



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 67.843/4  
du 30 septembre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'encadrant la  
commercialisation et la détention de reptiles'

Le 22 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit \* jusqu'au 7 septembre 2020 et prorogé jusqu'au 2 octobre \*\*, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'encadrant la commercialisation et la détention de reptiles'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 30 septembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 septembre 2020.

\*

---

\* Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

\*\* Par courriel du 5 août 2020.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

### FORMALITÉS PRÉALABLES

En vertu de l'article 36, § 4, du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, § 1<sup>er</sup>, c), et le considérant 96 de ce règlement, l'autorité de contrôle – c'est-à-dire, en l'occurrence, l'Autorité de protection des données créée par la loi du 3 décembre 2017 – doit être consultée dans le cadre de l'élaboration de toute mesure législative ou réglementaire qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Le projet d'arrêté contient des dispositions qui entrent dans les prévisions de cette obligation.

En l'espèce, la déléguée de la Ministre a expliqué que le projet d'arrêté a été soumis à l'avis de l'Autorité de protection des données et que cette procédure est toujours en cours.

Si le Gouvernement décidait, pour donner suite à des observations ou des suggestions faites par l'Autorité de protection des données, d'apporter des modifications au projet d'arrêté, la section de législation devrait être saisie à nouveau du dossier en vue de donner un avis sur les dispositions ainsi modifiées.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté tend tout particulièrement à exécuter l'article D.20 du Code wallon du bien-être des animaux en ce qui concerne la détention de reptiles.

À cette fin, il fixe la liste des espèces de reptiles qui peuvent être détenues (ci-après : « la liste »), établit les règles en application desquelles le Ministre peut modifier la liste, et détermine la procédure et les conditions auxquelles certaines personnes peuvent détenir un reptile d'une espèce qui ne figure pas dans la liste.

Il convient à cet égard de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, un régime de droit interne qui – comme tel est le cas du régime en projet – règle la détention d'animaux sur la base de l'établissement d'une liste positive d'animaux dont la détention est autorisée, n'est compatible avec les dispositions du droit de l'Union européenne garantissant la libre circulation des marchandises <sup>1</sup> qu'à diverses conditions :

a) l'établissement et les modifications de la liste reposent sur des critères objectifs et non discriminatoires ;

b) une procédure aisément accessible permet aux intéressés d'obtenir l'inscription de nouvelles espèces sur la liste ;

c) les autorités administratives compétentes ne peuvent rejeter une demande visant à obtenir l'inscription d'une espèce sur la liste ou à bénéficier d'une dérogation individuelle pour la détention de spécimens d'espèces non mentionnées dans la liste que si la détention de spécimens de cette espèce présente un risque réel pour la sauvegarde des intérêts et des exigences du bien-être des animaux, de la santé ou de la vie des personnes ou des animaux, ou de la protection de l'environnement ;

d) les conditions imposées pour la détention de spécimens d'espèces non mentionnées dans la liste sont objectivement justifiées et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la finalité de la réglementation nationale dans son ensemble <sup>2</sup>.

Au regard de cette jurisprudence, le projet d'arrêté appelle les observations suivantes :

a) Le Gouvernement doit être en mesure d'établir que la liste des espèces de reptiles dont il autorise la détention – laquelle liste est formée des listes figurant aux annexes 1, 2 et 3 – repose sur des critères objectifs et non discriminatoires.

b) Les articles 4 et 6 doivent être revus de manière à indiquer expressément qu'une demande d'agrément en vue de détenir un reptile d'une espèce ne figurant pas dans la liste et une demande d'ajout d'une espèce à la liste ne peuvent être rejetées que lorsque la détention de spécimens de l'espèce concernée présente un risque réel pour la sauvegarde des intérêts et des exigences du bien-être des animaux, de la santé ou de la vie des personnes ou des animaux, ou de la protection de l'environnement <sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir en particulier les articles 34 et 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>2</sup> C.J., arrêt *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers vzw e.a. c. État belge*, 19 juin 2008, C-219/07, EU:C:2008:353.

<sup>3</sup> Certes, en ce qui concerne l'hypothèse d'une demande d'agrément en vue de détenir un reptile d'une espèce ne figurant pas dans la liste, l'article 4, § 2, alinéa 2, prévoit que « [l']agrément est conditionné au respect du bien-être animal », ce qui peut, le cas échéant, être compris comme reflétant en partie l'exigence, fixée par la Cour de justice de l'Union européenne, à laquelle il est fait référence ici. Cependant, pour éviter toute critique et dans un souci de sécurité juridique (voir aussi, sur ce point, l'observation particulière n° 2, a), sur l'article 4), mieux vaut refléter cette exigence en des termes plus explicites. Quant à l'article 6, il se borne à énoncer que la

c) L'article 4, § 2, alinéa 2, qui est relatif aux conditions d'agrément à imposer pour la détention de spécimens d'espèces de reptiles non mentionnées dans la liste, sera revu pour intégrer les exigences selon lesquelles ces conditions doivent être objectivement justifiées et ne peuvent aller au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la finalité de la réglementation en projet dans son ensemble.

2. Le projet d'arrêté soumet à des exigences spécifiques la détention des espèces de reptiles mentionnées aux annexes 2 et 3.

En vue d'éviter toute critique, notamment au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, il appartient au Gouvernement d'être en mesure d'établir qu'il est objectivement et raisonnablement justifié d'imposer ces exigences spécifiques pour la détention des espèces de reptiles en question.

3. Les articles 3 et 5 du projet d'arrêté contiennent des règles qui régissent, selon le cas, la commercialisation ou le don de reptiles.

Ils sont rédigés comme suit :

« Art. 3. § 1<sup>er</sup>. Avant la vente ou le don d'un reptile visé à l'annexe 2, le vendeur ou donneur 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.

§ 2. Il est interdit de commercialiser des reptiles des espèces visées à l'annexe 3.

[...]

Art. 5. La personne qui dispose de l'agrément visé à l'article 4 commercialise ou donne les reptiles concernés uniquement à des personnes physiques ou morales autorisées à détenir ces espèces ».

Ces dispositions appellent les observations suivantes :

a) Selon la déléguée de la ministre, les dispositions à l'examen trouvent leur fondement légal dans l'article D.43 du Code wallon du bien-être des animaux – lequel est, de ce fait, visé au préambule du projet d'arrêté – et, plus particulièrement, dans l'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article.

---

demande d'ajout doit démontrer que l'espèce possède certaines caractéristiques, sans indiquer qu'il s'agit de conditions à remplir pour qu'une personne puisse obtenir l'ajout de l'espèce sur la liste.

L'article D.43, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code wallon du bien-être des animaux habilite le Gouvernement à fixer des conditions de commercialisation des animaux. Dans sa seconde phrase, il précise que

« [c]es 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 ».

Cette seconde phrase est ainsi rédigée qu'elle limite au règlement des questions qu'elle énumère la mise en œuvre du pouvoir donné au Gouvernement de fixer les conditions de commercialisation des animaux.

En l'espèce, aucune des règles que contiennent les articles 3 et 5 du projet d'arrêté n'entre dans les prévisions des questions qu'énumère la seconde phrase de l'article D.43, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code wallon du bien-être des animaux.

La thèse, qu'a exposée la déléguée de la Ministre, selon laquelle ces règles fixeraient des conditions se rapportant, selon le cas, à « l'obtention d'un agrément » ou au « respect de certaines conditions d'élevage » ne peut être suivie : les articles 3 et 5 ne sont en effet ni formulés ni conçus en ce sens qu'ils auraient spécifiquement l'un ou l'autre des objets indiqués.

En outre, il convient aussi d'observer que l'habilitation que l'article D.43, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code wallon du bien-être des animaux fournit au Gouvernement porte uniquement sur la commercialisation des animaux, et non pas – comme l'envisagent l'article 3, § 1<sup>er</sup>, et l'article 5 du projet – sur le don d'animaux <sup>4</sup>.

b) La déléguée de la Ministre a également expliqué que l'article 3 du projet pouvait trouver un fondement légal dans l'article D.47 du Code wallon du bien-être des animaux, en tant que cette dernière disposition habilite le Gouvernement à régler la commercialisation ou la donation d'animaux sur les marchés d'animaux.

Force est à cet égard de constater qu'en l'état, l'article 3 du projet n'est pas conçu en ce sens qu'il aurait pour objet de régler le fait de commercialiser ou de donner des reptiles spécifiquement sur les marchés d'animaux.

En l'état, l'article 3 du projet ne peut donc trouver un fondement légal adéquat dans l'une ou l'autre des habilitations que l'article D.47 du Code wallon du bien-être des animaux donne au Gouvernement <sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Sur la distinction que fait le Code wallon du bien-être des animaux entre la commercialisation et le don d'animaux, voir les définitions des mots « commercialiser » et « donner » fournies par le 11<sup>o</sup> et le 13<sup>o</sup> de l'article D.4, § 1<sup>er</sup>, du Code.

<sup>5</sup> À savoir celles que prévoient le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, et alinéa 2, de cet article.

c) En conséquence, les articles 3 et 5 du projet seront soit omis, soit revus pour s'inscrire dans les prévisions des habilitations que le Code wallon du bien-être des animaux fournit au Gouvernement.

L'intitulé du projet sera également revu en conséquence.

4. Plusieurs dispositions du projet – figurant, en l'occurrence, à l'article 2, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, et à l'article 7, alinéa 2, 3<sup>o</sup>, et dans l'annexe 3 – imposent à leurs destinataires l'obligation d'apporter la preuve d'une « participation à un programme collectif d'élevage et de sauvegarde de l'espèce ».

Le projet sera complété pour préciser la consistance de ce programme et indiquer qui doit être chargé de son organisation.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### PRÉAMBULE

Les articles D.8, § 2, D.20 et D.22, § 1<sup>er</sup>, du Code wallon du bien-être des animaux, qui sont visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, procurent un fondement légal au projet. En ce qui concerne l'article D.22, § 1<sup>er</sup>, il s'agit, plus précisément, du 3<sup>o</sup> de cette disposition.

Par contre, comme indiqué dans l'observation générale n° 3, l'article D.43 du Code wallon du bien-être des animaux ne procure pas de fondement légal au projet.

Par ailleurs, en tant qu'il prévoit que la décision du Ministre de modifier la liste doit être prise sur avis du Conseil wallon du bien-être des animaux, l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet trouve son fondement légal dans l'article D.99, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du Code wallon du bien-être des animaux.

Aussi, en l'état du projet, l'alinéa 1<sup>er</sup> doit être rédigé comme suit :

« Vu le Code wallon du bien-être des animaux, les articles D.8, § 2, D.20, D.22, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, et D.99, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> ».

### DISPOSITIF

#### Article 4

1. L'article D.20, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du Code wallon du bien-être des animaux est formulé en ce sens que seul « un particulier spécialisé ou un éleveur agricole » peut demander d'être agréé, conformément au littera b), pour détenir un animal d'une espèce qui ne figure pas dans la liste.

Le premier alinéa 1<sup>er</sup>, de la disposition à l'examen sera revu en conséquence.

Aussi, dans le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la disposition à l'examen, les mots « toute personne » seront remplacés par les mots « tout particulier spécialisé ou tout éleveur agricole ».

2. Le paragraphe 2 appelle les observations suivantes :

a) Outre ce qui a été exposé dans l'observation générale n° 1, l'alinéa 2 manque de précision lorsqu'il indique que « [l]'agrément est conditionné au respect du bien-être animal ».

Il sera revu en conséquence.

b) L'alinéa 3 n'a d'autre objet que de rappeler une règle résultant déjà de l'article D.20, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, b), du Code wallon du bien-être des animaux. Un tel rappel est inutile. Le rappel, par un arrêté, de l'obligation de respecter une règle résultant d'une disposition législative présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de la règle en question.

L'alinéa 3 sera donc omis.

## Article 6

1. Il résulte des explications de la déléguée de la Ministre que, dans l'intention de l'auteur du projet, la décision de modifier la liste peut être prise non seulement – comme le prévoient et l'organisent les alinéas 2 à 4 – à la suite de l'introduction d'une demande visant à ajouter une espèce à la liste, mais aussi à l'initiative du ministre lui-même, celui-ci pouvant en ce cas aussi bien supprimer une espèce de la liste qu'y ajouter une espèce.

Le projet doit être complété pour refléter expressément cette intention. À cette occasion, il précisera les critères sur la base desquels le Ministre pourra décider de sa propre initiative de modifier la liste.

2. Selon l'alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil wallon du bien-être des animaux doit consulter « les experts de la Commission wallonne des parcs zoologiques ».

Comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre, l'intention l'auteur du projet est d'imposer au Conseil wallon du bien-être des animaux l'obligation de consulter la Commission wallonne des parcs zoologiques en tant que telle.

Dès lors, pour éviter toute équivoque, les mots « les experts de » seront omis.

## Article 7

1. L'alinéa 1<sup>er</sup> est rédigé comme suit :

« Pour l'application de l'article D.20, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, a), du Code wallon du bien-être des animaux, toute personne qui, avant la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, détient un reptile vivant n'appartenant pas à la liste ou appartenant à une espèce de l'annexe 2 ou 3, s'enregistre auprès du Service ».

Cette disposition appelle les observations suivantes :

a) Le texte en projet vise d'abord les hypothèses dans lesquelles, avant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, une personne détenait un reptile n'appartenant pas à la liste.

L'article D.20, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, a), du Code wallon du bien-être des animaux, que cite la disposition à l'examen, s'applique dans ces hypothèses : il prévoit, en l'occurrence, que le détenteur de l'animal concerné peut continuer à détenir celui-ci.

Il y a toutefois lieu de préciser qu'il résulte de l'article D.20, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, du Code wallon du bien-être des animaux que seul « un particulier spécialisé ou un éleveur agricole » – et non pas « toute personne », comme l'indique la disposition à l'examen – peut continuer à détenir un animal qu'il détenait avant la date de l'entrée en vigueur de la liste concernée et dont l'espèce ne figure pas dans celle-ci. La disposition à l'examen doit être revue pour éviter toute ambiguïté sur ce point.

b) Le texte en projet vise aussi les hypothèses dans lesquelles, avant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, une personne détenait un reptile appartenant à une espèce qui figure à l'annexe 2 ou à l'annexe 3.

L'article D.20, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, a), du Code wallon du bien-être des animaux ne s'applique pas dans ces hypothèses. Il n'y a donc pas lieu d'en faire mention dans une disposition du projet d'arrêté applicable à ces hypothèses.

c) En conséquence, le texte en projet sera revu pour distinguer soigneusement les deux catégories d'hypothèses qu'il vise.

2. Dès lors que le projet est destiné à s'appliquer à des personnes qui détenaient un reptile déterminé avant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, il convient d'indiquer de quelle manière il peut être établi qu'une personne se trouve dans cette situation.

L'annexe 6 règle la question pour les hypothèses auxquelles elle s'applique, à savoir celles indiquées à l'alinéa 2, 1°, de l'article 7.

Par contre, le projet est en défaut de régler la question dans les autres hypothèses auxquelles s'applique l'article 7. Il sera complété en conséquence.

#### Annexe 4

Pour l'espèce *Cuora flavomarginata*, l'annexe en projet fixe la superficie d'eau à prévoir par animal supplémentaire.

En bonne logique, ceci suppose que, pour la même espèce, l'annexe fixe au préalable la superficie d'eau à prévoir jusqu'à deux animaux.

L'annexe 4 sera complétée en conséquence.

#### Annexe 5

1. L'attestation vétérinaire dont l'annexe en projet fixe le modèle sera présentée comme étant destinée à la détention d'une espèce de reptile qui est soumise à des normes d'hébergement, non pas à « l'acquisition d'une espèce de reptile dont la détention est conditionnée à des normes d'hébergement ».

2. Dans le modèle d'attestation vétérinaire, il sera renvoyé à l'annexe 4 de l'arrêté en projet, et non pas à l'annexe 5.

#### Annexe 6

Le modèle d'attestation vétérinaire que fixe l'annexe en projet est ainsi rédigé que le vétérinaire chargé de remplir l'attestation doit certifier que le détenteur des animaux concernés « possède les connaissances et capacités ainsi que les installations permettant d'héberger [ces animaux] dans des conditions respectant leur bien-être ».

Le projet confère ainsi aux vétérinaires un pouvoir d'appréciation excessivement large.

Il sera revu pour encadrer davantage ce pouvoir.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET