

Numéros du rôle : 921 et 927
Arrêt n° 16/96 du 5 mars 1996

A R R E T

---

*En cause* : les demandes de suspension de l'article 11 de la loi du 4 mai 1995 modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des demandes*

A. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 15 janvier 1996 et parvenue au greffe le 16 janvier 1996, J. Van Hove, demeurant à 1745 Opwijk, Perreveld 20, a introduit une demande de suspension de l'article 11 de la loi du 4 mai 1995 modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux (publiée au *Moniteur belge* du 28 juillet 1995).

Cette affaire est inscrite sous le numéro 921 du rôle de la Cour.

B. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 janvier 1996 et parvenue au greffe le 30 janvier 1996, une demande de suspension de la même disposition légale a été introduite par R. Havermans, demeurant à 2381 Weelde, Koning Albertstraat 129, R. Daemen, demeurant à 2470 Retie, Pijlstraat 5, M. Vanwetswinkel, demeurant à 2491 Olmen, Berkenlaan 5, M. Van Der Mierden, demeurant à 3920 Lommel, Luckersteenweg 188, F. Arduwie, demeurant à 2460 Kasterlee, Lichtaartsebaan 39, J. Van Nooten, demeurant à 2470 Retie, Pontfort 155, B. Vos, demeurant à 2230 Herselt, Aarschotsesteenweg 142, J. Peeters, demeurant à 9150 Kruikebeke, Boerenstraat 54, M. Wernaerts, demeurant à 2470 Retie, Looiendsebergen 22, A. Clè, demeurant à 2200 Noorderwijk, Morkhovenseweg 6, F. Claes, demeurant à 2491 Olmen-Balen, Schootstraat 9, J. et E. Coomans, dont le siège est établi à 2450 Meerhout, Melsebaan 103, P. De Langhe, demeurant à 9240 Zele, Vlietstraat 61, G. De Frenne, demeurant à 9230 Wetteren, Smetledesteenweg 151, S. Arijns, demeurant à 9320 Erembodegem, Kapellestraat 21, J. Verstraeten, demeurant à 9968 Oost-Eeklo, Kerrestraat 51, G. Beurms, demeurant à 9230 Wetteren, Westringstraat 56, R. Peeters, demeurant à 1755 Gooik, Oplombeekstraat 11, P. Van Ertvelde, demeurant à 9220 Hamme, St.-Annastraat 64, F. Van den Elsen, demeurant à 9255 Buggenhout, Achterdenken 24, H. De Gols, demeurant à 9310 Meldert, Zwaneveld 2, J. Spinoy, demeurant à 1745 Opwijk, Perreveld 9, E. Van Puyenbroeck, demeurant à 9190 Stekene, Hellestraat 145A, M. Van Linden, demeurant à 2890 Oppuurs, Oude Heirbaan 1, E. Roelands, demeurant à 9150 Bazel, Portugezenstraat 28, L. Schaerlaken, demeurant à 2870 Puurs, Eikevlietlaan 32, L. Beerden, demeurant à 3550 Heusden-Zolder, Schansstraat 17, M.J. Verlent-Van Oevelen, demeurant à 9150 Kruikebeke, Daalstraat 93, la s.p.r.l. Clerckx Mathieu Boomerhof, dont le siège est établi à 2000 Anvers, Blauwtorenplein 4, I. Marist, demeurant à 9667 Sint-Maria-Horebeke, Den Daele 5, F. Peffer, demeurant à 2550 Kontich, Rubensstraat 141,

R. Van Damme, demeurant à 9371 Denderbelle, Denderstraat 14, J.P. Smets, demeurant à 4683 Vivegnis, rue Joseph Wauters 59, et la s.a. Domaine Dupéry J. Meeselle, dont le siège est établi à 4460 Grâce-Hollogne, chaussée de Liège 69.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 927 du rôle de la Cour.

Par les mêmes requêtes, les parties requérantes demandent également l'annulation de la même disposition légale.

## II. *La procédure*

Par ordonnances des 16 et 30 janvier 1996, le président en exercice a désigné pour chacune des deux affaires les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application dans les affaires respectives des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 30 janvier 1996, la Cour réunie en séance plénière a joint les affaires.

Par ordonnance du 31 janvier 1996, la Cour a fixé l'audience au 8 février 1996.

Ces ordonnances ont été notifiées aux autorités mentionnées à l'article 76 de la loi organique ainsi qu'aux requérants et à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 31 janvier 1996.

A l'audience publique du 8 février 1996 :

- ont comparu :

- . Me K. Vandamme *loco* Me N. Van De Velde, avocat du barreau d'Audenarde, pour J. Van Hove;
- . Me L. Vermeulen, avocat du barreau d'Anvers, pour les requérants dans l'affaire portant le numéro 927 du rôle;
- . Me A. Vastersavendts, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs G. De Baets et P. Martens ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *Objet des dispositions attaquées*

L'article 11 de la loi du 4 mai 1995 modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux dispose :

« L'article 12 de la même loi est remplacé par ce qui suit :

'Art. 12. Il est interdit de commercialiser des chiens et des chats sur la voie publique ainsi que sur les marchés, dans les foires, salons, expositions et en des circonstances similaires, de même qu'au domicile de l'acheteur, sauf si, dans ce dernier cas, l'initiative émane de l'acheteur même.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, étendre l'interdiction établie à l'alinéa 1er à d'autres espèces ou catégories d'animaux. Il peut toutefois accorder la levée de cette dernière interdiction pour la commercialisation sur les marchés par des personnes exploitant un établissement commercial agréé pour animaux'. »

Avant cette modification, l'article 12 de la loi du 14 août 1986 énonçait :

« La commercialisation, sur les marchés, d'animaux de compagnie et d'agrément des espèces animales désignées par le Roi, est interdite, sauf pour les personnes disposant d'un établissement agréé visé à l'article 5. »

### IV. *En droit*

- A -

#### *Requêtes*

#### *Intérêt des parties requérantes*

A.1.1. Le requérant dans l'affaire portant le numéro 921 du rôle est une personne physique qui est marchand ambulant (itinérant) de chiens et de chats. Il s'agit là de sa seule et unique activité professionnelle, impliquant que le requérant met en vente et vend des chiens et des chats sur la voie publique ainsi que sur les marchés, dans les foires, salons, expositions et en des circonstances similaires et qu'il ne dispose donc pas à cet effet d'un établissement commercial sédentaire. Sa situation juridique est, de toute évidence, affectée directement et défavorablement par l'article 11 attaqué, en ce que, depuis le 1er janvier 1996, il se trouve dans l'impossibilité totale de continuer à exercer sa profession, ce qui entraîne des pertes considérables. Celles-ci entraîneront à coup sûr une faillite.

A.1.2. Les requérants dans l'affaire portant le numéro 927 du rôle sont tous des marchands qui commercialisent des chiens et des chats sur des marchés publics et qui sont « malencontreusement touchés » par la disposition attaquée, « et même directement menacés dans leur gagne-pain ».

### *Moyen unique*

A.2. Dans les deux affaires, le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.3.1. Pour le requérant dans l'affaire portant le numéro 921 du rôle, il existe une double discrimination manifeste entre, d'une part, les marchands ambulants de chiens et de chats et les marchands d'autres espèces d'animaux et, d'autre part, d'une manière plus générale, entre les marchands d'animaux selon qu'ils sont ambulants ou sédentaires, eu égard au fait que l'interdiction de commerce ambulant peut également être étendue à d'autres espèces d'animaux. La partie requérante vérifie si la distinction est objective, si les mesures prises sont adéquates par rapport au but visé et s'il existe un rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé.

A.3.2. La distinction entre chiens et chats, d'une part, et autres espèces d'animaux, d'autre part, n'est pas jugée objective au motif que l'on ne justifie pas pour quelle raison le commerce des espèces animales citées en premier lieu devrait être réglementé d'une autre manière que le commerce ambulant d'autres espèces d'animaux, notamment pour ce qui est du souci d'éviter des achats impulsifs et la prétendue surpopulation qu'ils entraînent, les mauvaises conditions de vie des animaux offerts en vente et le taux plus élevé de maladies chez lesdits animaux. De même, la distinction entre commerce ambulant et commerce sédentaire ne saurait être admise, puisqu'il ne peut pas être démontré que des achats impulsifs ne pourraient pas se produire dans des établissements commerciaux sédentaires, qu'il n'est pas davantage établi que la surpopulation soit la conséquence néfaste de l'achat d'animaux aux commerçants ambulants et que, de surcroît, il n'est pas non plus prouvé que les conditions de vie des animaux vendus par des marchands ambulants soient moins bonnes que celles des animaux vendus par des marchands sédentaires.

A.3.3. Le caractère adéquat de la mesure est, lui aussi, mis en doute : les « achats impulsifs » se produisent de moins en moins souvent et, en outre, la vente d'animaux risque de se déplacer vers les grandes surfaces, où la vente se fera à des prix inférieurs, ce qui entraînera une augmentation du nombre d'« achats impulsifs » et conduira à la surpopulation dans les refuges pour animaux. Il n'est pas davantage démontré que le taux de maladies chez les animaux vendus dans le commerce ambulant serait supérieur à celui des animaux vendus dans les commerces sédentaires, parmi lesquels les grandes surfaces.

A.3.4. Il n'existe pas davantage de rapport raisonnable entre le moyen employé et le but visé. Il s'agit en effet d'une interdiction absolue de commercialiser des chiens et des chats sur les marchés, dans les foires, salons, expositions, etc. Le moyen employé, une interdiction professionnelle, est manifestement disproportionné au but visé, qui aurait également pu être atteint par une réglementation plus sévère, qui aurait pu éliminer les excès et qui aurait rencontré le souhait légitime de nombreux marchands de bonne foi, spécialisés et convenablement équipés, de pouvoir continuer à exercer leur profession. L'interdiction professionnelle générale aboutira cependant à une catastrophe sociale chez les marchands, ainsi que chez ceux qu'ils occupent, sans que les marchands ambulants aient eu la possibilité, dans un délai aussi bref, de se reconvertir dans une activité commerciale sédentaire.

Le principe de la sécurité juridique est également violé, dans la mesure où la profession de marchand ambulant de chiens et de chats est interdite au 1er janvier 1996, alors que les normes d'exploitation pour un commerce d'animaux doivent encore être fixées dans des arrêtés d'exécution, sans préjudice de la promesse du ministre compétent de délivrer aux marchands touchés par la mesure, dans l'attente de l'édiction de ces normes d'exploitation, un permis temporaire de sept mois. Cela ne fait toutefois que renforcer encore l'insécurité juridique, dans la mesure où les marchands ambulants qui passent à une activité sédentaire sont susceptibles de perdre leur investissement s'ils ne répondent pas ensuite aux normes d'exploitation.

A.4.1. Les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 927 du rôle soulignent la discrimination entre les marchands ambulants de chiens et de chats, d'une part, et les marchands sédentaires de chiens et de chats ainsi que les marchands d'autres espèces d'animaux, d'autre part.

Il n'existe aucune raison objective pour établir la distinction, puisque la disposition attaquée est dictée par la crainte d'achats impulsifs, qui, d'une part, se produisent de moins en moins sur le marché, les prix des chiens et des chats y étant plus élevés, et qui, d'autre part, peuvent également se produire dans d'autres segments du commerce de chiens et de chats que la vente sur les marchés, alors que le raisonnement est tout aussi pertinent pour ce qui concerne l'achat d'autres animaux domestiques dont certains présentent, du point de vue physiologique, une grande similitude avec les chats et les chiens. Même si la distinction était objective, il ne serait pas nécessaire d'imposer une interdiction générale, des réglementations appropriées ayant pu être élaborées.

#### *Quant au préjudice*

A.5.1. La disposition entreprise cause au requérant dans l'affaire portant le numéro 921 du rôle un préjudice grave difficilement réparable. Sa profession a été « supprimée sans plus » au 1er janvier dernier, en sorte que l'exécution immédiate de la disposition législative attaquée aboutira inévitablement à une faillite, situation bien sûr irrémédiable et constituant un préjudice grave difficilement réparable.

A.5.2. Les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 927 du rôle soulignent également le préjudice grave difficilement réparable qu'entraîne la disposition contestée, « puisque pour gagner leur vie elles dépendent, si pas exclusivement du moins principalement, de la commercialisation de chiens et de chats sur la voie publique ainsi que sur les marchés, dans les foires, salons, expositions et en des circonstances similaires de même qu'au domicile de l'acheteur ».

Bien que le Roi ait été habilité à procéder éventuellement à une levée de l'interdiction pour les personnes qui exploitent un établissement commercial agréé pour animaux, ces arrêtés d'exécution n'ont pas encore été édictés à ce jour, ce qui signifie que les parties requérantes sont dans l'impossibilité absolue de se procurer un revenu.

#### *Position du Gouvernement fédéral*

##### *Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable*

A.6.1. Dans son arrêt n° 21/94 du 3 mars 1994, la Cour a estimé qu'il appartient aux requérants qui demandent une suspension de soumettre à la Cour des faits concrets qui démontrent à suffisance que l'exécution immédiate de la disposition entreprise risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable. Les parties requérantes ne mentionnent aucunement ces faits concrets dans leur requête.

La vente de chiens et de chats est certes limitée, mais elle n'est pas interdite; la vente de ces animaux reste toujours possible au domicile du vendeur et au domicile de l'acheteur, si l'initiative émane de l'acheteur. Les parties requérantes ne peuvent certainement pas démontrer que l'exercice de leur activité professionnelle est devenu totalement impossible; elles peuvent poursuivre cette activité dans d'autres conditions. Le préjudice allégué n'est donc pas grave.

A.6.2. En outre, le préjudice ne résulte pas exclusivement de la mesure légale contestée, de sorte qu'est inexistant le lien nécessaire et exclusif, requis par la jurisprudence de la Cour, entre la disposition législative attaquée et le préjudice invoqué. Sur la base de l'ancien texte de l'article 12 de la loi du 14 août 1986, le Roi pouvait en effet interdire la commercialisation de chiens et de chats, interdiction qui est à présent édictée par le législateur lui-même. Le préjudice allégué par les requérants pouvait tout autant être causé pour sa majeure partie par un arrêté d'exécution pris par le Roi sur la base du texte antérieur de l'article 12.

A.6.3. Enfin, le prétendu préjudice n'est pas davantage difficilement réparable. Il convient d'observer tout d'abord que l'exercice de l'activité professionnelle des parties requérantes n'est nullement interdit mais soumis à certaines règles et prescriptions, de la même manière que d'autres secteurs commerciaux ont été réglementés dans le droit économique dans l'intérêt de la société. Les parties requérantes ne démontrent aucunement qu'à la suite de ces limitations de leur activité économique, elles resteraient privées de tout revenu ou que leurs ressources

seraient à ce point réduites que la faillite menace. Pour le préjudice éventuellement subi par suite d'une législation qui serait inconstitutionnelle, il sera toujours possible d'obtenir une indemnisation en espèces, par le biais d'une action que certains marchands de chiens et de chats ont d'ailleurs déjà actuellement intentée devant le tribunal de première instance de Bruxelles. Le préjudice allégué n'est donc pas difficilement réparable.

#### *Quant au caractère sérieux des moyens*

##### *Moyen unique*

A.7.1. La disposition législative entreprise vise à assurer la protection et le bien-être des animaux. A cette fin, le législateur a voulu instaurer des limitations à la commercialisation de certains animaux, pour prévenir des achats irréfléchis. Parmi les animaux de compagnie, ce sont surtout les chiens et les chats qui attirent l'attention du public, qui sont les plus vulnérables et qui contribuent à la surpopulation des animaux de compagnie. Le but visé est donc légitime.

A.7.2. Le critère de distinction est objectif et repose sur la constatation et la réalité irréfutables qu'à ce jour, les chiens et les chats sont encore toujours les animaux les plus en vogue auprès du public. Chaque année, trente pour cent des chiens vendus sont abandonnés, tandis qu'un très grand nombre de chiens et de chats sont euthanasiés dans des refuges, où aboutissent justement surtout ces deux espèces animales. Il résulte de cette constatation que l'achat de ces deux espèces animales, qui n'entraîne pas automatiquement des dépenses supplémentaires, se fait souvent de manière inconsidérée, généralement sous l'influence de sentiments affectifs.

De même, la distinction entre commerce sédentaire et commerce ambulancier - qui se retrouve également dans d'autres réglementations économiques - se justifie certainement en l'espèce, puisque les achats effectués sur des marchés ou lors de ventes de porte à porte sont plus souvent irréfléchis.

A.7.3. La distinction est également adéquate, étant donné qu'elle est de nature à réaliser l'objectif du législateur. L'argumentation développée par les parties requérantes au sujet de leur préjudice en cas d'exécution future de la loi montre elle-même que, puisqu'une grosse partie de leur chiffre d'affaires risquerait d'être perdu, de très nombreux animaux sont donc vendus sur les marchés et dans les conditions mentionnées par la disposition législative attaquée. L'interdiction de commercialisation permet d'éviter que des animaux soient transportés dans de mauvaises conditions, soient mis en exposition par une forte chaleur ou par un froid intense, soient contaminés par suite d'un contact avec d'autres animaux, sur place et après un achat impulsif, soient maltraités à domicile par des (candidats-) acheteurs et soient finalement abandonnés.

