Cour constitutionnelle

Arrêt n° 170/2025
du 11 décembre 2025
Numéro du rôle : 8406

En cause : le recours en annulation des articles 27 et 86, 5°, du décret de la Région flamande du 17 mai 2024 « relatif au bien-être des animaux », introduit par la commune de Mol.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Willem Verrijdt et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 2 janvier 2025 et parvenue au greffe le 3 janvier 2025, la commune de Mol, assistée et représentée par Me Jonas De Wit, avocat au barreau d'Anvers, a introduit un recours en annulation des articles 27 et 86, 5°, du décret de la Région flamande du 17 mai 2024 « relatif au bien-être des animaux » (publié au *Moniteur belge* du 2 juillet 2024; *erratum* au *Moniteur belge* du 12 août 2024).

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- l'ASBL « Global Action in the Interest of Animals » (GAIA), assistée et représentée par Me Anthony Godfroid, avocat au barreau d'Anvers (partie intervenante);

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Jean-François De Bock et Me Joy Moens, avocats au barreau de Bruxelles.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 8 octobre 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Sabine de Bethune et Thierry Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne

serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Le Gouvernement flamand soutient que le recours en annulation est irrecevable. Il conteste l'intérêt de la commune de Mol, étant donné que celle-ci ne peut pas se prévaloir de l'intérêt dans le chef des marchands ambulants ou des exploitants horeca. La partie intervenante se rallie à cette exception. Par ailleurs, selon le Gouvernement flamand, la disposition attaquée ne porte pas atteinte à la possibilité d'organiser d'autres marchés, si bien que les activités économiques locales et la vie sociale au sein de la commune restent préservées.

A.1.2. La commune de Mol se dit affectée personnellement, directement et défavorablement, en tant qu'administration locale par la disposition attaquée, de sorte qu'elle dispose de l'intérêt requis. Elle observe qu'en vertu de l'article 41 de la Constitution, elle est compétente pour les matières d'intérêt communal, dont l'organisation du marché d'animaux public. La disposition attaquée a une incidence sur les marchés locaux et sur les activités économiques, en ce que les marchands d'animaux ne peuvent plus faire de commerce sur le marché d'animaux hebdomadaire et en ce que les établissements horeca locaux, en conséquence de cela, enregistreront un chiffre d'affaires moins élevé. En outre, la disparition du marché d'animaux hebdomadaire en tant qu'attraction touristique ôte à la commune une part de sa vie sociale. Par conséquent, la commune de Mol estime que la disposition attaquée affecte ses intérêts communaux.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.2.1. La commune de Mol prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il est créé entre les marchands d'animaux ambulants (ceux qui vendent sur les marchés) et sédentaires (les animaleries) une distinction qui ne repose pas sur une justification objective et raisonnable. Cette différence de traitement consiste en l'interdiction faite aux marchands ambulants de vendre des animaux, alors qu'un tel commerce demeure possible pour les marchands sédentaires.

A.2.2. Selon elle, les marchands des deux catégories se trouvent dans la même situation, étant donné qu'ils vendent tous des animaux et sont soumis aux mêmes obligations en matière de bien-être animal et de documents requis. La disposition attaquée interdit la vente d'animaux dans les lieux publics.

A.2.3. La commune de Mol estime que cette inégalité de traitement n'est pas fondée sur une justification objective et raisonnable, étant donné que la disposition attaquée n'est pas suffisamment justifiée dans les travaux préparatoires. Elle critique les arguments mentionnés dans ceux-ci. Selon elle, il est supposé à tort que les animaux vendus sur les marchés le sont dans de moins bonnes conditions. Les marchés d'animaux publics font précisément l'objet d'un contrôle social accru en ce qui concerne le mode de détention des animaux. En outre, un représentant de la commune qui dirige le marché et un vétérinaire sont présents pour contrôler le bien-être des animaux. La

commune de Mol observe également que l'hébergement d'animaux sur ses marchés est soumis aux prescriptions prévues à l'article 5.1 du règlement communal relatif aux activités ambulantes sur les marchés publics et sur le domaine public, ainsi qu'aux obligations générales en matière de détention d'animaux, telles qu'elles sont prévues à l'article 10 du décret de la Région flamande du 17 mai 2024 « relatif au bien-être des animaux » (ci-après : le Code flamand du bien-être des animaux). À cet égard, elle observe en outre qu'un magasin d'animaux fermé constitue également un environnement inconnu et stressant pour les animaux, alors que, dans un marché d'animaux, les marchands ambulants professionnels se voient généralement attribuer des emplacements fixes où les animaux sont présentés au même endroit chaque semaine. La réglementation attaquée a en outre pour effet que les particuliers ne peuvent plus se rendre dans un lieu sûr et contrôlé pour vendre des animaux.

Elle conteste également l'argument selon lequel le transport inutile effectué dans le cadre d'une vente ambulante est source de stress pour les animaux. Le transport des animaux est soumis à la réglementation relative à la protection du bien-être animal (articles 33 et 34 du Code flamand du bien-être des animaux, article 5.1 du règlement communal, qui contient des garanties concernant le transport des animaux, et règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 « relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) n° 1255/97 »). Selon la commune de Mol, la réglementation existante et la présence d'un vétérinaire donnent des garanties suffisantes pour exclure tout stress lié au transport vers le marché. Elle souligne aussi qu'en prévoyant, dans la disposition attaquée, une exception qui permet d'organiser un marché d'animaux au maximum huit fois par an, le législateur décrétal remet en cause sa propre argumentation. Par ailleurs, la vente d'animaux sur un marché hebdomadaire ne saurait donner lieu à des achats impulsifs, étant donné qu'il s'agit de visites réfléchies et que la régularité des marchés permet précisément aux intéressés de prendre le temps de réfléchir à leur achat. Selon la commune de Mol, la proximité physique d'animaux mis en vente permet en outre aux gens d'avoir une meilleure connaissance du bien-être animal et leur apprend à traiter correctement les animaux.

A.2.4. La commune de Mol ajoute que, même si la distinction était objective, l'inégalité de traitement irait au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. Le fait d'autoriser l'organisation d'un marché huit fois par an n'est qu'une concession de façade, étant donné que les parties concernées ne peuvent pas se le permettre financièrement. La disposition attaquée rend *de facto* impossible l'organisation de marchés d'animaux, ce qui n'est pas raisonnablement proportionné à l'objectif visé, à savoir la promotion du bien-être des animaux. D'autres mesures, comme l'adoption d'une réglementation plus stricte visant à promouvoir le bien-être des animaux, auraient tout autant permis d'atteindre cet objectif. L'article 86, 5°, attaqué, prévoit que l'interdiction entrera en vigueur le 1er janvier 2026, ce qui, selon la commune de Mol, ne constitue pas un délai suffisamment long pour permettre aux exploitants de réorienter leurs activités. Par conséquent, l'interdiction instaurée à l'article 27 du Code flamand du bien-être des animaux n'est pas proportionnée.

A.3.1. Le Gouvernement flamand soutient que l'article 27 du Code flamand du bien-être des animaux n'introduit pas une différence de traitement, et que les marchands d'animaux sédentaires et ambulants forment bel et bien une seule et même catégorie. La disposition interdit en effet à tous les marchands d'animaux d'en vendre dans les lieux publics ou sur les marchés.

À titre subsidiaire, il estime que, même s'il s'agissait de deux catégories différentes, celles-ci ne seraient pas comparables. Ainsi, les vendeurs sur les marchés peuvent aussi être des particuliers, qui ne doivent pas obtenir un agrément préalable. Les commerçants sédentaires ne peuvent en revanche détenir des animaux qu'après agrément du Gouvernement flamand et doivent dès lors remplir les conditions supplémentaires prévues à l'article 17 du Code flamand du bien-être des animaux (qui sont précisées dans l'arrêté royal du 27 avril 2007 « portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux »), qui portent notamment sur les dimensions minimales et sur l'enrichissement de l'environnement. Les marchands ambulants professionnels sont certes également soumis à l'obligation d'agrément, mais ne doivent remplir les conditions d'agrément que dans leur résidence. Dès lors que les marchés eux-mêmes ne sont pas soumis à des conditions spécifiques, les animaux sont détenus dans des cages aux dimensions limitées et sont donc restreints dans leurs mouvements. La vente ambulante d'animaux nécessite en outre davantage de transport, ce qui constitue un important facteur de stress. Ainsi, les besoins physiologiques et éthologiques des animaux sont moins respectés lorsqu'ils sont vendus sur des marchés. Par conséquent, il s'agit selon lui de catégories différentes, ce qui justifie une différence de traitement.

A.3.2. Le Gouvernement flamand ajoute que la différence de traitement est fondée en outre sur une justification objective et raisonnable, étant donné que les animaux vendus sur des marchés le sont dans de moins bonnes conditions.

L'espace limité, la proximité de personnes inconnues et l'animation sur le marché ont une incidence néfaste sur le bien-être des animaux. En interdisant la vente ambulante d'animaux, le législateur décrétal leur évite à l'avenir de subir (trop souvent) de telles situations. La disposition attaquée est dès lors pertinente pour atteindre l'objectif de promotion du bien-être des animaux, poursuivi par le législateur décrétal. La disposition attaquée a pour effet de limiter (en majeure partie) à l'avenir le commerce d'animaux aux établissements fermés qui doivent satisfaire aux conditions générales en matière de détention d'animaux et aux conditions spécifiques relatives à l'octroi d'un agrément provisoire. Il ne saurait dès lors être considéré que la vente d'animaux se ferait dans de mauvaises conditions dans les animaleries, où affluent d'ailleurs en général moins de visiteurs que sur les marchés. Le Gouvernement flamand souligne que le nombre de vendeurs particuliers sur les marchés est plutôt marginal et que la disposition attaquée prévoit de toute façon toujours des exceptions dont les particuliers peuvent également profiter.

Selon le Gouvernement flamand, la circonstance qu'il existe des règles en matière de transport d'animaux ne change rien au fait que le transport en soi est un facteur de stress. Il est établi, ajoute-t-il, que la vente d'animaux sur les marchés donne lieu à des achats impulsifs, qui s'expliquent notamment par l'interaction directe avec les animaux et par les techniques de vente utilisées par les marchands ambulants. L'exception qui permet l'organisation de marchés d'animaux huit fois par an n'y change rien, étant donné que celle-ci ne concerne que la proportionnalité de la mesure. Par conséquent, il conclut qu'il est nécessaire de limiter le transport et les achats impulsifs pour protéger le bien-être des animaux, et que la disposition attaquée est donc pertinente pour atteindre l'objectif visé.

A.3.3. Enfin, le Gouvernement flamand fait valoir qu'il y a un lien raisonnable entre la disposition attaquée et l'objectif poursuivi. Il existe en effet des exceptions à l'interdiction générale d'organisation de marchés d'animaux, de sorte qu'il n'est pas absolument impossible d'en organiser. Selon lui, la commune de Mol ne démontre pas suffisamment en quoi les exceptions seraient irréalisables dans la pratique. En outre, l'article 86, 5°, du Code flamand du bien-être des animaux prévoit une disposition transitoire d'un an qui doit permettre aux commerçants concernés de réorienter leurs activités. Le Gouvernement flamand renvoie également à la jurisprudence de la Cour, selon laquelle l'interdiction de la vente ambulante de chiens et de chats était proportionnée à l'objectif poursuivi. Pour le surplus, il n'appartient pas à la Cour de juger si le législateur décrétal aurait dû envisager d'autres mesures.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.4.1. La commune de Mol prend un deuxième moyen de la violation de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, de l'article 7*bis*, alinéa 2, de la Constitution, de l'article 5 du Code flamand du bien-être des animaux, et du principe *patere legem quam ipse fecisti* ainsi que du principe de la clarté de l'objectif en tant que principes généraux de bonne législation, en ce que l'interdiction attaquée porte atteinte au degré de protection existant en matière de bien-être animal.

A.4.2. Elle estime que l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution empêche le législateur compétent de réduire le degré de protection existant, sans qu'existent des motifs d'intérêt général. Selon la commune de Mol, l'applicabilité de l'obligation de *standstill* à la protection du bien-être animal se déduit implicitement d'une jurisprudence du Conseil d'État et figure explicitement à l'article 5, alinéa 2, du Code flamand du bien-être des animaux (voy. *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 2030/1, pp. 69-70). L'article 7*bis*, alinéa 2, de la Constitution prévoit en outre que, dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions veillent à la protection et au bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles.

Elle estime que l'interdiction de vendre des animaux dans les lieux publics et sur les marchés a pour conséquence que ceux-ci ne peuvent pratiquement plus être vendus que dans les animaleries, dans de moins bonnes conditions de bien-être. Selon elle, ces conséquences négatives démontrent une réduction du degré de protection en matière de bien-être animal et, partant, une violation de l'article 7*bis*, alinéa 2, de la Constitution et de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23, alinéa 3, 4°, de celle-ci, sans la moindre justification. Ainsi, le législateur décrétal viole aussi en substance l'article 5 du Code flamand du bien-être des animaux, qui prévoit que la politique en matière de bien-être animal est fondée sur le « principe » de *standstill*.

A.4.3. Enfin, la commune de Mol soutient que le législateur décrétal porte atteinte au principe de la clarté de l'objectif en tant que principe général de bonne législation. En ce que le législateur décrétal ne se serait pas fait une image suffisamment correcte de la situation concrète des marchés d'animaux existants, la disposition attaquée

viole ce principe général du droit. En outre, le principe *patere legem* impose à l'autorité de respecter les règles qu'elle-même a édictées, règles auxquelles le législateur décrétal porte ainsi également atteinte.

A.5.1. Le Gouvernement flamand soutient, en premier lieu, que le moyen est irrecevable. Il estime que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard de l'article 5 du Code flamand du bien-être des animaux et de l'article 7*bis* de la Constitution. Ce dernier article ne peut être pris en compte qu'en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution. La partie intervenante se rallie à ce raisonnement. En ce qui concerne l'obligation de *standstill*, le Gouvernement flamand estime, quant au fond, que l'interdiction de vendre des animaux sur les marchés et dans les lieux publics ne porte pas atteinte au degré de protection existant du bien-être animal, bien au contraire. Il renvoie aux arguments qu'il a développés dans le premier moyen pour justifier la mesure. En outre, la disposition transitoire permet aux marchands ambulants de disposer de suffisamment de temps pour réorienter leurs activités, et ils peuvent toujours utiliser leurs connaissances et leurs compétences professionnelles sur les marchés autorisés, notamment sur les marchés annuels ou ceux qui peuvent être organisés jusqu'à huit fois par an.

A.5.2. La partie intervenante ajoute que, si les marchands ambulants concernés doivent chercher une autre occupation économique, cela relève dès lors du large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur décrétal en matière de protection du bien-être animal.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.6.1. La commune de Mol prend un troisième moyen de la violation du devoir de minutie, du principe de la sécurité juridique et du principe de la confiance légitime en tant que principes généraux de bonne législation.

A.6.2. Selon elle, la disposition attaquée n'est fondée sur aucune étude relative à la nécessité d'imposer une telle interdiction, et toutes les instances pertinentes n'ont pas été associées à son élaboration. Ainsi, la commune soutient qu'en tant que partie intéressée, bien que directement concernée en tant qu'administration locale, elle n'a pas été consultée. Par ailleurs, le Conseil consultatif stratégique pour l'agriculture et la pêche et le Conseil flamand pour le bien-être animal n'ont pas rendu d'avis formel. Le Conseil consultatif stratégique précité a rendu un avis d'initiative, conseillant de prévoir des exceptions supplémentaires et de réaliser une étude sur les effets d'une telle interdiction et sur les autres mesures possibles. Le Conseil flamand pour le bien-être animal a ensuite refusé de rendre un avis final, faute de temps. Selon la commune de Mol, la non-implication des parties intéressées et la non-obtention d'un avis formel démontrent la violation du devoir de minutie.

A.6.3. La commune de Mol souligne ensuite qu'elle n'a pas été informée de cette initiative décrétale. Ainsi, l'interdiction de marchés d'animaux n'a pas non plus été inscrite dans l'accord du Gouvernement flamand 2019-2024. Elle estime dès lors que le principe de la confiance légitime est violé.

A.6.4. Elle soutient en outre que le principe de la sécurité juridique est violé parce que, selon elle, l'exception qui autorise la vente d'animaux sur les marchés publics au maximum huit fois par an est largement insuffisante financièrement et économiquement pour permettre aux marchands de poursuivre leurs activités commerciales. Elle décèle aussi un manque de clarté dans le fait que l'article 86, 5°, du Code flamand du bien-être des animaux prévoit que l'interdiction attaquée entrera en vigueur le 1er janvier 2026, alors que les autres dispositions du même Code sont entrées en vigueur le 1er janvier 2025. Par conséquent, les visiteurs risquent de penser, à tort, que l'interdiction de vendre des animaux sur les marchés a également pris cours le 1er janvier 2025.

A.7.1. Le Gouvernement flamand fait valoir tout d'abord que le troisième moyen est irrecevable. La Cour n'est compétente que pour contrôler le contenu d'une disposition et non les modalités d'élaboration de celle-ci. En outre, il estime qu'elle n'est pas compétente pour contrôler une norme législative au regard des principes généraux du droit, de sorte que le troisième moyen, qui est pris d'une violation de principes de bonne législation, est également irrecevable. Dans son mémoire en réponse, la commune de Mol argumente que le troisième moyen et les violations soulevées des principes de bonne législation doivent être lus en combinaison avec l'exposé développé dans les deux premiers moyens. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand répond qu'il ne faut pas examiner un moyen en tenant compte des autres, et que le troisième moyen est donc bel et bien irrecevable.

A.7.2. À titre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime qu'à le supposer recevable, le troisième moyen n'est pas fondé. Le législateur décrétal dispose en effet d'un large pouvoir d'appréciation, de sorte qu'il n'est pas tenu d'étayer toutes ses mesures sur des avis ou des études scientifiques. La partie intervenante se rallie à ce

raisonnement. En outre, selon le Gouvernement flamand, la disposition attaquée est bel et bien étayée scientifiquement. Il renvoie aux rapports établis par l'Autorité européenne de sécurité des aliments pour démontrer que le transport d'animaux constitue un important facteur de stress, ainsi qu'aux différentes études qui attirent l'attention sur les effets potentiellement néfastes de la vente publique sur les conditions de vie des animaux. Le Conseil bruxellois du bien-être animal et l'ancien Conseil fédéral du bien-être des animaux ont également défendu ce point de vue dans des avis rendus antérieurement et ont, par le passé, déjà plaidé en faveur d'une interdiction de vendre des animaux sur les marchés. La partie intervenante se rallie à cet argument.

A.7.3. Le Gouvernement flamand soutient en outre qu'il résulte de l'article 32 de la loi du 14 août 1986 « relative à la protection et au bien-être des animaux » et de l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 novembre 2015 « réglant la composition et le fonctionnement du ' Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn ' (Conseil flamand du Bien-être des animaux) » que la consultation de ce Conseil n'est pas obligatoire. Celui-ci a pourtant bel et bien été associé à l'élaboration du Code flamand du bien-être des animaux. Par ailleurs, lors d'une audition qui s'est tenue le 27 mars 2024, son président n'a pas formulé de remarques concernant la disposition attaquée. Il ne résulte pas non plus des articles 3 et 4 du décret du 6 juillet 2007 « portant création du Conseil consultatif stratégique pour l'Agriculture et la Pêche » que ce dernier devait obligatoirement rendre un avis préalable. La partie intervenante se rallie à ce raisonnement. Le Gouvernement flamand soutient en outre que, bien que les administrations locales ne devaient pas obligatoirement être associées à l'élaboration du Code, celles-ci ont bel et bien été consultées par le biais d'une enquête et d'une concertation avec le ministre flamand du Bien-être des animaux.

A.7.4. Enfin, le Gouvernement flamand estime que l'entrée en vigueur de l'interdiction au 1er janvier 2026 donne suffisamment de temps aux intéressés pour réorienter leurs activités, ce qui ne peut pas être considéré comme une violation du principe de la confiance légitime. Le fait que l'interdiction de vendre des animaux sur les marchés n'a pas été inscrite dans l'accord gouvernemental n'y change rien non plus. De surcroît, la disposition attaquée elle-même précise les possibilités qui existent encore pour organiser des marchés d'animaux, de sorte qu'il ne peut exister aucune ambiguïté à cet égard. Enfin, la commune de Mol ne démontre pas concrètement que les exceptions qui permettent d'organiser des marchés d'animaux huit fois par an seraient inabordables financièrement pour les marchands ambulants.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1. La commune de Mol demande l'annulation des articles 27 et 86, 5°, du décret de la Région flamande du 17 mai 2024 « relatif au bien-être des animaux » (ci-après : le Code flamand du bien-être des animaux).

B.2.1. L'article 27 du Code flamand du bien-être des animaux dispose :

« Les animaux ne peuvent être commercialisés sur la voie publique ou les marchés.

Par dérogation à l'alinéa 1er, la liste exhaustive suivante d'exceptions s'applique :

1° les foires annuelles;

2° les bourses;

3° les expositions;

4° les marchés organisés au maximum huit fois par an.

Pour les chiens et les chats, l'exception visée à l'alinéa 2 ne s'applique pas ».

L'article 86, 5°, du Code flamand du bien-être des animaux dispose :

« Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2005 à l'exception :

[...]

5° de l'article 27, qui entre en vigueur le 1er janvier 2026. L'interdiction visée à l'article 12, alinéa 1er, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, reste d'application jusqu'à cette date;

[...] ».

Ces dispositions imposent ainsi essentiellement une interdiction générale de vendre des animaux sur la voie publique ou sur les marchés à compter du 1er janvier 2026, sous réserve de certaines dérogations.

B.2.2. Par le Code flamand du bien-être des animaux, le législateur décrétal a cherché à créer un cadre légal cohérent, global et exhaustif pour la politique flamande en matière de bien-être animal (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 2030/1, p. 3). Les objectifs du nouveau Code sont donc les suivants : regrouper la réglementation existante et y ajouter de nouvelles règles (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 2030/7, p. 5), en ne portant pas atteinte aux mesures de protection existantes mais en visant à réaliser des progrès en la matière *(ibid.*). Le Code flamand du bien-être des animaux remplace à cet égard la loi du 14 août 1986 « relative à la protection et au bien-être des animaux » (ci-après : la loi du 14 août 1986), étant donné que les régions sont compétentes depuis le 1er juillet 2014 pour fixer les règles relatives au bien-être animal et pour contrôler celles-ci (article 6, § 1er, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). Par ce Code, la Flandre souhaite devenir un pionnier en Europe dans le domaine du bien-être animal (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 2030/7, p. 5).

B.2.3.1. L'article 27 attaqué étend à tous les animaux l'interdiction existante (article 12, alinéa 1er, de la loi du 14 août 1986) de commercialisation de chiens et de chats sur la voie publique et sur les marchés, en énumérant quelques exceptions de manière exhaustive.

B.2.3.2. L'extension de cette interdiction est commentée dans les travaux préparatoires comme suit :

« Sur les marchés, les animaux sont vendus dans de moins bonnes conditions. Celles-ci se caractérisent principalement par le stress causé par un transport inutile, un hébergement rudimentaire, un environnement inconnu, l'animation et souvent la proximité de personnes inconnues. La vente d'animaux sur la voie publique et sur les marchés doit être exclue autant que possible, en raison, d'une part, du risque d'achats impulsifs et, d'autre part, de la difficulté de répondre aux besoins physiologiques et éthologiques des animaux dans ces conditions. Sur les marchés, les animaux sont détenus dans des enclos transportables et provisoires, dans lesquels ils passent pourtant souvent une grande partie de la journée, surtout si le transport vers et depuis le marché est pris en compte. De très nombreuses communes ont déjà prévu dans leurs règlements de police communaux l'interdiction de vendre, sur leur territoire, des animaux sur les marchés » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 2030/1, p. 39).

« En ce qui concerne l'interdiction de vendre des animaux sur les marchés, le ministre a également fait preuve d'un certain pragmatisme. Il a suivi la même logique que celle qui existe déjà depuis 1996 en ce qui concerne les marchés de chiens et de chats, la volonté étant de réduire tant les achats impulsifs que le transport d'animaux. Selon le ministre Ben Weyts, ce qui vaut pour les chiens et les chats vaut également pour les poulets et pour les lapins. Ces animaux aussi font l'objet d'achats impulsifs, surtout les lapins, particulièrement sensibles au stress. Aujourd'hui, pour acheter un animal, le ministre conseille une visite dans un magasin spécialisé, ou mieux encore, dans un refuge, où l'offre est suffisamment large. Aujourd'hui, il est tout à fait possible que Moïse monte sur la montagne, au lieu d'amener toute la montagne à Moïse » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 2030/7, p. 35).

B.2.3.3. En prévoyant des exceptions limitées à l'interdiction, le législateur décrétal a cherché à ce que le Code flamand du bien-être des animaux demeure souple, ouvert et pragmatique pour répondre aussi à la préoccupation selon laquelle l'interdiction de vendre des animaux dans les lieux publics nécessite des adaptations de la part de chacun (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 2030/1, p. 32).

B.2.4. Conformément à l'article 86, 5°, du Code flamand du bien-être des animaux, l'interdiction visée à l'article 27 n'entrera en vigueur que le 1er janvier 2026. Il ressort des travaux préparatoires qu'en fixant cette date, le législateur décrétal a cherché à donner un délai transitoire aux marchands d'animaux ambulants déjà actifs afin de leur permettre de réorienter leurs activités économiques (*ibid.*, p. 40).

Quant à l'intérêt

B.3.1. Selon le Gouvernement flamand et selon la partie intervenante, la partie requérante ne justifierait pas de l'intérêt requis pour demander l'annulation des dispositions attaquées.

B.3.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.3.3. La partie requérante, à savoir la commune de Mol, organise sur son territoire un marché dominical hebdomadaire, qui « est, en premier lieu, un marché d'animaux, où sont vendus de petits animaux d'élevage et des animaux de compagnie, des fournitures pour animaux et des animaux destinés à la consommation directe », ainsi qu'il ressort du règlement relatif aux activités ambulantes, adopté par le conseil communal le 28 avril 2025 (GR/28-04-2025/202502612).

Elle est directement et défavorablement affectée par les dispositions attaquées, qui interdisent, en principe, la vente d'animaux sur les marchés.

La partie requérante dispose dès lors de l'intérêt requis en droit.

B.3.4. L'exception est rejetée.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

B.4. La partie requérante prend un premier moyen de la violation, par les dispositions attaquées, des articles 10 et 11 de la Constitution. L'interdiction de principe de vendre des

animaux sur la voie publique et sur les marchés ferait naître une distinction discriminatoire entre les marchands d'animaux ambulants et sédentaires.

B.5. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier 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 et de non-discrimination 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.6.1. L'interdiction attaquée de vendre des animaux sur la voie publique et sur les marchés fait naître une différence de traitement entre deux catégories de marchands d'animaux, à savoir les marchands ambulants d'animaux et les marchands sédentaires d'animaux.

Cette différence de traitement repose sur un critère de distinction objectif, à savoir le lieu de commercialisation des animaux.

B.6.2. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.2.3.2, le législateur décrétal entendait, par l'interdiction attaquée, réduire le risque d'achats impulsifs et répondre aux besoins physiologiques et éthologiques des animaux.

L'interdiction attaquée, qui vise la commercialisation d'animaux sur la voie publique et sur les marchés, est pertinente à la lumière de ces objectifs légitimes. Le législateur décrétal a en effet pu considérer que le risque d'achats impulsifs est plus élevé quand des animaux sont commercialisés sur la voie publique et sur les marchés, et que ces animaux sont détenus dans de moins bonnes conditions, caractérisées notamment par le stress causé par le transport et l'hébergement temporaire. L'interdiction attaquée entraîne une diminution du commerce ambulant d'animaux et a pour conséquence que ce commerce sera limité en grande partie à

l'avenir aux établissements commerciaux fermés, qui doivent remplir les conditions générales en matière de détention d'animaux (voy. l'article 10 du Code flamand du bien-être des animaux) ainsi que les conditions spécifiques relatives à l'octroi d'un agrément préalable (voy. l'article 17 du même Code et l'arrêté royal du 27 avril 2007 « portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux »). Par ailleurs, la simple circonstance que le législateur décrétal a prévu des exceptions limitées à l'interdiction de principe n'a pas pour effet que l'interdiction elle-même ne soit pas pertinente au regard des objectifs poursuivis.

B.6.3. Enfin, l'interdiction attaquée ne produit pas des effets disproportionnés. La réalisation des objectifs poursuivis par le législateur décrétal a nécessairement des conséquences économiques. La circonstance que certaines entreprises doivent de ce fait mettre un terme à certaines de leurs activités ne suffit pas en soi pour conclure que la mesure produit des effets disproportionnés. Le législateur décrétal a pu considérer que les répercussions de l'interdiction attaquée, même si celles-ci peuvent être importantes pour les marchands ambulants, ne l'emportent pas sur les avantages pour le bien-être animal qui en découlent. En outre, le législateur décrétal, en ne faisant entrer en vigueur l'interdiction attaquée qu'au 1er janvier 2026 (article 86, 5°, du Code flamand du bien-être des animaux), a prévu un délai transitoire suffisamment long qui doit permettre aux marchands ambulants de s'adapter à l'interdiction et, le cas échéant, de réorienter leurs activités économiques.

B.7. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.8. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, de l'article 7*bis*, alinéa 2, de celle-ci, de l'article 5 du Code flamand du bien-être des animaux, et du principe *patere legem quam ipse fecisti* ainsi que du principe de la clarté de l'objectif en tant que principes généraux de bonne législation, en ce que l'interdiction attaquée porterait atteinte au degré de protection existant dans la législation en matière de bien-être animal.

B.9.1. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.9.2. Par conséquent, la Cour n'est pas compétente pour réaliser un contrôle direct des dispositions attaquées au regard de l'article 7*bis*, alinéa 2, de la Constitution, de l'article 5 du Code flamand du bien-être des animaux, et du principe *patere legem quam ipse fecisti* ainsi que du principe de la clarté de l'objectif en tant que principes généraux de bonne législation. En ce qu'il invoque une violation de ces seuls dispositions ou principes, le deuxième moyen est irrecevable.

Il peut être déduit de l'exposé relatif à ce moyen que celui-ci revient en substance à demander à la Cour si l'interdiction attaquée entraîne un recul significatif du degré de protection existant en matière de bien-être animal. La Cour n'examine par conséquent le deuxième moyen qu'en ce qu'il est pris de la violation de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution.

B.10.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

[...] ».

B.10.2. L’article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

B.11. Sans qu’il soit nécessaire d’examiner si la disposition attaquée entraîne un recul significatif du degré de protection existant du droit à la protection d’un environnement sain, il suffit de constater que cette mesure est raisonnablement justifiée, ainsi qu’il ressort de ce qui est dit en ce qui concerne le premier moyen.

B.12. Le deuxième moyen n’est pas fondé.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.13. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation du devoir de minutie, du principe de la sécurité juridique et du principe de la confiance légitime en tant que principes généraux de législation.

B.14. Eu égard à ce qui est dit en B.10.1, la Cour n’est pas compétente pour contrôler une norme législative directement au regard de principes généraux du droit.

B.15. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante indique que les principes généraux de droit mentionnés dans le moyen doivent être lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, visés dans le premier moyen. Il n’appartient pas à la partie requérante de modifier ou d’étendre dans son mémoire en réponse les moyens tels qu’elle les a elle-même formulés dans la requête. Un moyen qui, comme en l’espèce, est formulé dans un mémoire en réponse mais qui diffère de celui qui est énoncé dans la requête constitue dès lors un moyen nouveau et est irrecevable.

B.16. Le troisième moyen est irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 11 décembre 2025.

Le greffier, Le président,

Frank Meersschaut Luc Lavrysen