.

Le premier moyen dans l'affaire n° 4448 n'est pas fondé en sa première branche.

B.2.8. En ce qui concerne la critique, invoquée dans la seconde branche du moyen, selon laquelle l'interdiction n'affecte que les établissements commerciaux pour animaux et non les élevages de chiens et les élevages de chats, il convient en premier lieu d'observer que la disposition attaquée n'interdit pas la commercialisation d'animaux, mais seulement la détention et l'exposition de chiens et de chats dans l'espace commercial ou dans les dépendances des établissements commerciaux.

Le législateur peut difficilement interdire la détention de chiens et de chats dans des élevages et il a au contraire expressément autorisé le propriétaire ou l'exploitant d'un établissement commercial pour animaux à exploiter également un élevage de chiens ou un élevage de chats, à condition qu'il satisfasse aux conditions prévues.

La distinction objective qui est instaurée en matière de détention et d'exposition de chiens et de chats entre les exploitants d'établissements commerciaux pour animaux et les exploitants d'élevages de chiens et de chats présente un rapport raisonnable avec le double objectif du législateur d'améliorer le processus de socialisation des chiens et des chats et de contrer des achats impulsifs.

Le législateur a raisonnablement pu considérer que les établissements commerciaux ordinaires pour animaux sont plus accessibles que les élevages. Au cours des auditions tenues à la Chambre des représentants, ont été notamment soulignés l'intérêt d'une période de socialisation suffisamment longue et le fait qu'un transfert direct au futur propriétaire est souhaitable. En cas de commercialisation directe de chiens et de chats dans des élevages, il y a plus de chances que les chiots ne soient vendus qu'après la période de socialisation nécessaire et que le candidat acheteur ait pu se rendre compte de l'état de la mère.

La circonstance mise en avant par les parties requérantes que les établissements commerciaux et les élevages sont soumis aux mêmes conditions d'agrément prévues par arrêté royal n'a pas pour conséquence que le législateur serait tenu de les traiter de manière égale à tous points de vue.

En outre, il ressort des travaux préparatoires que le législateur a tenu compte d'études qui établissent que des problèmes surgissent surtout dans le cas d'animaux qui sont vendus dans

des établissements commerciaux pour animaux. Par conséquent, le législateur a pu raisonnablement exclure la détention et l'exposition de chiens et de chats dans les établissements commerciaux sans les interdire dans les élevages.

Certes, il doit être constaté avec les parties requérantes que le législateur n'a pas interdit que des chiens et des chats d'autres nichées que celles de l'élevage puissent quand même être détenus et commercialisés. Toutefois, cette circonstance n'enlève pas à la mesure proprement dite sa justification.

Pour le surplus, il n'est pas établi que la mesure ait des effets disproportionnés, sous réserve de l'examen des autres moyens. Comme il a déjà été observé, l'article 4 attaqué de la loi du 11 mai 2007 n'interdit pas la commercialisation en tant que telle, mais uniquement la détention et l'exposition des chiens et des chats dans l'espace commercial et dans les dépendances d'un établissement commercial. La vente de tous les accessoires et aliments pour animaux de compagnie demeure par excellence le domaine des marchands de ces animaux et la loi attaquée dispose expressément que ces commerçants peuvent agir comme intermédiaires.

B.2.9. Le premier moyen dans les affaires n^{os} 4448 et 4449 n'est fondé en aucune de ses branches.

Quant au deuxième moyen dans l'affaire n° 4448

B.3.1. La partie requérante dans l'affaire n° 4448 prend un deuxième moyen de la violation par l'article 2 de la loi du 11 mai 2007 des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 28 du Traité CE.

L'article 2 de la loi du 11 mai 2007, cité en B.1.2, fournit de nouvelles définitions des élevages de chiens et des élevages de chats à l'article 3, points 1 et 2, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux.

Dès lors que seuls les élevages « qui satisfont aux dispositions légales » répondent aux nouvelles définitions, la partie requérante estime qu'il s'ensuit qu'aucun chien ou chat

provenant d'élevages d'un autre Etat membre ne peut être commercialisé, puisque ces derniers ne répondent probablement pas aux conditions prévues dans la loi belge. La partie requérante considère qu'une telle situation constitue une atteinte discriminatoire au principe du droit européen de la libre circulation des biens.

B.3.2. La partie requérante dans l'affaire n° 4448 n'expose pas quelles seraient les deux catégories de personnes qui seraient discriminées en l'espèce, alors que les définitions des élevages de chiens et de chats n'entravent pas en tant que telles la libre circulation des biens.

B.3.3. Le deuxième moyen, dans l'affaire n° 4448, n'est pas fondé.

Quant au troisième moyen dans l'affaire n° 4448

B.4.1. Dans un troisième moyen, la partie requérante dans l'affaire n° 4448 fait valoir que l'article 4 de la loi du 11 mai 2007 viole les articles 10 et 11 de la Constitution « combinés avec la liberté de commerce et d'industrie, telle qu'elle est notamment prévue à l'article 23 de la Constitution ».

Selon la partie requérante, l'interdiction de la vente de chiens et de chats dans les établissements commerciaux, qui représente la majeure partie des ventes d'animaux de compagnie et met en jeu l'emploi de nombreuses personnes, est manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, étant donné que des mesures légales suffisantes ont déjà été prises afin de contrer les achats impulsifs.

Comme il a déjà été dit à l'occasion du premier moyen, les différences de traitement entre les marchands de chiens et de chats et les marchands d'autres animaux et entre les premiers cités et les exploitants d'élevages de chiens et de chats reposent sur des critères objectifs qui sont raisonnables, eu égard au but du législateur d'améliorer le processus de socialisation des chiens et des chats et de contrer les achats impulsifs.

La mesure n'entraîne aucune restriction disproportionnée de la liberté de commerce : comme il a déjà été dit à propos du premier moyen, la disposition attaquée n'interdit pas la commercialisation d'animaux, mais seulement la détention et l'exposition de chiens et de

chats dans l'espace commercial ou les dépendances des établissements commerciaux. La vente de tous les accessoires et aliments pour animaux de compagnie demeure par excellence l'affaire des marchands de ces animaux et la loi attaquée dispose expressément que ces commerçants peuvent agir en tant qu'intermédiaires.

En outre, il ressort des travaux préparatoires que le législateur s'est amplement informé des éventuelles conséquences économiques auprès de représentants des divers acteurs du secteur au cours d'auditions (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2771/009, pp. 3-74). Par ailleurs, les objectifs poursuivis par le législateur ne pourraient être atteints sans que la mesure adoptée n'entraîne de conséquences économiques pour les commerçants concernés.

B.4.2. Le troisième moyen, dans l'affaire n° 4448, n'est pas fondé.

Quant au second moyen dans l'affaire n° 4449

B.5.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 4449 prennent un second moyen dirigé contre l'article 5 de la loi du 11 mai 2007, qui fait entrer en vigueur le 1er janvier 2009 l'interdiction prévue à l'article 4.

Selon ces parties requérantes, cette disposition viole les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il n'est pas tenu compte « de l'expiration des agréments et, le cas échéant, des permis d'exploitation délivrés dans le cadre de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, alors que plusieurs de ces permis courraient bien au-delà du 1er janvier 2009 et qu'un délai de transition d'un an et demi est, quoi qu'il en soit, déraisonnablement court pour une mesure qui comporte en fait une interdiction d'exploitation pour tout un secteur ».

B.5.2. Par l'article 5 attaqué de la loi du 11 mai 2007, le législateur a voulu donner à tous les marchands de chiens et de chats le temps, jusqu'au 1er janvier 2009, de s'adapter à l'interdiction de détenir ou d'exposer des chiens et des chats dans l'espace commercial ou dans les dépendances des établissements commerciaux et il a ainsi voulu atténuer les conséquences économiques de la nouvelle mesure prévue à l'article 4 de cette loi.

B.5.3. C'est au législateur qu'il revient d'apprécier, sous le contrôle de la Cour, si des situations sont à ce point différentes qu'elles doivent faire l'objet de mesures spécifiques. Une réglementation uniforme n'est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination que lorsque des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations essentiellement différentes sont traitées de façon identique sans qu'existe pour cela une justification raisonnable.

B.5.4. Parmi les exploitants d'établissements commerciaux pour animaux, qui doivent posséder un agrément en vertu de la réglementation prise en exécution de l'article 5 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, il n'existe pas de différence à ce point essentielle qu'elle devrait contraindre le législateur à adopter un traitement différencié en ce qui concerne la période transitoire offerte à ces exploitants, selon qu'ils disposent depuis longtemps ou depuis peu d'un agrément, lequel, par ailleurs, ne concerne pas la détention ou l'exposition de chiens et de chats dans l'espace commercial ou dans les dépendances des établissements commerciaux mais l'exploitation en tant que telle d'un établissement commercial pour animaux.

B.5.5. Pour le surplus, il n'apparaît pas que la disposition transitoire de l'article 5 de la loi du 11 mai 2007 pourrait être contraire à l'article 16 ou aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors que l'article attaqué n'implique aucune expropriation au sens de la disposition constitutionnelle précitée, ni une ingérence dans le droit de propriété dont la disposition conventionnelle précitée garantit le respect.

B.5.6. Le second moyen, dans l'affaire n° 4449, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 19 mars 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt