

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.445 du 16 juillet 2024

A. 233.297/VI-22.022

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
MIKES'S REPTIPARK,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Ivan-Serge BROUHNS et
Guillaume POSSOZ, avocats,
chaussée de la Hulpe 185
1170 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34 27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 mars 2021, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 décembre 2020 encadrant la commercialisation et la détention de reptiles, publié au *Moniteur belge* le 28 janvier 2021.

II. Procédure

Un arrêt n° 252.652 du 17 janvier 2022 a rejeté la demande de suspension et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.252.652).

Il a été notifié aux parties.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a sollicité la poursuite de la procédure.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 février 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 mars 2024.

M. David De Roy, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Vladimir Thunis, *loco* M^{es} Ivan-Serge Brouhns et Guillaume Possoz, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Adrien Pironet, *loco* Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits

Les faits utiles à l'examen du recours sont exposés par l'arrêt n° 252.652 du 17 janvier 2022, auquel il y a lieu de se référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante soulève un premier moyen, « pris de la violation des articles D. 43 et D. 47 du Code wallon du bien-être des animaux, des articles 10, 11,

33, 105 et 108 de la Constitution, ainsi que de l'erreur de droit, l'erreur ou la contradiction dans les motifs (motivation interne et externe), de l'erreur manifeste d'appréciation et du devoir de minutie découlant du principe de bonne administration ».

Citant les termes de l'article D.43 du Code wallon du bien-être des animaux, elle soutient que cette disposition n'habilite pas le Gouvernement à interdire purement et simplement la commercialisation d'animaux ; que cette disposition envisage tout au plus des conditions à cette commercialisation, mais ne permet pas au Gouvernement d'interdire, de manière générale, la commercialisation d'une espèce.

Elle fait valoir qu'une telle interdiction n'est possible que dans les cas visés à l'article D.47, § 1^{er}, du même Code et qu'il résulte de la lecture combinée des articles D.43 et D.47 que la liste d'espèces que le Gouvernement est habilité à dresser ne peut concerner que la commercialisation ou la donation d'animaux sur les marchés communaux, sur les marchés d'animaux et lors d'une exposition d'animaux ; que l'acte attaqué, qui interdit la commercialisation d'espèces par des vendeurs « classiques », c'est-à-dire autres que des vendeurs sur des marchés communaux, marchés d'animaux ou expositions d'animaux, sur la base d'une liste telle que celle figurant en annexe de l'acte attaqué, viole les articles D.43 et D.47 du Code.

Elle développe par ailleurs ce qui suit :

- « 43. Les autres conditions que le Gouvernement est habilité à établir pour la commercialisation des animaux, c'est-à-dire les conditions applicables aux commerces "classiques" (situés dans des lieux privés, comme celui exploité par la requérante), c'est-à-dire aux établissements autres que ceux établis sur les marchés communaux, sur les marchés d'animaux et lors d'expositions d'animaux, sont visées à l'article D. 43.
44. Par conséquent, l'article 3 de l'acte attaqué, qui ne fait aucune distinction entre les commerces "classiques" et les commerces sur les marchés communaux, marchés d'animaux et expositions d'animaux, viole ces habilitations : "Art. 3. § 1^{er}. En application des articles D.43 et D.47 du Code wallon du Bien-être des animaux, le présent arrêté limite les espèces de reptiles qui peuvent être vendues ou données.
- § 2. Avant la vente d'un reptile visé à l'annexe 2, le vendeur ou l'organisateur d'un marché d'animaux vérifie l'attestation vétérinaire de chaque acheteur et en tient le registre.
- Le Service publie le modèle de registre déterminé par le Ministre sur le portail bien-être animal du Service public de Wallonie.
- § 3. Il est interdit de commercialiser des reptiles des espèces visées à l'annexe 3.
- § 4. Il est interdit de donner des reptiles des espèces visées à l'annexe 2".
45. Cette disposition vise en effet "le vendeur" sans viser spécifiquement les vendeurs sur les marchés communaux, marchés d'animaux ou expositions d'animaux. La possibilité de solliciter l'octroi d'un agrément, visée à l'article 4 de l'acte attaqué, ne couvre en rien cette illégalité.
- En effet, l'agrément visé est un agrément par espèce, ce qui suppose que, sauf

hypothèse théorique d'un agrément qui couvrirait toutes les espèces non visées dans la liste, l'octroi effectif d'un agrément est sans effet sur les espèces non visées par cet agrément, de sorte que l'octroi d'un tel agrément ne fait pas disparaître l'illégalité.

L'agrément visé à l'article D. 43, qui permet au Gouvernement d'encadrer la commercialisation d'animaux, devrait donc nécessairement consister en un agrément de nature générale, non lié à une liste, *quod non* ».

B. Mémoire en réponse

La partie adverse situe tout d'abord le cadre légal et fait observer que les articles D.20, D.43 et D.47 du Code du bien-être des animaux ont notamment servi de fondement à l'acte attaqué qui vise à régir la détention et la commercialisation des reptiles.

Elle fait ensuite valoir que l'intérêt de la partie requérante serait limité en ce que celle-ci développe un grief relatif à l'impossibilité pour elle de commercialiser des espèces de reptiles mais que « la question de la détention est évidemment liée à celle de la commercialisation puisqu'à défaut de pouvoir détenir valablement une espèce, il est évidemment impossible de pouvoir la commercialiser ».

Sur le fond, elle soutient à titre principal :

(i) que le gouvernement wallon était habilité à adopter des listes visant à limiter la détention de catégories d'animaux, ce sur la base de l'article D.20 du Code précité que ne remet pas en cause la partie requérante ; et

(ii) qu'il était également habilité à régler la commercialisation dans un lieu public ; qu'en application de l'article D.47 du Code wallon du bien-être des animaux, le gouvernement wallon a valablement légiféré sur la commercialisation des espèces de reptiles dans un lieu public.

Elle ajoute que, « si l'établissement litigieux ne devait pas être qualifié de "lieu public", la partie adverse s'en réfère à la sagesse [du Conseil d'État] en ce que l'article D.47 du Code du bien-être animal vise uniquement les lieux publics ».

À titre subsidiaire, la partie adverse soutient que le premier moyen ne met en cause que l'article 3 de l'acte attaqué, lequel peut être isolé du reste de l'acte attaqué ; que l'objet de l'article 3 de l'acte attaqué est dissociable du reste de ses dispositions puisqu'il vise précisément les deux objets suivants : la commercialisation et la donation ; que la détention est un tout autre objet qui se rattache d'ailleurs à une autre base légale du Code du bien-être animal.

C. Mémoire en réplique

La partie requérante maintient son argumentation, qu'elle restitue, et complète en répliquant que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'acte attaqué, qui vise « la commercialisation et la détention de reptiles », a pour objet la mise en place de règles uniformes et cohérentes applicables tant à la commercialisation qu'à la détention (ainsi qu'à la donation) de reptiles et que, la commercialisation d'un reptile nécessitant une détention licite tant dans le chef du vendeur que de l'acheteur, on n'aperçoit pas à quel titre l'article 3 pourrait être isolé des autres dispositions de l'acte attaqué. Elle observe que la partie adverse écrit d'ailleurs elle-même, au point 1.2.2. de son mémoire en réponse, que « [l]a question de la détention est évidemment liée à celle de la commercialisation puisqu'à défaut de pouvoir détenir valablement une espèce, il est évidemment impossible de pouvoir la commercialiser ».

IV.2. Appréciation du Conseil d'Etat

Le premier moyen critique essentiellement la légalité de l'article 3 de l'arrêté attaqué, qui – selon la requérante – méconnaîtrait les habilitations données au Gouvernement wallon pour réglementer la commercialisation d'animaux. Cet article 3 se lit comme suit :

- « § 1^{er}. En application des articles D.43 et D.47 du Code wallon du Bien-être des animaux, le présent arrêté limite les espèces de reptiles qui peuvent être vendues ou données.
- § 2. Avant la vente d'un reptile visé à l'annexe 2, le vendeur ou l'organisateur d'un marché d'animaux vérifie l'attestation vétérinaire de chaque acheteur et en tient le registre.
Le Service publie le modèle de registre déterminé par le Ministre sur le portail bien-être animal du Service public de Wallonie.
- § 3. Il est interdit de commercialiser des reptiles des espèces visées à l'annexe 3.
- § 4. Il est interdit de donner des reptiles des espèces visées à l'annexe 2 ».

Quant à la recevabilité du moyen

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse semble contester l'intérêt de la requérante à son premier moyen. Elle s'exprime plus précisément en ces termes :

- « À la lecture de la requête unique, la partie requérante développe un grief relatif à l'impossibilité pour elle de commercialiser des espèces de reptiles. Elle n'aborde en tout cas pas la question de la donation. La question de la détention est évidemment liée à celle de la commercialisation puisqu'à défaut de pouvoir détenir valablement une espèce, il est évidemment impossible de pouvoir la commercialiser ».

Le moyen, qui dénonce l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué, est d'ordre public, de sorte qu'il n'y a pas lieu de mettre en cause l'intérêt de la requérante à le soulever.