A.7.4. En ce qui concerne le rapport entre les moyens employés et le but visé, il convient d'observer d'abord que la loi du 4 mai 1995 doit être jugée dans son ensemble. En effet, non seulement la modification de l'article 12 de la loi du 14 août 1986 n'entraîne pas les conséquences dénoncées par les parties requérantes mais de plus, la loi comporte également des mesures de protection pour ces dernières. En adoptant la mesure contestée, le législateur a estimé qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le but visé et le moyen employé. La proposition visant à instaurer une interdiction générale de la commercialisation d'animaux n'a pas été adoptée. Le législateur a choisi une voie médiane entre une interdiction générale pour tous les animaux sauf les animaux d'exploitation, et une interdiction limitée aux chiens et aux chats, vendus exclusivement par des particuliers et des marchands non agréés.

#### *- B -*

B.1. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;

- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

### *Quant au préjudice grave difficilement réparable*

B.2. L'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 exige que les éléments soumis à la Cour comportent une indication suffisante de faits concrets d'où il apparaîtrait qu'un préjudice grave et difficilement réparable est susceptible d'être causé.

B.3. Selon le requérant dans l'affaire portant le numéro 921 du rôle, le préjudice grave difficilement réparable réside dans le fait que sa profession de « marchand ambulant de chiens et de chats » a été supprimée à la date du 1er janvier 1996, de sorte qu'il court droit à la faillite. Les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 927 du rôle commercialisent également des chiens et des chats sur les marchés publics et font valoir qu'elles sont « malencontreusement touchées » par les dispositions attaquées, « et même directement menacées dans leur gagne-pain », en sorte que le maintien de la norme entreprise causerait un préjudice irréparable « puisque pour gagner leur vie elles

dépendent, si pas exclusivement du moins principalement, de la commercialisation (de chiens et de chats) sur la voie publique ainsi que sur les marchés, dans les foires, salons, expositions et en des circonstances similaires de même qu'au domicile de l'acheteur ».

B.4. La Cour constate d'abord que la disposition attaquée n'interdit nullement l'activité commerciale des parties requérantes en tant que vendeurs de chiens et de chats. La commercialisation de ces animaux n'est interdite que pour autant qu'elle ait lieu sur la voie publique ainsi que sur les marchés, dans les foires, salons, expositions et en des circonstances similaires de même qu'au domicile de l'acheteur, sauf si, dans ce dernier cas, l'initiative émane de l'acheteur même.

La circonstance qu'un vendeur a commercialisé à titre professionnel des chiens et des chats sur les lieux publics cités dans la disposition contestée ne fait aucunement obstacle à ce que désormais, dans le respect de la réglementation en vigueur, il poursuive son activité commerciale dans les installations dont, en vertu de la loi du 14 août 1986, il devait déjà disposer pour héberger les animaux qu'il met en vente.

B.5.1. L'interdiction de commercialiser des chiens et des chats spécialement sur les marchés et dans les foires contraindra vraisemblablement le requérant dans l'affaire portant le numéro 921 du rôle à exposer des frais d'aménagement et de publicité pour se conformer à cette interdiction. Toutefois, il reste en défaut de produire dans sa requête des éléments concrets démontrant que la diminution de ses revenus ou l'augmentation de ses dépenses serait susceptible de compromettre gravement la rentabilité de son commerce. Lors de l'audience, qui a eu lieu plus d'un mois après l'entrée en vigueur de l'interdiction, il n'a pas davantage fourni des chiffres concrets qui permettraient à la Cour de conclure que l'exécution immédiate de la disposition attaquée entraîne une perte de revenus et de rentabilité susceptible d'être considérée comme un préjudice grave difficilement réparable.

B.5.2. La même observation s'applique *a fortiori* aux parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 927 du rôle, dont certaines allèguent qu'elles « dépendent, si pas exclusivement du moins principalement, de la commercialisation de chiens et de chats sur la voie publique ainsi que sur les marchés, dans les foires, salons, expositions et en des circonstances similaires de même qu'au domicile de l'acheteur », si bien qu'il n'est pas démontré pour ces requérants en quoi la disparition de la partie ambulante de leur activité commerciale compromettrait à un point tel la rentabilité de leur

commerce qu'il en résulterait pour eux un préjudice grave difficilement réparable.

B.6. Dès lors que leur requête en suspension ne contient pas d'éléments concrets démontrant à suffisance que l'exécution immédiate de la disposition attaquée est susceptible de leur causer un préjudice grave difficilement réparable, les parties requérantes ne satisfont pas à la seconde condition prévue par l'article 20, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Les demandes de suspension doivent donc être rejetées.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les demandes de suspension.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 5 mars 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève