

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 217.581 du 27 janvier 2012

G./A.202.235/VI-19.295

En cause : **du MONCEAU DE BERGENDAL** Diana,

ayant élu domicile chez
Me Ines WOUTERS, avocat,
avenue Louise, n° 208,
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par la Vice-Première Ministre
et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique,
chargée de Beliris et des Institutions culturelles fédérales,

ayant élu domicile chez
Me Jean-François DE BOCK, avocat,
chaussée de Waterloo, n° 612,
1050 Bruxelles.

**LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT,
SIEGEANT EN REFERE,**

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête unique introduite le 27 octobre 2011, Diana du MONCEAU de BERGENDAL demande l'annulation et la suspension de l'exécution de la décision administrative qu'elle identifie comme suit :

- " la décision prise le 6 septembre 2011 et faisant l'objet du P.V. du 8 septembre 2011, envoyé le 9 septembre 2011 à la requérante, par le Dr Elisabeth BERNARD, Inspecteur vétérinaire du S.P.F. Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire, venue sur place le 6 septembre en vue du «contrôle» de l'exécution des dispositions de la loi du 14 août 1986 relative à la protection des animaux et de ses arrêtés d'exécutions et qui a abouti à la même date à la saisie de 116 chiens, une chèvre et son chevreau (...) suite à des réquisition[s] orales du Procureur du Roi données au cours [...] du «contrôle»".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

La partie adverse a fait parvenir une note d'observations et le dossier administratif.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Christian AMELYNCK, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

Une ordonnance du 14 décembre 2011 fixe l'affaire à l'audience du 12 janvier 2011 à 10 heures 30.

Le rapport et l'ordonnance de fixation ont été notifiés aux parties.

M. le Conseiller d'Etat, Président f.f., David DE ROY, a exposé son rapport.

Mes Ines WOUTERS, Ibrahim AKROUH, Philippe VAN LAN GENDONCK, avocats, comparaissant pour la partie requérante et Me Pascaline MICHOU, loco Me Jean-François DE BOCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur, Christian AMELYNCK, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. Le 22 avril 2009, les services de partie adverse reçoivent une apostille du procureur du Roi de Nivelles leur demandant d'effectuer un contrôle des animaux détenus par la partie requérante.

A la suite de cette apostille, un contrôle est effectué qui donne lieu à un "avertissement" (n° 63.SPF/21/CM/2009/AWF), rédigé en date du 26 mai 2009 par Christian MAGY, inspecteur vétérinaire dans les services de la partie adverse.

Cet avertissement fait état de ce que certains faits constatés chez la partie requérante sont constitutifs d'infractions à la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux et à l'arrêté royal du 28 mai 2004 relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens.

Il prévoit que la partie requérante doit prendre des mesures afin de régulariser sa situation, décrites comme suit :

" Pour le 15 juin 2009 au plus tard

[La partie requérante] doit consulter un médecin vétérinaire agréé afin que les soins nécessaires et adaptés soient apportés aux chiens qui le nécessitent. [Elle doit également établir] sur base des conseils fournis par le médecin vétérinaire, une stratégie de traitement adaptée afin de maîtriser de façon efficace les problèmes de pullicose observés.

Pour le 30 juin 2009 au plus tard

- [la partie requérante] doit soit introduire [...] une demande d'agrément pour l'exploitation d'un refuge, conformément à la procédure légale décrite dans l'arrêté royal du 27 avril 2007, soit mettre fin à ses activités de refuge, ce qui sous-entend notamment ne plus prendre en charge d'animaux abandonnés, perdus ou trouvés, ceux-ci devant être confiés à l'administration communale ou à un refuge agréé;
- une mise à jour de la situation ABIEC (déclaration des animaux morts, changement de responsable des animaux confiés à une tierce personne ...) doit être réalisé;
- les chiens identifiés mais non enregistrés doivent être enregistrés selon la procédure légale".

Cet avertissement est transmis à la partie requérante.

III. 2. Le 13 mai 2009, la partie requérante est également entendue par le même inspecteur vétérinaire. Son audition donne lieu, le 26 mai 2009, à la rédaction d'un procès-verbal (n° 63.SPF/20/CM/2009/AWF), qui lui est transmis.

III. 3. Les 3 et 9 septembre 2009, cet inspecteur vétérinaire se rend chez la partie requérante, afin de vérifier si celle-ci a pris les mesures demandées dans l'avertissement du 26 mai 2009.

Ce contrôle révèle à nouveau l'existence d'infractions à loi du 14 août 1986 et à l'arrêté royal du 28 mai 2004 précités, qui font l'objet d'un procès-verbal établi le 17 septembre 2009 (n° 63.SPF/43/CM/2009/AWF), transmis à la partie requérante.

III. 4. Un nouveau contrôle a lieu le 12 juillet 2011, effectué par Marc KIEVITS, inspecteur vétérinaire dans les services de la partie adverse.

Ce contrôle révèle l'existence d'infractions à la loi du 14 août 1986 précitée, qui font l'objet d'un procès-verbal établi le 13 juillet 2011 (n° 63.SPF/76/MK/2011/AWF), qui est transmis à la partie requérante.

Il y est mentionné que celle-ci doit introduire un "dossier complet de demande d'agrément pour activité de refuge", "pour le 22 juillet 2011 au plus tard".

III. 5. Le 3 août 2011, le bourgmestre de Chastre écrit au procureur du Roi de Nivelles afin de dénoncer une situation "alarmante" consistant dans la tenue irrégulière d'un "véritable chenil" par la partie requérante. Dans cette lettre, le bourgmestre fait notamment état de nombreuses plaintes de riverains, relatives aux nuisances occasionnées par les chiens de la partie requérante.

III. 6. Le 6 septembre 2011, le tribunal de police de Nivelles autorise des inspecteurs vétérinaires des services de la partie adverse à effectuer une visite domiciliaire dans les bâtiments et enclos occupés par la partie requérante.

III. 7. Le 6 septembre 2011, Elisabeth BERNARD, inspecteur vétérinaire dans les services de la partie adverse procède à un contrôle, au domicile de la partie requérante, afin de vérifier le respect des dispositions de la loi du 14 août 1986 précitée et de ses arrêtés d'exécution.

Ce contrôle est effectué dans la maison de la partie requérante, ses annexes (étables, écuries, chenils), ainsi que dans les terrains et jardins avoisinants.

A l'occasion du contrôle la partie requérante est entendue. Son audition donne lieu, le 9 septembre 2011, à la rédaction d'un procès-verbal (n° 63.SPF/106/MK/2011/AWF), qui lui est transmis.

Le contrôle précité donne lieu aux constatations suivantes, consignées dans un procès-verbal rédigé le 8 septembre 2011 (n° 63.SPF/62/EB/2011/AWF) :

- " 1. Une centaine de chiens sont présents. Ils sont hébergés soit dans le domicile, soit dans les différentes annexes. La plupart des chiens peuvent se mouvoir librement tandis que d'autres sont détenus dans des cages ou sont attachés. Ils disposent de possibilités afin de s'abriter. Ils disposent d'aliment[s] et d'eau. Ils sont détenus en meute. Les chiens sont calmes et paisibles. D'autres animaux sont détenus dans l'exploitation, à savoir des équidés, des moutons, des chèvres et un porc.
2. [La partie requérante] nous déclare ne pas avoir fait les démarches nécessaires en vue de son agrément en tant que refuge et ceci pour diverses raisons (voir audition).
3. Nous constatons la présence de 4 portées de chiots (2 de race «Berger», une de race croisé Epagneul et une de race Teckel) ainsi que d'une femelle gestante. Il y a donc activité d'élevage. La responsable nous déclare ne plus avoir le temps de s'occuper des stérilisations. Dès lors, elle isole les femelles en chaleur.
4. Nous constatons que plusieurs chiens manquent de soins ou ne reçoivent pas les soins appropriés :
- maigreur à cachexie;
 - présence de parasites externes;
 - présence de lésions de peau, abcès, tumeurs, blessures;
 - paralysie;
 - conjonctivite;
 - pelage non entretenu, etc.

Ces constatations sont confirmées par les rapports vétérinaires qui nous ont été transmis par les différents refuges où les animaux ont été placés (voir annexe). La responsable nous déclare être seule pour s'occuper de tous les animaux, elle assure

une partie des soins elle-même et les soins vétérinaires sont donnés par le Dr CASSART. Elle consacre tout son temps aux animaux.

5. Certains chiens sont détenus dans des boxes à chevaux. Ils ne peuvent voir à l'extérieur et la luminosité est insuffisante.

6. La détention en meute est à l'origine de bagarres entre les animaux. Un Rottweiler présente une plaie assez profonde au niveau de la gorge suite à une bagarre.

7. Les animaux divaguent sur la voie publique, ce qui représente un risque potentiel pour ces derniers. Lors de notre contrôle, la responsable nous a signalé que la paralysie des membres postérieurs d'un des chiens était due à un choc avec une voiture.

8. Une chèvre est hébergée dans une étable avec son chevreau non sevré. La chèvre est cachectique et son état de faiblesse est tel que lorsque nous la touchons, elle perd son équilibre et tombe sur le sol. Par la suite, elle a des difficultés pour se relever. Les soins prodigués à l'animal ne sont pas appropriés.

9. Un porc est hébergé dans l'étable jouxtant celle de la chèvre. Il présente des problèmes de peau.

Sur base des rapports transmis par les différents refuges nous constatons que :

10. Plusieurs des chiens saisis n'étaient pas identifiés ni enregistrés;

11. Certains chiens présentent des problèmes non décelés lors de notre contrôle qui confirment le manque de soins ou des soins non appropriés (otites, fibromes, problèmes dentaires, ongles longs).".

Au départ des ces constatations, le même procès verbal identifie des infractions commises à la loi du 14 août 1986 et à l'arrêté royal du 28 mai 2004 précités.

Il fait ensuite état de la décision prise de saisir cent seize chiens, une chèvre et son chevreau en application de l'article 42, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 précitée. Cette saisie est motivée comme suit :

" Vu les infractions constatées ci-dessus,

Vu, en particulier, les constatations susmentionnées aux points suivants :

- activité sans agrément alors que l'opportunité a été donnée à [la partie requérante] de se mettre en conformité avec la législation;
- nombreuses constatations de manque de soins;
- absence de personnel suffisant pour assurer les soins aux animaux (150);
- absence d'identification.

Vu la récurrence ces constatations,

Vu les éléments d'information suivants ressortant de l'audition de la responsable en date du 08/09/11 :

- la responsable déclare qu'elle n'est pas bien et qu'elle n'a pas le temps de faire le nécessaire en ce qui concerne sa demande d'agrément;
- la responsable estime que les conditions de bien-être sont respectées et qu'elle prend soin de ses animaux.

Nous estimons que si les animaux sont laissés sur place, vu le non-respect des obligations légales concernant la protection et le bien-être des animaux, il pourrait y avoir des conséquences négatives pour ces derniers."

Il s'agit de l'acte attaqué.

Ce procès-verbal mentionne qu'une copie en a notamment été envoyée le 9 septembre 2011 à la partie requérante.

III. 8. Les refuges et les vétérinaires requis pour héberger les animaux saisis adressent à la partie adverse des rapports sur l'état de santé des animaux qui leur ont été confiés.

III. 9. Le 8 septembre 2011, la partie adverse statue sur la destination des animaux saisis. Elle décide de les confier à différentes sociétés protectrices des animaux, identifiées comme suit : Veeweyde Bruxelles, Animaux en péril, Sans Collier et la S.R.P.A. de Charleroi.

Cette décision, intitulée "procès-verbal de destination" (n° 63.SPF/63/EB/2011/AWF) est motivée comme suit :

- " 1. Vu les éléments d'information suivants ressortant des P.V. d'infraction 63.SPF/62/EB/2011 du 08/09/2011 et d'audition 63.SPF/106/MK/2011/AWF du 09/09/2011 qui ont été transmis en date du 09/09/11 à la [partie requérante] :
- a. activité de refuge sans agrément alors que l'opportunité a été laissée à la responsable de régulariser la situation;
 - b. absence de soins requis ou soins non adéquats des animaux;
 - c. récurrence des faits (avertissement 63.SPF/21/CM/2009 du 26/05/09, P.V. 63.SPF/43/CM/2009 du 17/09/2009 et P.V. 63.SPF/76/MK/2011 du 13/07/2011) ci annexés;
 - d. La [partie requérante] affirme qu'elle assure le bien-être de ses animaux. Elle y consacre tout son temps. Cependant, pour diverses raisons, nous constatons que pour certains animaux, les soins requis ne sont pas donnés.
2. Vu qu'une cinquantaine d'animaux ont été laissés sur place et que la responsable devra assurer leur bien-être (chiens, équidés, moutons, chèvres, porc);
3. Au vu des éléments d'information ressortant des rapports vétérinaires rédigés par les vétérinaires des refuges, il apparaît que 20 % des chiots présentent un manque de soins. Tous les chiens sont atteints, à des degrés divers, de parasitose externe.
4. Vu que, même dans l'hypothèse où une demande d'agrément en tant que refuge aurait été introduite par la responsable auprès de notre service, le délai nécessaire pour la délivrance d'un tel agrément au vu des conditions fixées par la législation et du constat d'absence des structures requises, ne serait pas raisonnable au regard du bien-être des animaux saisis.
5. Vu que l'euthanasie ne se justifie pas pour d'autres chiens que celui euthanasié sur place ainsi que ceux euthanasiés par Animaux en Péril avec notre accord.
6. Vu que la vente des animaux saisis par l'administration compétente ne se justifie pas, eu égard notamment au fait qu'une mesure à effet immédiat s'impose et au risque que les frais d'hébergement ne soient pas couverts par le prix de vente qui pourrait éventuellement être obtenu (au vu de l'âge et de l'état des animaux, des frais d'identification, etc.)."

III. 10. La partie requérante a été citée à comparaître devant le tribunal correctionnel de Nivelles, à l'audience du 18 novembre 2011, afin de présenter sa défense sur diverses préventions qui lui sont reprochées en rapport avec les faits constatés dans les procès-verbaux identifiés ci-avant.

IV. RISQUE DE PREJUDICE GRAVE ET DIFFICILEMENT REPARABLE

IV. 1. Thèses des parties

La partie requérante expose que la décision querellée porte gravement et irrémédiablement atteinte au projet qu'elle a développé et auquel elle consacre tout son temps et ses moyens. Elle soutient également que cette mesure porte irrémédiablement atteinte à sa réputation, relevant qu'il a déjà été jugé "qu'une atteinte à la réputation amplifiée par la médiatisation est constitutive d'un risque de préjudice grave difficilement réparable". En ce sens, elle cite un arrêt du Conseil d'Etat, dont elle estime les considérants transposables au cas d'espèce, par analogie. Elle ajoute qu'elle subit un préjudice moral considérable du fait de l'exécution de l'acte attaqué et fait valoir que "son équilibre et sa santé" seraient menacés en cas d'exécution de l'acte attaqué. Elle cite un autre arrêt du Conseil d'Etat dont elle estime également l'enseignement transposable, par analogie, à sa situation. Enfin elle souligne que "les frais d'entretien des animaux saisis - pour une durée qui ne peut à ce stade [...] être évaluée - risquent de s'avérer à ce point importants qu'elle ne pourra les supporter sans devoir mettre en risque sa propriété", citant encore un arrêt duquel elle déduit qu'une telle circonstance mérite d'être considérée comme un préjudice grave difficilement réparable.

Dans sa note d'observations, la partie adverse rappelle avant tout les conditions que doit remplir un préjudice invoqué à l'appui d'une demande de suspension pour justifier, en vertu de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la suspension de l'exécution d'un acte administratif, précisant que le préjudice ainsi invoqué doit être étayé concrètement. En substance, elle estime que le préjudice dont fait état la partie requérante ne répond pas à ces conditions. Elle relève que la partie requérante ne fournit en l'occurrence ni explication ni pièce de nature à prouver qu'elle risque de subir un préjudice grave et difficilement réparable - moral ou financier - du fait de l'exécution immédiate de l'acte attaqué. Elle estime, par ailleurs, que la jurisprudence dont fait état la partie requérante n'est pas transposable au cas d'espèce. S'agissant d'un éventuel préjudice financier, la partie adverse estime que la décision attaquée est de nature non pas à aggraver la situation de la partie requérante, mais au contraire à l'améliorer, eu égard aux "difficultés qu'engendrent nécessairement la gestion de plus de 120 animaux". Dans une autre perspective, elle

soutient que la partie requérante est elle-même à la source du préjudice dont elle fait état, mentionnant à ce propos que celle-ci "n'a pas effectué les démarches nécessaires en vue de l'obtention d'un agrément ni les formalités d'identification, d'enregistrement et de changement de responsable de tous les chiens dont elle était possession", et ce malgré les avertissements qui lui ont été adressés.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

Aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable".

L'article 8, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, dispose que la demande de suspension doit contenir un exposé des faits de nature à établir que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement attaqué risque de causer au demandeur un préjudice grave difficilement réparable;

Pour satisfaire aux dispositions précitées, la requérante doit, dans sa demande de suspension, démontrer in concreto que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des conséquences importantes se révélant, dans les faits, irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal. Cette règle comporte plusieurs corollaires :

- la charge de la preuve incombe à la requérante à qui il appartient d'apporter la preuve suffisante de la gravité et du caractère difficilement réparable du préjudice qu'elle allègue;
- la demande de suspension doit contenir les éléments de faits précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner;
- le préjudice allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants;
- le Conseil d'Etat ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande de suspension, les considérations ajoutées à l'occasion des plaidoiries ou dans des écrits non prévus par la loi ou les règlements de procédure n'ayant, à moins de n'être pas contestées ou d'apparaître comme indiscutablement déterminantes, que valeur de simples renseignements;

En tant qu'il résulterait de l'atteinte à la réputation de la requérante, amplifiée par la médiatisation de l'affaire dans le contexte de laquelle l'acte attaqué a été adopté, le préjudice allégué par la requérante, qui s'autorise d'un arrêt précédemment rendu par le Conseil d'Etat, n'est démontré par aucun élément concret et précis qui autoriserait à en admettre la vraisemblance.

En tant qu'il serait lié à la charge des frais d'entretien des animaux saisis, le préjudice n'est pas davantage démontré, la requérante étant en défaut d'étayer ses allégations par des éléments de faits précis et des documents probants, qui lui auraient notamment permis d'établir que lesdits frais ne seraient pas compensés – en tout ou partie – par l'économie des charges directes que lui imposait auparavant l'entretien des animaux saisis. Pour le surplus, il s'impose de rappeler qu'un préjudice financier, qui, à le supposer établi, résulterait de cette charge, serait en principe réparable puisqu'il pourrait être entièrement compensé par l'octroi de dommages et intérêts. Il n'en irait autrement que si la requérante établissait concrètement que ce préjudice financier est lui-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles. En l'espèce, et dès lors que le risque de préjudice financier n'est pas établi, on n'aperçoit pas en quoi, comme le prétend la requérante, celle-ci devrait "mettre en risque sa propriété".

S'agissant enfin du dommage que causerait à la santé et à l'équilibre de la requérante l'atteinte portée par l'acte attaqué à l'activité exercée et à l'engagement consacré à ce titre, si, en dépit de ce que la démonstration d'un tel préjudice confine une fois encore à la pétition de principe, il peut être admis que pareille mesure peut affecter son destinataire en sa vie quotidienne, ses préoccupations et ses aspirations légitimes, un tel préjudice doit toutefois être relativisé en l'espèce, dès lors qu'en ne saisissant pas tous les animaux détenus par la requérante, la partie adverse n'a porté qu'une atteinte partielle à l'activité ainsi exercée, atteinte dont la gravité n'est pas démontrée concrètement. En outre, il y a lieu de rappeler qu'à la date d'adoption de l'acte attaqué, la requérante exerçait son activité sans disposer de l'agrément imposé à cette fin, de sorte que, à le supposer suffisamment grave, le risque de préjudice allégué trouve directement son origine dans le caractère illicite de l'activité exercée sans l'autorisation requise, la requérante étant ainsi à l'origine du préjudice qu'elle invoque.

Pour ces motifs, le risque de préjudice grave et difficilement réparable ne peut être tenu pour établi, de sorte que, faute de satisfaire à l'une des conditions posées par l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, précitées, la demande ne peut être accueillie.

Dès lors que la demande de suspension doit être rejetée pour le motif qui vient d'être exposé, il n'est pas nécessaire de statuer en outre sur d'autres causes éventuelles de rejet, ni sur le sérieux des moyens.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-sept janvier deux mille onze par :

M.	David DE ROY,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
M ^{me}	Katty LAUVAU,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Katty LAUVAU.

David DE ROY.