Il s'ensuit que le moyen est bien recevable.

Quant au caractère fondé du moyen

L'article 3 de l'arrêté attaqué a notamment pour objet de prescrire une interdiction générale de commercialisation des espèces de reptiles visées à l'annexe 3 à cet arrêté. Il a également pour effet de conditionner la commercialisation des espèces visées à l'annexe 2 à la vérification de la détention d'une attestation vétérinaire par l'acheteur et à l'obligation de tenue du registre des attestations.

La référence que contient cette disposition aux articles D.43 et D.47 du Code wallon du Bien-être des animaux se comprend en ce sens qu'en adoptant cet article 3, le Gouvernement wallon a entendu faire usage des habilitations que lui confèrent ces dispositions décrétales.

Ces articles D.43 et D.47 sont libellés comme suit :

« Art. D.43. Le Gouvernement peut, moyennant l'avis du Conseil wallon du bien-être des animaux, fixer des conditions de commercialisation des animaux. Ces conditions se rapportent à l'âge des animaux mis en vente, à leur identification, à leur origine, aux informations à donner à l'acquéreur, aux garanties pour l'acquéreur et aux certificats y afférents, à l'encadrement, au conditionnement, à la présentation et l'exposition en vue de la commercialisation, à l'obtention d'un agrément le cas échéant et au respect de certaines conditions d'élevage.

Le Gouvernement peut établir le contenu minimal des contrats de vente ou d'adoption d'animaux » ;

« Art. D.47. § 1^{er}. Il est interdit de commercialiser ou donner dans un lieu public :

1° un chien ou un chat ;

2° un animal autre qu'un chien ou un chat, sauf sur un marché d'animaux, un marché communal ou une exposition d'animaux dans le respect des conditions établies par le Gouvernement.

Le Gouvernement peut limiter la commercialisation ou la donation d'animaux sur les marchés communaux, sur les marchés d'animaux et lors d'une exposition d'animaux aux espèces animales dont il fixe la liste.

§2. Il est interdit d'exposer un animal, en vue de sa commercialisation ou de sa donation, dans les devantures des établissements.

§3. Un chien ou un chat ne peut pas être détenu en vue de sa commercialisation ou

de sa donation dans l'espace commercial d'un établissement commercial pour animaux ou dans ses dépendances ».

S'agissant de l'article D.43, il ressort des travaux préparatoires du décret du 4 octobre 2018 relatif au Code wallon du Bien-être des animaux que les conditions de commercialisation qu'il était envisagé d'habiliter le Gouvernement wallon à adopter visaient à apporter des garanties aux acquéreurs et à assurer le bien-être des animaux. Par ailleurs, et comme l'observe la requérante dans son dernier mémoire, les interdiction et limitation de commercialisation visées à l'article D.47 concernaient spécialement la commercialisation (et, par ailleurs, la donation) d'animaux dans un lieu public, c'est-à-dire là où une acquisition peut se révéler plus impulsive.

Considérées au regard des articles D.43 et D.47, les règles fixées par l'article 3 de l'arrêté attaqué et plus spécialement mises en évidence ci-dessus appellent les observations suivantes :

- Les exigences de vérification de l'attestation vétérinaire de l'acheteur et de tenue du registre de ces attestations ne relèvent d'aucun des aspects, visés à l'article D.43 précité, auxquels se rapportent les conditions de commercialisation que le Gouvernement wallon est habilité à fixer ;
- Par son effet, l'interdiction générale de commercialisation des espèces visées à l'annexe 3 à l'arrêté attaqué ne peut être considérée comme une condition de commercialisation au sens de l'article D.43 ;
- La faculté laissée au Gouvernement wallon, par l'article D.47 précité, de limiter la commercialisation (en l'interdisant partiellement, le cas échéant) de certaines espèces n'est prévue par cette disposition qu'à l'égard de la commercialisation organisée sur les marchés communaux, sur les marchés d'animaux et lors d'une exposition d'animaux ; l'interdiction générale imposée par l'article 3 de l'acte attaqué, qui s'étend au-delà de l'espace public ou d'un des lieux ci-dessus identifiés, et notamment à des établissements commerciaux exploités – à l'instar de celui de la requérante – en dehors de lieux publics, ne relève pas des termes de l'habilitation donnée au Gouvernement wallon par la disposition précitée.

Au vu de ces observations, il apparaît que l'article 3 de l'arrêté attaqué, que la partie adverse présente comme ayant pour fondement les articles D.43 et D.47 du Code wallon du Bien-être des animaux, prescrit des règles qui excèdent les limites des habilitations conférées par ces dispositions dudit Code. En ce sens, il apparaît que l'acte attaqué n'a pas été adopté par une autorité compétente, spécialement pour ce qui concerne les règles édictées en son article 3. Le premier moyen, qui formule ce grief, doit être jugé fondé.

Quant à l'étendue de l'annulation

La partie adverse demande que, si le premier moyen est jugé fondé, l'annulation qui s'ensuivra ne porte que sur le seul article 3 de l'arrêté attaqué, et non sur l'intégralité de celui-ci.

Lorsque les dispositions d'un règlement forment un tout indivisible, l'annulation partielle de celui-ci équivaut à sa réformation. Le Conseil d'État est alors sans compétence aucune pour prononcer pareille réformation. Si, en revanche, les dispositions du règlement attaqué devant le Conseil d'État sont divisibles et séparables, l'annulation de certaines d'entre elles laisse intact l'objet principal du règlement et, dans cette mesure, le Conseil d'État est compétent pour en prononcer l'annulation partielle.

En l'espèce, l'arrêté attaqué a pour objet l'encadrement de « la commercialisation et la détention de reptiles ». Même s'il s'agit de deux objets distincts, ils sont cependant principaux de sorte que l'annulation du seul pan « commercialisation » n'aurait en tous les cas rien de marginal et ne laisserait pas intact un objet principal de l'acte attaqué. Rien ne permet, par ailleurs, d'affirmer que la détention et la commercialisation ont été envisagés de manière distincte, pouvant le cas échéant subsister de manière autonome plutôt que comme un tout cohérent. La partie adverse semble d'ailleurs elle-même considérer que l'arrêté attaqué, bien qu'ayant deux objets distincts, forme un ensemble indivisible de dispositions : au point 1.2.2. de son mémoire en réponse, elle expose, en effet, que « [l]a question de la détention est évidemment liée à celle de la commercialisation puisqu'à défaut de pouvoir détenir valablement une espèce, il est évidemment impossible de pouvoir la commercialiser ».

Il en résulte que l'annulation partielle sollicitée reviendrait à supprimer l'un des objets principaux de l'acte attaqué, ce sans que la certitude ne soit acquise que, amputé des seules dispositions visées, l'autorité aurait tout de même pris le même arrêté à tous les autres égards.

L'illégalité constatée sous le premier moyen n'apparaît pas affecter marginalement le dispositif de l'arrêté attaqué mais au contraire très substantiellement puisque c'est tout un pan de celui-ci qui tomberait, et ce sans certitude que les dispositions subsistantes soient par ailleurs sans incidence sur la commercialisation des reptiles.

L'annulation doit, en conséquence, porter sur l'intégralité du règlement attaqué, comme le demande d'ailleurs la requérante.

V. Demande de maintien des effets du règlement attaqué

V.1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

À titre subsidiaire, la partie adverse sollicite le maintien des effets de l'acte attaqué, ce pour une durée d'un an. Elle estime que des raisons exceptionnelles justifient cette demande, pointant en particulier le bien-être animal, les nombreux inconvénients que génère l'absence de cadre légal, le rôle primordial d'une liste positive et le caractère indispensable d'un outil de protection des reptiles. À la suite de considérations générales prenant appui sur la jurisprudence qu'elle estime pertinente, elle développe comme suit :

« 3.2.1. Durée du maintien des effets (un an)

Contrairement à d'autres cas, le maintien des effets de l'acte attaqué ne peut ici s'arrêter à la date du prononcé de l'arrêt d'annulation (C.E., n°196.106, du 16 septembre 2009, asbl Coordination bruxelloise d'Institutions sociales et de santé ; C.E., n°164.521, du 8 novembre 2006, Union professionnelle belge des Médecins spécialistes en Médecine nucléaire).

Une période d'un an est raisonnable :

- le Gouvernement wallon a exercé sa compétence en adoptant une liste d'espèces sur la base de l'article D.20 du Code du Bien-être des animaux ; ainsi, les reptiles non listés dans l'arrêté du Gouvernement wallon ne peuvent être détenus que par :
 - o un parc zoologique ;
 - o un particulier :
 - ☐ qui démontre être déjà propriétaire des animaux visés avant le 7 février 2021 (date d'entrée en vigueur de l'acte attaqué) ;
 - ☐ ayant reçu un agrément du Directeur général du SPWARNE ;
 - o un vétérinaire (pouvant détenir temporairement l'animal pour des soins vétérinaires) ;
 - o un refuge ou une famille d'accueil.

L'acte attaqué apporte donc un cadre précis à la détention des reptiles qui n'existait pas auparavant. La partie adverse insiste particulièrement sur la liste positive prévue à l'annexe 1 ainsi que l'article 4 relatif à la demande d'agrément pour les espèces ne figurant pas sur cette liste.

- l'acte attaqué produit des effets sur toutes les personnes qui détiennent des reptiles. Le maintien de l'annexe 1 garantit une sécurité juridique et limiterait l'impact sur les détenteurs de ces reptiles (de nombreuses démarches ont d'ores et déjà été effectuées par les personnes détenant des reptiles). Tandis que le maintien de l'article 4 permet aux détenteurs des espèces qui ne sont pas reprises dans l'annexe 1 (annexes 2 et 3) de solliciter un agrément et de « régulariser » leur situation ;

- si un arrêt d'annulation devait survenir, il supposerait une période de réfection à laquelle s'attache une série d'obligations incombant à l'autorité compétente qui doit reprendre un nouvel acte.

3.2.2. Les raisons exceptionnelles au sens de l'article 14^{ter} LCCE.

3.2.2.1. Comme la partie adverse a déjà pu Vous l'exposer à la faveur de la réfutation du deuxième moyen, le bien-être animal est une justification objective et raisonnable à une atteinte à la liberté d'entreprendre.

Faire droit à la demande d'annulation obviara à un inconvénient relatif mais, en contrepartie, empêchera l'encadrement nécessaire de la détention des reptiles.

Or, le dossier administratif souligne les nombreux inconvénients à l'absence de cadre légal :

- dans l'avis du Conseil wallon du bien-être des animaux, on peut lire que "la situation actuelle en matière d'obligation de permis d'environnement conduit un nombre de propriétaires dans la clandestinité" (pièce 3, DA) ;

- la proposition de résolution du Sénat portant sur la possession par des particuliers de nouveaux animaux de compagnie (NAC) d'origine exotique, le bien-être de ces animaux et la collaboration interfédérale en la matière, relève également les nombreux défis qu'amène la détention et le commerce de ces animaux :

- o un flou juridique persiste ;

- o la CITES et l'Union européenne impose des règles concernant le commerce de certains animaux ;

- o en l'absence d'une liste positive, il est possible de détenir un ou plusieurs NAC d'origine exotique sans contraintes et sans vérification (pièce 5, DA, souligné par la partie adverse).

- la note au Gouvernement wallon précédant la première lecture du projet d'arrêté est très éclairante sur l'enjeu que représente une telle législation :

- o " Limiter la détention d'animaux renvoie à d'importants enjeux au niveau du bien-être animal. En effet, selon les espèces, des conditions de détention et des connaissances spécifiques sont indispensables afin d'apporter les soins adaptés aux animaux. Une proposition de résolution portant sur la possession de nouveaux animaux de compagnie (NAC) a d'ailleurs été déposée en ce sens au Sénat en mai dernier "

- o " Par ailleurs, au-delà de l'aspect strictement lié au bien-être animal, le contexte de la crise du COVID-19 nous rappelle l'importance des précautions à prendre dans nos différents contacts avec les animaux, et plus particulièrement les animaux exotiques (commerce, consommation, destruction des écosystèmes, etc.). Dès lors, vu l'absence de normes en la matière, limiter et conditionner la détention de reptiles apparaît comme un enjeu important et prioritaire "

- o " Comme le prévoit l'article D.20 du Code wallon du bien-être animal, ce projet produira ses effets sur toute personne qui détient un ou plusieurs reptiles à l'exception des parcs zoologiques, des laboratoires, des vétérinaires durant la durée des soins, des refuges pour animaux et des familles d'accueil" (pièce 12, DA, souligné par la partie adverse).

3.2.2.2. Il faut insister sur le rôle primordial de l'adoption de la liste positive :

- elle vise notamment à empêcher la détention d'espèces dangereuses pour l'homme car bon nombre d'espèces de reptiles ont des comportements et des besoins spécifiques que les particuliers ne maîtrisent pas ;

- elle ne peut pas contenir d'espèces indigènes à la Région wallonne, ce qui a pour bénéfice direct de préserver les espèces de reptiles déjà fragiles (pièce 3, page 4, DA).

3.2.2.3. L'effet rétroactif d'un arrêt d'annulation aurait pour conséquence de faire disparaître la mise à jour d'un outil indispensable pour la protection des reptiles.

Les raisons avancées ci-avant constituent des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité. ».

B. Mémoire en réplique

La partie requérante conteste l'existence de motifs suffisants pour justifier un maintien des effets de l'acte attaqué. Elle met en balance les effets de l'acte attaqué avec la situation sans ce dernier et fait en particulier observer, d'une part, que la partie adverse reste en défaut de mentionner concrètement les conséquences de l'effet rétroactif d'une annulation et, d'autre part, que la situation avant l'entrée en vigueur de l'acte attaqué n'est pas démontrée par la partie adverse comme problématique au point de justifier un maintien des effets. Elle expose comme suit :

« 95. Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite l'application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État au cas où l'acte attaqué devait être annulé.

96. À l'appui de cette demande, la partie adverse avance plusieurs arguments qui ne sauraient toutefois convaincre, et attestent au contraire de l'inopportunité de l'acte attaqué et de son incapacité à poursuivre et atteindre l'objectif de bien-être animal poursuivi par le législateur.

97. L'inexistence d'un cadre légal et réglementaire précis pour la détention de reptiles ne constitue en lui-même pas un motif suffisant pour justifier l'application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En effet, encore faut-il qu'il soit démontré que cette absence de cadre *ad hoc* était à l'origine de raisons exceptionnelles qui justifieraient le maintien dans le temps des effets de l'acte annulé, d'une part, et que cet acte est effectivement de nature à résoudre les difficultés liées à ces « raisons exceptionnelles ».

98. Or, la partie adverse ne démontre nullement que "l'acte attaqué produit des effets sur toutes les personnes qui détiennent des reptiles. Le maintien de l'annexe 1 garantit une sécurité juridique et limiterait l'impact sur les détenteurs de ces reptiles (de nombreuses démarches ont d'ores et déjà été effectuées par les personnes détenant des reptiles)". Elle ne démontre pas davantage, de manière concrète et probante, le nombre de personnes qui seraient concernées par l'effet rétroactif de l'annulation, ni les risques pour la sécurité juridique.

La partie adverse reste donc en défaut de mentionner concrètement quelles seraient les raisons exceptionnelles pour lesquelles il conviendrait de maintenir les effets de l'acte attaqué s'il devait être annulé. Comme a déjà pu le juger Votre Conseil, "Si elle indique les cas dans lesquels on peut déroger à l'effet rétroactif des arrêts d'annulation, elle omet toutefois d'indiquer quelles sont les conséquences qui découleraient de l'effet rétroactif attaché à l'annulation de l'acte attaqué, et *a fortiori* ne démontre pas que de telles conséquences seraient disproportionnées ou mettraient en péril la sécurité juridique".

99. Au demeurant, la problématique essentielle concernant la détention de reptiles est l'acquisition d'espèces par des particuliers à l'étranger (où se tiennent la quasi-totalité des bourses d'échange), sans qu'il ne soit ensuite procédé à une déclaration ou une mise en conformité de ces animaux, qui sont dès lors détenus en toute clandestinité. *A fortiori*, la non-inscription de ces espèces sur les listes positives figurant en annexes de l'acte attaqué ne saurait avoir pour effet d'amener ces détenteurs à chercher à se mettre en conformité avec la réglementation.

La remarque du Conseil wallon du bien-être des animaux selon laquelle "la situation actuelle en matière d'obligation de permis d'environnement conduit un nombre de propriétaires dans la clandestinité" (pièce 3 du dossier administratif de la partie adverse), bien que non pertinente (puisque les obligations au regard de la législation relative au permis d'environnement demeurent inchangées), confirme cette tendance.

Au contraire, en limitant le nombre d'espèces pouvant être détenues et commercialisées, l'acte attaqué emporte un risque d'accroître la détention et la commercialisation clandestine d'espèces. La solution poursuivie par la requérante, à savoir renforcer le rôle des commerçants professionnels (après avoir redéfini les listes positives ou négatives, notamment au regard de la CITES), permettrait d'assurer une meilleure traçabilité des animaux vendus et une meilleure formation de leurs détenteurs.

100. Un autre “dommage collatéral” de l'acte attaqué est son application aux éleveurs professionnels.

Se pose tout d'abord la question de la possibilité pour la requérante, ou (par exemple) pour une entreprise de production de venins destinés à des fins thérapeutiques ou de recherche, de détenir des espèces non visées par les listes positives, comme le permet l'article D.20 du Code, exécuté par l'article 4 de l'arrêté attaqué, dans la mesure où ces entreprises ne relèvent manifestement ni de la catégorie des “particuliers spécialisés”, ni de celle des “éleveurs agricoles”, ni des “parcs zoologiques”, ni des “refuges ou familles d'accueil” au sens de ces dispositions.

L'article 4 de l'acte attaqué impose en outre que tous les spécimens d'espèce pour lesquels un agrément est délivré soient identifiés. Or, seule une identification par micropuce intramusculaire est possible chez les reptiles (le tatouage n'est pas envisageable en raison de la mue). En conséquence, seuls les animaux d'une certaine dimension (ayant une section de plus de 1.4 cm de diamètre à 10 cm en amont du cloaque) peuvent être marqués, avec intervention d'un vétérinaire.

Cernant les demandes d'agrément visées à l'article 4 de l'acte attaqué, celles-ci doivent se faire par espèce. Or la taxonomie des reptiles évolue perpétuellement et rien n'est prévu en cas de modifications (un agrément octroyé pour une espèce qui devient une sous-espèce, une espèce qui est “scindée” en deux espèces, etc.).

Ainsi, par exemple :

- l'espèce *Agkistrodon contortrix* (“serpent cuivré”), qui distingue notamment les sous-espèces *Agkistrodon contortrix contortrix* et *Agkistrodon contortrix laticinctus*, devient deux espèces : *Agkistrodon contortrix* et *Agkistrodon laticinctus* ;
- le genre monospécifique *Ophiophagus* (cobra) sera bientôt divisé en plusieurs espèces différentes.

Au total, une dizaine d'espèces sont concernées par an, ce qui entraîne, outre une insécurité juridique (à laquelle s'ajoute le délai d'ordre de 6 mois), un coût substantiel en termes de frais de dossier (120 EUR par demande) et de frais de puçage.

La rigidité du mécanisme dérogatoire empêche enfin toute importation d'espèces à bref délai (pour répondre à un besoin spécifique) et l'hébergement d'animaux saisis ou recueillis en cas de saturation (fréquente) des capacités d'accueil des parcs zoologiques ou des refuges (ou à défaut pour ces derniers de disposer des infrastructures et de la qualification *ad hoc* pour héberger certaines espèces).

101. À l'inverse, la situation avant l'entrée en vigueur de l'acte attaqué n'est pas démontrée par la partie adverse comme problématique au point de justifier un maintien des effets de l'acte attaqué. S'il n'est pas contesté qu'un cadre réglementaire clair est nécessaire pour garantir le meilleur respect du bien-être animal, il n'est en rien démontré que l'acte attaqué se soit révélé être, dans la pratique, “la mise à jour d'un outil indispensable pour la protection des reptiles”, au contraire.

102. Il convient donc de rejeter la demande de maintien des effets dans le temps de l'acte attaqué en application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État ».

V.2. *Appréciation du Conseil d'Etat*

L'article 14^{ter} des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est libellé comme suit :

« À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.
La mesure visée à l'alinéa 1^{er} ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers ».

En application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la mesure décidant le maintien de tout ou partie des effets de l'acte annulé ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, la décision pouvant tenir compte des intérêts des tiers. Une telle formulation montre, de toute évidence, que l'intention du législateur a été de ne permettre le recours à cette mesure qu'avec sagesse et circonspection dans le chef du Conseil d'État. Il a ainsi été précisé, au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril, notamment, la sécurité juridique, dans certaines circonstances (Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5). La Cour constitutionnelle a, de même, insisté sur le juste équilibre qui doit être respecté entre « l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées » (C.C., arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.018), B.9.4 ; C.C., arrêt n° 154/2012 du 20 décembre 2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.154), B.3 et B.4. Dans le même sens : C.C., arrêt n° 14/2013 du 21 février 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.014), B.3 ; C.C., arrêt n° 73/2013 du 30 mai 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.073), B.8). De même, comme l'a observé l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 20 janvier 2014, précitée, « la mesure, déjà fort peu mise en œuvre à l'égard des règlements, le sera plus rarement encore lorsque c'est un acte individuel qui est annulé, compte tenu du caractère indéterminé des effets des premiers par rapport à la portée individuelle des seconds » (*Ibidem*, n° 5-2277/1, p. 98). À cet égard, il a été

précisé que la circonstance que le Conseil d'État puisse désormais apprécier s'il y a lieu de moduler cette rétroactivité en fonction des circonstances propres à la cause se justifie par le fait qu'une annulation avec effet rétroactif peut avoir parfois des « effets insurmontables et disproportionnés » (*Ibidem*, n° 5-2277/3, p. 23).

En l'espèce, les raisons invoquées par la partie adverse pour justifier sa demande de maintien des effets tendent pour l'essentiel à démontrer l'intérêt d'une réglementation relative à la détention des reptiles, eu égard, de manière générale, à un objectif de bien-être animal et, plus particulièrement, à un souci de préservation d'espèces de reptiles déjà fragiles ainsi qu'à la volonté d'empêcher la détention d'espèces dangereuses. En revanche, la question de la commercialisation n'est pas du tout abordée à l'appui de la demande de maintien des effets.

Si légitime que soit l'objectif poursuivi par la réglementation attaquée, la question à aborder, s'agissant d'une demande de maintien des effets, n'est pas celle de l'opportunité de la réglementation, mais bien celle des conséquences présumées d'un arrêt d'annulation, soit qu'elles soient disproportionnées, soit qu'elles mettent en péril la sécurité juridique. Or, force est de constater que la partie adverse n'aborde pas du tout cet aspect sous son titre consacré aux « 3.2.2. [...] Raisons exceptionnelles au sens de l'article 14^{ter} LCCE ».

Le Conseil d'État peut admettre, par une lecture bienveillante, que cet aspect est quelque peu abordé sous le titre consacré à la durée sollicitée pour le maintien des effets (« 3.2.1. Durée du maintien des effets (un an) »), où il est fait état, en substance, des éléments suivants :

- L'acte attaqué apporte un cadre précis à la détention des reptiles qui n'existait pas auparavant ;
- L'acte attaqué produit des effets sur toutes les personnes qui détiennent des reptiles ; en particulier, le maintien de l'annexe 1 garantirait la sécurité juridique et limiterait l'impact sur les détenteurs de ces reptiles ;
- Un arrêt d'annulation suppose une période de réfection à laquelle s'attache une série d'obligations avant de pouvoir reprendre un nouvel acte.

Si l'arrêté attaqué a pour objet d'obvier à l'inexistence de réglementation antérieure, la partie adverse n'apporte cependant aucun élément concret de nature à établir en quoi, le cas échéant, le retour à la situation antérieure à l'adoption de l'acte attaqué, ce le temps qu'il puisse être procédé à sa réfection, serait nécessairement disproportionné. Aucune donnée concrète n'est présentée à cet égard, en particulier

quant à cette situation antérieure et aux risques concrètement et significativement rencontrés dans ce contexte.

L'arrêté attaqué a certes produits des effets sur les personnes détenant des reptiles. S'agissant de la détention de reptiles, l'arrêté attaqué imposait cependant essentiellement des comportements négatifs. Pour les reptiles dont la détention est ou a été autorisée par l'acte attaqué, ce de manière générale ou moyennant le respect de certaines conditions, l'annulation de cet acte n'aura pas pour effet de rendre cette détention illégale puisqu'elle ne l'était pas davantage avant l'adoption dudit acte. Il n'apparaît dès lors pas qu'une situation d'insécurité juridique en découlerait pour les détenteurs de reptiles, ni *a fortiori* des conséquences concrètes disproportionnées. Par ailleurs, l'effet le plus notable est probablement à observer en ce que des interdictions de détention, des conditions de détention ainsi que des interdictions ou conditions particulières à la commercialisation n'auront plus de fondement juridique. S'agissant de comportements négatifs, il ne peut être préjugé des conséquences de cette annulation et la partie adverse n'apporte aucune donnée concrète à cet égard. La commercialisation de ces reptiles demeure encadrée par la réglementation environnementale. Quant à l'activité clandestine, son illicéité est avérée avec ou sans le cadre réglementaire litigieux. Au surplus, on constatera que la partie adverse ne donne aucune indication chiffrée relative aux agréments qui auraient effectivement été sollicités – et obtenus – en application de l'article 4 de l'arrêté attaqué. Elle n'établit pas davantage avec vraisemblance qu'un grand nombre d'applications de portée individuelle serait affecté négativement par l'annulation de l'acte attaqué.

Enfin, pour ce qui concerne la période de réfection et l'éventuel aléa temporel y afférent, la partie adverse n'établit pas l'impossibilité de pallier sans complexité au volet « détention » de l'acte attaqué, volet qui semble le seul de nature à justifier d'après elle la demande de maintien des effets.

Au vu des éléments ainsi exposés, il n'apparaît pas que la partie adverse fasse valoir des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité. Par conséquent, la demande de maintien des effets de l'arrêté attaqué ne peut être accueillie.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure fixée au montant de base de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

L'annulation de l'acte attaqué justifie, par ailleurs, que les autres dépens soient laissés à la partie adverse.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 10 décembre 2020 encadrant la commercialisation et la détention de reptiles, publié au *Moniteur belge* le 28 janvier 2021 est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, les deux contributions de 20 euros chacune et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 juillet 2024, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,
Florence Piret,
Xavier Close,
Adeline Schyns,

président de chambre,
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffière.

La Greffière,

Le Président,

Adeline Schyns

David De Roy