

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 234.804 du 23 mai 2016

G./A.211.124/VI-20.113

En cause : **KERNER** Cécile,

ayant élu domicile chez
Me Yves-Bernard DEBIE, avocat,
boulevard Lambermont, n° 252,
1030 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par la Ministre des Affaires sociales et
de la Santé publique,

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

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 12 décembre 2013, Cécile KERNER demande l'annulation de "la décision n° DG/AMSZ/CITES/3.6.A/4/2013 du 15 octobre 2013 de la cellule CITES du service des affaires multilatérales et stratégiques près le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, en tant qu'elle notifie à la requérante «la saisie de la panthère noire naturalisée pour cause d'infraction au règlement n° 338/97 et de la loi du 28 juillet 1981», prononcée le 15 octobre 2013".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

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

Le dossier administratif a été déposé.

M. le Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, Michel QUINTIN, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 24 mars 2016, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 27 avril 2016.

M. le Conseiller d'Etat, Serge BODART, a exposé son rapport.

Me Julie VAN WALLEGHEM, *loco* Me Yves-Bernard DEBIE, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me Jean-François DE BOCK, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur chef de section, Michel QUINTIN, a été entendu en son avis.

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. La requérante a acheté en 2012 une panthère noire naturalisée au cours de la liquidation de la succession de feu Monsieur Roger DELCROIX, organisée par le notaire Anne GAHYLLE.

L'animal avait été empaillé par le taxidermiste J.-P. GERARD qui a établi le 26 novembre 1998 une facture de 121.000 francs pour l'achat et le montage d'une panthère noire, semblant correspondre à celle détenue par la requérante, facture qu'il a adressée à M. Roger DELCROIX précité.

Il n'est pas contesté qu'il s'agit d'une *Panthera pardus* reprise à l'annexe I de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington le 3 mars 1973 (convention CITES) et à l'annexe A du règlement CE n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

III. 2. Le 23 septembre 2012, la requérante envoie un courrier électronique à la cellule CITES du Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, afin de lui demander conseil au sujet de l'acquisition qu'elle a faite de la panthère noire naturalisée pour laquelle elle ne possède pas de certificat CITES.

Elle expose les démarches qu'elle a entreprises en vain pour obtenir le certificat CITES auprès des héritiers de M. DELCROIX et auprès du taxidermiste GERARD.

III. 3. Le 25 septembre 2012, l'attachée à la cellule CITES lui répond que, peut-être sans être consciente des conséquences que cela entraînait, elle a acheté un animal empaillé d'une espèce protégée sans le certificat qui autorisait sa vente, qu'elle a dès lors commis une infraction de même que ceux qui le lui ont vendu et qu'elle va en référer à son chef de service avant de reprendre contact avec elle.

III. 4. Interrogé par la cellule CITES, le taxidermiste J.-P. GERARD affirme dans une attestation datée du 22 mai 2013 avoir acheté la panthère noire en 1998 au parc animalier "Le monde sauvage" et l'avoir vendue la même année à M. DELCROIX; il déclare ne pas avoir reçu immédiatement le document CITES de la part du directeur du "Monde sauvage", mais l'avoir reçu "après quelque temps" et l'avoir envoyé à M. DELCROIX qui le réclamait, mais sans le noter dans son registre ; il ajoute qu'il n'a en aucun cas voulu vendre un animal sans documents.

III. 5. Il ressort de la décision attaquée que le 20 mai 2013, la cellule CITES a demandé au vétérinaire du "Monde sauvage" de fournir une copie du registre CITES du parc attestant la sortie de l'animal ainsi qu'une déclaration signée sur l'honneur du directeur du parc attestant qu'il a bien vendu un cadavre de panthère noire à M. GERARD (probablement un peu avant 1998). La décision attaquée explique que le directeur du parc n'a pas pu faire cette déclaration car il n'a plus le souvenir de cette transaction et que le vétérinaire du parc a mené des recherches dans les archives du parc mais n'a pas trouvé la trace d'un certificat correspondant à une panthère noire vivante.

Toujours selon la décision attaquée, en juin 2013, malgré les recherches fouillées menées par le service CITES dans les archives du dossier du parc "le Monde sauvage", aucune trace d'un certificat couvrant une panthère noire vivante ni d'un cadavre vendu à M. GERARD n'a pu être retrouvée.

III. 6. Selon l'acte attaqué, le 23 juin 2013, la requérante signale au service CITES qu'elle est antiquaire en art tribal et archéologie et historienne de l'art, elle concède avoir "fauté par ignorance" et déclare souhaiter trouver une solution pour régulariser sa situation.

Plusieurs pièces du dossier font référence à un courrier électronique du 20 septembre 2013 dans lequel le service CITES informe la requérante que la régularisation n'est pas possible et lui propose de faire abandon volontaire du spécimen. Les pièces communiquées au Conseil d'Etat ne comprennent cependant ni la communication du 23 juin 2013 de la requérante, ni le courrier du 20 septembre 2013 du service CITES.

III. 7. Le 23 septembre 2013, l'avocat de la requérante demande à l'administration de reconsidérer la question de la régularisation étant donné que la panthère noire a été acquise en Belgique dans une succession belge et que, documents du taxidermiste à l'appui, l'animal n'a pas été prélevé dans son milieu naturel en contradiction avec la réglementation mais est issu de la captivité.

III. 8. Le 24 septembre 2013, une fonctionnaire du service CITES répond à l'avocat de la requérante que la "commercialisation de spécimens inscrits à l'annexe AI (= les espèces les plus menacées, ce qui est le cas de la panthère noire) de la législation CITES n'est permise que si la personne possède des certificats CITES délivrés par son service ou par une autre autorité compétente CE", que dans le cas présent, Mme Kerner a acheté la panthère naturalisée sans le certificat requis, de telle sorte que l'administration ne peut pas régulariser la panthère pour en permettre la commercialisation "car aucun des éléments apportés ne prouve objectivement qu'un certificat a été délivré pour l'animal, ce qui ne permet pas de retracer l'origine exacte du spécimen" et que l'absence du certificat CE représente une infraction à l'article 4 de la loi du 28 juillet 1981 [portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des Annexes, faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que l'Amendement à la Convention, adopté à Bonn le 22 juin 1979], et [à] l'article 8.3. du règlement n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 [relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce]".

III. 9. Par un courrier électronique du 1^{er} octobre 2013, le service CITES réinterroge l'avocat de la requérante au sujet de l'abandon volontaire du spécimen.

III. 10. Le 7 octobre 2013, une fonctionnaire du service CITES adresse le courrier électronique suivant à la requérante :

" Comme suite à votre dernier mail, je vous fait part de la décision finale de ma chef de cellule, [...] concernant votre dossier. Après réflexion en interne avec les juristes, la piste évoquée que vous gardiez la panthère chez vous ne pourra malheureusement pas être concrétisée d'un point de vue légal. En effet, celle-ci a été acquise sans certificat et son origine est inconnue. Ma chef de cellule ne voit pas comment le spécimen pourrait être régularisé et il devra donc être saisi à moins que vous n'en fassiez finalement un abandon volontaire. Un PV administratif vous sera envoyé ainsi qu'à Mr GERARD. Sachez que j'ai fait tout ce qui était en mon pouvoir pour solutionner la situation. Faites nous savoir le plus rapidement possible si vous changez d'avis par rapport à l'abandon de la pièce".

III. 11. Le 11 octobre 2013, l'avocat de la requérante écrit au service CITES que sa cliente refuse toute remise volontaire de la panthère litigieuse et qu'elle s'opposera devant les tribunaux à toute mesure de saisie de l'animal.

Il invoque deux types de dérogations relatives à la commercialisation de certains spécimens menacés :

- 1) Il ressort de l'attestation du taxidermiste GERARD que l'animal provient bien de la captivité.
- 2) La dérogation est accordée, en vertu de l'arrêté royal du 9 avril 2003, lorsque le spécimen est détenu comme effets personnels ou domestiques, sachant que la requérante a acquis la panthère dans la succession de feu le bourgmestre DELCROIX, à titre privé : "Il convient donc, à tout le moins de l'autoriser à détenir la panthère litigieuse à titre d'effet personnel ou domestique. Ce que vous aviez proposé tout un temps avant de vous rétracter".

Il demande à l'administration de reconsidérer sa "décision".

III. 12. Le 15 octobre 2013, le service CITES notifie à la requérante la saisie de la panthère noire naturalisée pour cause d'infraction au règlement n° 338/97 et de la loi du 28 juillet 1981.

La décision émane d'un membre du personnel du service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, qu'un arrêté ministériel du 25 mars 2013 désigne pour rechercher et constater les infractions à la loi du 28 juillet 1981 (Moniteur belge du 21 mai 2013).

Le procès-verbal notifié, qui constitue l'acte attaqué, se présente sous la forme d'un document en deux colonnes. La première colonne reprend le texte de différentes dispositions légales et réglementaires applicables à la cause et la seconde colonne contient l'exposé du déroulement des faits ayant conduit à la décision, la notification de la décision de "saisie de la panthère noire naturalisée pour cause d'infraction au règlement n° 338/97 et de la loi du 28 juillet 1981" et l'indication des voies de recours.

Il s'agit de l'acte attaqué.

III. 13. Le 7 décembre 2013, Michaël COMBREXELLE, expert près la Cour d'appel de Paris, rédige à la demande de la requérante un rapport d'expertise "d'un spécimen naturalisé (panthère noire) de *felidae* de l'espèce dénommée panthère d'Afrique (*Panthera pardus*) morphe noire".

Ce rapport conclut que la panthère noire naturalisée est bien un spécimen né et élevé en captivité et non pas un spécimen prélevé dans le milieu naturel.

IV. OBJET DU RECOURS

IV. 1. Thèses des parties

A. Requête et dernier mémoire de la partie requérante

Dans le dispositif de sa requête en annulation, la requérante formule l'objet de son recours comme consistant en l'annulation du "procès-verbal initial" du 15 octobre 2013 de la cellule CITES. Dans son dernier mémoire, la requérante confirme que tel est bien l'objet de son recours, dès lors qu'il s'agit de la seule décision qui lui a été notifiée.

En réaction au rapport de l'auditeur chargé de l'instruction de la cause, elle ajoute toutefois ceci:

" Si votre Conseil devait considérer que le refus de régulariser la détention de la panthère noire du 7 octobre 2013 de la cellule CITES devait s'analyser comme un acte administratif unilatéral qui sort des effets juridiques, il conviendrait [de] constater que votre saisine porte tant [sur] l'annulation de la décision de refus du 7 octobre 2013 que sur le procès-verbal initial du 15 octobre 2013 et d'annuler la décision de refus de régularisation [...] adressée par courriel électronique [...] à Madame KERNER en date du 7 octobre 2013".

B. Dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle que "le recours en annulation est non pas dirigé contre une éventuelle décision de refus de dérogation mais contre la saisie administrative du 15 octobre 2013 ". Elle estime, par ailleurs, qu'"il n'y a pas eu à proprement parler de décision formelle de refus de dérogation en l'espèce, dans la mesure où il n'y a pas eu formellement, dans le chef de la partie requérante, de demande de dérogation motivée et étayée par un dossier, qui précéderait une demande d'importation, de transit ou d'exportation".

Elle ne conteste pas que, dans le cadre de l'échange de courriers entre la requérante et le service CITES, "l'argument de la possibilité d'une dérogation a été évoqué par la requérante, dérogation qui pourrait être justifiée par la circonstance que l'animal serait né et élevé en captivité (art. 2, al. 1^{er}, 6^o, de l'arrêté royal du 9 avril 2003), d'une part, et/ou par le fait qu'il constituerait un effet personnel et domestique au sens de l'article 2, J) du Règlement du Conseil (art. 2, al. 1^{er}, 5^o, de l'arrêté royal du 9 avril 2003), d'autre part". Toutefois, elle considère que l'"opinion émise par le service CITES n'est pas une réponse à une demande formelle de dérogation fondée sur l'article 4 de la loi du 28 juillet 1981 et sur l'article 2 de l'arrêté royal du 9 avril 2003, pas plus qu'une décision formelle".

Elle estime donc que cette "opinion" ne constitue pas un acte attaquant devant le Conseil d'Etat.

IV.2. Décision du Conseil d'Etat

L'objet du recours, tel qu'il est circonscrit dans la requête introductive d'instance, est limité à la décision du 15 octobre 2013.

Le dispositif de cette décision ne porte que sur la saisie de l'animal litigieux. La saisie est toutefois justifiée par le constat préalable d'une infraction au règlement n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce et à la loi du 28 juillet 1981 portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des Annexes, faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que l'Amendement à la Convention, adopté à Bonn le 22 juin 1979.

Ce constat d'infraction, s'il suffit à fonder la décision de saisie d'un animal protégé au sens de la réglementation précitée, ne peut être tiré que si l'administration a pris en compte tous les éléments pertinents de l'affaire, en sorte de pouvoir statuer en pleine connaissance de cause. Elle doit, notamment, tenir compte des éléments portés à sa connaissance par un administré qui seraient de nature à remettre en cause la matérialité de l'infraction, ou encore à justifier que celle-ci soit couverte par l'octroi d'une dérogation.

En l'espèce, il n'est pas contestable que la requérante a, sinon introduit une demande formelle de dérogation, à tout le moins manifesté son souhait d'en obtenir une, en évoquant tout d'abord de manière assez générale l'hypothèse d'une régularisation, puis en se référant de manière plus précise, dans le courrier de son avocat du 11 octobre 2013, à diverses hypothèses de dérogation prévues par la réglementation.

Sans qu'il y ait lieu de décider si ce courrier du 11 octobre 2013 constitue une demande formelle de dérogation, il suffit de constater que la partie adverse ne pouvait, en toute hypothèse, pas ordonner ladite saisie sans avoir tenu compte des arguments ainsi développés par la partie requérante en faveur d'une dérogation. A défaut d'une décision distincte sur cette question, absente du dossier administratif et dont les parties ne soutiennent pas qu'elle existe, il faut à tout le moins que la motivation de la décision de saisie fasse apparaître les motifs pour lesquels ces arguments n'ont pas été retenus.

La requérante contestant la motivation des décisions attaquées, il ressortit à l'examen des moyens de vérifier si cette exigence a été rencontrée, sans qu'il n'y ait lieu, pour cela, d'étendre l'objet du recours au-delà de la décision du 15 octobre 2013.

V. EXAMEN D'OFFICE DE LA COMPETENCE DE L'AUTEUR DE L'ACTE

V.1. Thèse de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante soutient que le service CITES n'est pas compétent pour refuser des dérogations, dès lors qu'"en vertu de l'article 4 de la loi du 28 juillet 1981, les dérogations doivent être accordée par le Roi, ce qui n'est pas le cas en l'espèce". La décision attaquée qui repose sur ce refus préalable de dérogation serait en conséquence, entachée d'illégalité.

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

Bien que cette critique ne soit pas formulée expressément comme un moyen nouveau, dans la mesure où est ainsi mise en cause la compétence de l'auteur de l'acte, il y a lieu d'examiner d'office cette question.

Conformément à l'article 6, § 1^{er}, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est seule compétente en ce qui concerne l'importation, l'exportation ou le transit des espèces animales non indigènes et de leur dépouilles.

En l'espèce, il ressort des faits de la cause que l'objet de la demande de la partie requérante à l'administration portait sur l'obtention d'un certificat CITES, ou à tout le moins d'une dérogation à l'obligation d'en posséder un. En d'autres termes, elle sollicitait un document autorisant l'importation, l'exportation ou le transit d'un animal naturalisé d'une espèce non indigène, ou l'octroi d'une dérogation à l'obligation de détenir cette autorisation. Une telle autorisation ou dérogation ne pouvait être délivrée que par l'autorité fédérale.

Au sein de cette autorité, le service CITES est l'organe de gestion qui est chargé, conformément à l'article 8, § 3, du règlement n° 338/97 du 9 décembre 1996, de délivrer au cas par cas le certificat permettant de déroger aux interdictions de commercialisation visées au paragraphe 1^{er} dudit article. Il n'est, par ailleurs, pas contesté que ce service est l'une des autorités visées à l'article 7 de la loi du 28 juillet 1981 précitée et que, conformément à l'article 6, § 1^{er}, de cette loi et compte tenu de l'arrêté ministériel de délégation du 25 mars 2013, l'auteur de cet acte était compétent pour prendre une décision de saisie administrative.

L'auteur de l'acte était, en conséquence, compétent pour prendre celui-ci.

VI. PREMIER MOYEN

VI. 1. Thèse de la partie requérante

Dans un premier moyen, la requérante invoque "la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et plus particulièrement de ses articles 1 à 3, [...] la violation du principe de la motivation interne de l'acte, de la violation du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que de l'absence, de l'erreur, l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs".

La partie requérante reproche, en substance, à la partie adverse de ne pas avoir justifié en droit dans l'acte attaqué les considérations servant de fondement à la décision, de ne pas avoir rencontré certaines demandes et constatations émises par elle et de contenir une motivation contraire aux dispositions légales invoquées, alors qu'en vertu des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991, la cellule CITES, étant une autorité administrative, avait l'obligation d'indiquer dans le corps même de sa décision les éléments de fait et de droit sur lesquels se fondait son appréciation.

Elle reproche en premier lieu à l'acte attaqué de ne pas préciser les considérations de droit fondant la décision et, en particulier, de ne pas préciser les articles de la loi du 28 juillet 1981 qui auraient été appliqués.

Elle lui fait ensuite grief de ne pas rencontrer les demandes d'éclaircissements formulées par son conseil dans son courrier du 23 septembre 2013, ainsi que les constatations émises par son conseil le 11 octobre 2013 s'agissant de la dérogation demandée pour un animal né et élevé en captivité et pour des spécimens détenus comme effets personnels ou domestiques.

Elle soutient, en troisième lieu, que la motivation critiquée est en totale inadéquation avec l'article 2 de l'arrêté royal du 9 avril 2003 précité, en ses 10° et 11°.

Dans son mémoire en réplique elle ajoute qu'à aucun endroit de la décision attaquée, ne figure la mention d'une disposition imposant ou même permettant à la partie adverse de réaliser une saisie. Elle souligne que l'échange des courriels n'est pas plus précis ni plus détaillé que l'acte attaqué au sujet des motifs de droit justifiant la saisie et ne lui permettrait pas davantage de prendre connaissance des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle met en exergue une confusion contenue dans le mémoire en réponse au sujet des dates de ces courriels.

Le mémoire en réplique critique ensuite l'absence de motivation adéquate ayant conduit la partie adverse à considérer que "la piste évoquée" de la conservation de la panthère par la requérante "ne pourra malheureusement être concrétisée d'un point de vue légal", à refuser que le spécimen puisse être détenu comme effet personnel ou domestique et à exclure la possibilité de garder l'animal sur la base de l'article 2, 10° et 11°, de l'arrêté royal du 9 avril 2003.

Dans son dernier mémoire, elle indique encore "qu'aucune infraction, préalable pourtant indispensable à la saisie, n'a été légalement constatée par la cellule CITES". Elle considère, à cet égard, que "le refus de dérogation de la cellule CITES dont dépend l'infraction est entaché d'illégalité" dès lors "que la cellule CITES n'était pas compétente pour octroyer des dérogations et que ce refus n'avait pas été régulièrement notifié à Madame KERNER". Elle ajoute que "l'exposé chronologique des échanges de courriels entre les parties sur lequel se fonde la partie adverse ne peut en aucun cas constituer une motivation adéquate" et réitère, pour le surplus ses critiques à l'égard des lacunes dans la motivation de la décision attaquée.

VI. 2. Décision du Conseil d'Etat

La décision attaquée a pour objet de notifier à la requérante la saisie administrative de la panthère noire naturalisée "pour cause d'infraction au règlement n° 338/97 et (à) la loi du 28 juillet 1981". Il s'agit de la mesure administrative prévue par l'article 6, § 1^{er}, de cette dernière loi.

La décision se présente sous la forme d'un document divisé en deux colonnes; celle de gauche reproduit le texte des articles 5 et 7 de la loi du 28 juillet 1981 et de l'article 8 du règlement n° 338/97 (*partim*), tandis que celle de droite expose les antécédents de l'affaire et notamment les courriers électroniques échangés et les démarches et recherches effectuées.

Dans l'exposé des antécédents de l'affaire, la décision rappelle notamment les différents échanges de courriels entre les agents de la partie adverse et la requérante ou son avocat, notamment pour les informer qu'en achetant un animal empaillé d'une espèce protégée sans le certificat qui autorisait sa vente, la requérante avait commis une infraction, de même que ceux qui le lui avaient vendu, que les vérifications et les recherches effectuées n'avaient abouti à aucun résultat et qu'aucun des éléments apportés ne prouvait objectivement qu'un certificat ait jamais été délivré pour l'animal, ce qui empêchait de retracer l'origine exacte du spécimen. La décision cite notamment un courriel adressé à l'avocat de la requérante, et joint à l'acte attaqué, lui indiquant que l'absence du certificat CE représente une infraction à l'article 4 de la loi du 28 juillet 1981 et à l'article 8.3. du règlement n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996.

Cette motivation a permis à la requérante de comprendre que la saisie de la panthère naturalisée est motivée par l'infraction commise lors de l'achat du spécimen protégé, sans le certificat qui autorisait la vente, ce qui constitue une

infraction au règlement C.E. n° 338/97 et à la loi du 28 juillet 1981. Cette motivation permet aussi de comprendre que l'infraction consiste en une méconnaissance de l'article 8 du règlement n° 338/97 et de l'article 4 de la loi du 28 juillet 1981.

La motivation de la décision attaquée permet, par ailleurs, de comprendre que la partie adverse a entrepris des démarches en vue de retracer l'origine exacte de l'animal protégé et que ce n'est que suite au constat de l'impossibilité de retracer cette origine qu'elle a pris la décision de saisie.

Cette motivation fait également apparaître clairement que l'élément constitutif de l'infraction est l'acquisition par la requérante d'un spécimen protégé, en violation de l'article 4 de la loi du 28 juillet 1981 précitée, et non pas sa simple détention. Aux termes de cette disposition, constituent des infractions tant la vente que l'achat, la détention pour la vente ou la simple détention. Chacune de ces infractions suffit, à elle seule, à justifier l'une des peines visées à l'article 5 de la loi, ainsi que l'imposition d'une saisie administrative, conformément à l'article 6 de la loi.

En exposant qu'il est impossible de retracer l'origine du spécimen litigieux et, partant, de le qualifier d'animal né et élevé en captivité au sens de la réglementation, la partie adverse explique à suffisance pourquoi l'achat de cet animal naturalisé ne peut être couvert *a posteriori* par une dérogation. Elle ne devait pas, en outre, exposer pourquoi la requérante ne pouvait obtenir une dérogation susceptible de couvrir des hypothèses étrangères à cette infraction et qui ne sont, par conséquent, pas à la base de la saisie, telles celles de la simple détention, visée à l'article 2, 5° de l'arrêté royal du 9 avril 2003 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, ou encore de la garde par un tiers d'un animal déjà saisi ou de l'hébergement et des soins des spécimens vivants saisis, visés à l'article 2, 10° et 11° du même arrêté.

Une telle motivation est suffisante sans que l'administration soit tenue de donner les motifs de ses motifs.

En permettant à son destinataire de savoir que la saisie administrative prononcée est justifiée par une infraction visée à l'article 4 de la loi du 28 juillet 1981 et à l'article 8 du règlement C.E., n° 338/97, consistant en l'achat d'un spécimen protégé au mépris de la réglementation applicable, la décision attaquée est adéquatement motivée en droit.

Le moyen est non fondé.

VII. DEUXIEME MOYEN

VII. 1. Thèse de la partie requérante

Dans un deuxième moyen, la partie requérante dénonce l'excès de pouvoirs, la violation des articles 7 et 8 du règlement C.E. n° 338/97, celle de l'article 4 de la loi du 28 juillet 1981, celle de l'article 2 de l'arrêté royal du 9 avril 2003, celle de la loi du 29 juillet 1991 et plus particulièrement de ses articles 1^{er} à 3, la violation du principe de motivation interne de l'acte et de la bonne administration et celle du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité.

Elle reproche à la partie adverse de refuser de prendre en considération le fait que la panthère litigieuse provient de la captivité et de lui dénier la possibilité qui lui est laissée par la loi de détenir cette panthère comme effet personnel ou domestique, alors que les conditions de délivrance du certificat CITES sont moins strictes notamment lorsque les spécimens sont nés et élevés en captivité, ce qu'elle soutient être le cas. Elle appuie cette affirmation en se référant à l'attestation du taxidermiste GERARD et au rapport de l'expert COMBREXELLE.

Elle ajoute que l'article 2 de l'arrêté royal du 9 avril 2003 vise, au 5°, les spécimens détenus comme effets personnels ou domestiques tels que définis à l'article 2, j, du règlement du Conseil et que celui-ci définit les effets personnels ou domestiques comme les "spécimens morts, parties de spécimens et les produits dérivés appartenant à un particulier et faisant partie de ses biens et effets normaux". La requérante rappelle que son avocat avait demandé d'autoriser celle-ci à détenir la panthère à titre d'effet personnel ou domestique, de telle sorte que l'acte attaqué ajoute des conditions que la loi ne prévoit pas et trompe la légitime confiance de l'intéressée.

Dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, la requérante développe les arguments à l'appui de son moyen et reproche, en substance, à la partie adverse de ne pas être en mesure d'établir que la panthère en cause ne serait pas née et élevée en captivité alors que de nombreux éléments du dossier attestent que tel est bien le cas, de dénier à l'attestation du taxidermiste toute portée probatoire, sans explication et sans s'inscrire en faux contre cette attestation et de ne pas avoir consacré une motivation formelle et adéquate au refus d'admettre que le spécimen en cause est né et a été élevé en captivité, l'argument de l'absence de certificat CITES (ou de la preuve de la disposition d'un tel certificat) étant sans pertinence à cet égard. Elle

insiste, notamment, dans son dernier mémoire, sur les conclusions de l'expert COMBREXELLE qui estime, au vu d'une série de constatations faites sur l'animal naturalisé, qu'"en aucun cas il ne peut s'agit d'un animal prélevé dans le milieu naturel".

VII. 2 Décision du Conseil d'Etat

L'article 54 du règlement de la Commission n° 865/2006 du 4 mai 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) no 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce définit comme suit les spécimens d'espèces animales qui peuvent être considérés comme nés et élevés en captivité :

- " Sans préjudice de l'article 55, un spécimen d'une espèce animale n'est considéré comme né et élevé en captivité que si un organe de gestion compétent, après avoir consulté une autorité scientifique compétente de l'État membre concerné, a la certitude que les critères suivants sont respectés:
- 1) le spécimen est un descendant ou le produit d'un descendant, né ou produit autrement en milieu contrôlé, de l'une des catégories suivantes de parents:
 - a) des parents qui se sont accouplés ou dont les gamètes ont été transmis autrement en milieu contrôlé (reproduction sexuée);
 - b) des parents vivant en milieu contrôlé au début du développement de la descendance (reproduction asexuée);
 - 2) le cheptel reproducteur a été constitué conformément aux dispositions légales qui lui étaient applicables à la date d'acquisition et d'une manière ne portant pas préjudice à la survie de l'espèce concernée dans la nature;
 - 3) le cheptel reproducteur est maintenu sans introduction de spécimens sauvages, à l'exception d'apports occasionnels d'animaux, d'œufs ou de gamètes, conformément aux dispositions légales pertinentes et de manière non préjudiciable à la survie de l'espèce concernée dans la nature, exclusivement dans l'un des buts suivants:
 - a) éviter ou limiter les effets négatifs de la consanguinité, la fréquence de ces apports étant déterminée par le besoin de matériel génétique nouveau;
 - b) utiliser des animaux confisqués conformément à l'article 16, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 338/97;
 - c) exceptionnellement, utiliser ces spécimens comme cheptel reproducteur;
 - 4) le cheptel reproducteur a produit une descendance de deuxième génération ou de génération ultérieure (F2, F3, etc.) en milieu contrôlé ou est géré d'une manière qui s'est révélée capable de produire, de façon sûre, une descendance de deuxième génération en milieu contrôlé".

L'article 1^{er} , 4^o, du même règlement définit le "milieu contrôlé" comme suit :

" un milieu manipulé pour produire des animaux d'une espèce donnée, qui comporte des barrières physiques empêchant que des animaux, des œufs ou des gamètes de cette espèce y soient introduits ou en sortent et présente des caractéristiques générales pouvant inclure, sans que la liste soit exhaustive, abris artificiels, évacuation des déchets, soins, protection contre les prédateurs et nourriture fournie artificiellement".

La charge de la preuve incombe au demandeur puisque, en vertu de l'article 59, § 2, du même règlement, "la dérogation prévue pour les spécimens visés à l'article 8, paragraphe 3, point d), du règlement (CE) n° 338/97 n'est accordée que si le demandeur a démontré à l'organe de gestion compétent, après que celui-ci a consulté une autorité scientifique compétente, que les conditions visées à l'article 48 du présent règlement sont remplies et que les spécimens concernés sont nés et ont été élevés en captivité ou ont été reproduits artificiellement conformément aux articles 54, 55 et 56 du présent règlement".

L'application de cette dérogation implique que soit identifié au préalable, selon le cas, le milieu contrôlé ou le cheptel reproducteur dont est issu le spécimen protégé.

Tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque les explications du taxidermiste J-P GERARD quant à la provenance supposée de la panthère n'ont pas pu être corroborées à la suite des recherches et des démarches que la partie adverse a effectuées auprès du parc animalier désigné et qui sont relatées dans la décision attaquée. L'acte attaqué répond ainsi de manière adéquate à l'argumentation de la requérante fondée sur l'attestation du taxidermiste et la partie adverse n'avait pas à "s'inscrire en faux" contre les allégations de celui-ci, qui est, au surplus, partie prenante dans le processus infractionnel.

De surcroît, la saisie attaquée est contenue dans un procès-verbal dressé par un agent visé à l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 28 juillet 1981, telle qu'elle se lisait à la date de la décision attaquée. En vertu de l'article 7, alinéa 6, de cette même loi, les procès-verbaux de constatation des faits dressés par les agents compétents font foi jusqu'à preuve du contraire.

Quant au rapport d'expertise rédigé le 7 décembre 2013 par M. Michaël COMBREXELLE, il atteste certes que le spécimen naturalisé litigieux est un spécimen né et élevé en captivité et non un spécimen prélevé dans le milieu naturel. Ce rapport, outre qu'il est rédigé après l'adoption de la décision attaquée, ne permet cependant pas – et n'a pas pour objet – de déterminer l'origine exacte du spécimen. La

circonstance que l'animal n'aurait pas été prélevé dans le milieu naturel ne suffit pas à établir qu'il est satisfait aux critères énumérés à l'article 54 du règlement précité de la Commission.

La partie adverse a donc valablement pu constater que la requérante a fait l'acquisition d'un spécimen naturalisé dont elle n'apporte pas la preuve qu'il est né et qu'il a été élevé en captivité, au sens de l'article 54 du règlement précité, ce qui constitue une infraction de nature à justifier sa saisie.

Elle n'avait pas, pour le surplus, à se prononcer sur la possibilité que la requérante "détienne" ce spécimen comme effet personnel ou domestique, dès lors que le motif de la saisie n'est pas la "détention" du spécimen litigieux, mais bien son achat en violation de l'article 4 de la loi du 28 juillet 1981 précitée.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VIII. TROISIEME MOYEN

VIII. 1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un troisième moyen "de la violation du principe du raisonnable, du principe selon lequel tout acte administratif doit être pris en toute connaissance de cause et apprécié dans sa globalité par l'autorité qui l'autorise, du principe général de droit imposant l'étude sérieuse et complète du dossier ainsi que du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité".

Elle reproche à la partie adverse, d'une part, de ne pas avoir tenu compte du fait que la panthère noire de la requérante est née et a été élevée en captivité et de l'attestation du taxidermiste et, d'autre part, de ne pas avoir consulté d'autorité scientifique pour déterminer si la panthère litigieuse était effectivement née et avait été élevée en captivité, alors que l'article 54 du Règlement CE n° 865/2006 de la Commission du 4 mai 2006 prévoit qu'un spécimen d'une espèce animale n'est considéré comme né et élevé en captivité que si un organe de gestion compétent, après avoir consulté une autorité scientifique compétente de l'Etat membre concerné, a la certitude que les critères qu'il énumère sont respectés.

La requérante allègue que malgré la déclaration du taxidermiste appuyée par le rapport scientifique de Monsieur Michaël COMBEXELLE, Conseiller

juridique en zoologie et collections animales, expert de Justice près la Cour d'appel de Paris, l'autorité compétente n'a pas consulté une autorité scientifique compétente afin de vérifier si la panthère rencontrait les critères repris dans le Règlement CE n° 865/2006.

Elle reproche à la partie adverse d'avoir, sans motiver sa décision, rejeté la déclaration du taxidermiste, qui fait pourtant foi, sans effectuer les démarches d'usage, à savoir consulter une autorité scientifique. Elle affirme que l'autorité a manifestement contrevenu notamment au principe selon lequel tout acte administratif doit être pris en toute connaissance de cause et apprécié dans sa globalité par l'autorité et au principe général de droit imposant l'étude sérieuse et complète du dossier. Elle ajoute que l'autorité ne peut pas se retrancher derrière le caractère discrétionnaire de son pouvoir pour violer les principes de droit administratif.

En réplique et dans son dernier mémoire, la requérante répète et développe l'argumentation contenue dans sa requête en annulation.

Elle écrit notamment que la postériorité de l'expertise de M. COMBREXELLE à l'égard de l'acte attaqué ne lui enlève pas sa pertinence puisque, en l'espèce, elle se limite à démontrer que la partie adverse n'a pas pris une décision en connaissance de cause et partant, n'a pas appliqué adéquatement les dispositions pertinentes et notamment l'article 54 du Règlement CE n° 865/2006 de la Commission du 4 mai 2006.

VIII. 2. Décision du Conseil d'Etat

L'article 54 du règlement d'exécution de la Commission n° 865/2006 du 4 mai 2006 dispose que, sans préjudice de l'article 55, un spécimen d'une espèce animale n'est considéré comme né et élevé en captivité que si un organe de gestion compétent, après avoir consulté une autorité scientifique compétente de l'État membre concerné, a la certitude que les critères qu'il énumère sont respectés. Cette disposition doit être rapprochée de l'article 59, § 2, du même règlement, déjà évoqué dans le cadre de l'examen du deuxième moyen.

Ces articles font de la consultation préalable d'une autorité scientifique compétente, un préalable à la décision de reconnaître un spécimen d'une espèce animale comme étant né et élevé en captivité, mais non à celle qui refuse cette reconnaissance ou qui procède à la saisie d'un spécimen.

En l'espèce, la décision attaquée repose sur le constat que l'origine exacte de l'animal acheté par la requérante ne peut pas être déterminée, qu'il est, en conséquence, impossible de vérifier si les critères de l'article 54 sont remplis ou non et que, partant, il n'est pas établi que cet animal est né et a été élevé en captivité.

Pour le surplus, il convient de relever que la partie adverse n'a pris l'acte attaqué qu'après avoir procédé à un certain nombre de démarches et de recherches auprès du parc animalier désigné par le taxidermiste, pour en conclure que l'origine exacte du spécimen ne peut pas être déterminée. La requérante ne conteste pas la réalité de ces recherches et démarches et le procès-verbal de constat fait foi jusqu'à preuve du contraire. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, la partie adverse a donc fait preuve de minutie et de prudence, en sorte qu'elle a pu statuer en connaissance de cause.

Concernant le rapport d'expertise produit par la requérante, outre qu'il a été rédigé après la notification de l'acte attaqué, il ne permet, en toute hypothèse, pas de retracer l'origine exacte de l'animal et ne suffit donc pas à invalider le constat posé par la partie adverse.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

IX. INDEMNITE DE PROCEDURE

Dans son dernier mémoire, la partie adverse demande qu'une indemnité de procédure de 700 euros soit mise à la charge de la partie requérante.

L'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, qui prévoit que la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat peut accorder une indemnité de procédure, a été inséré dans ces lois par l'article 11 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat.

L'article 39 de la loi précitée du 20 janvier 2014 indique que son article 11, notamment, entre en vigueur "à une date fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et au plus tard le 1^{er} mars 2014". Selon le même article 39, cette disposition s'appliquera "à toute demande, difficulté et recours, visé aux articles 11, 12, 13, 14 et 16, 1^o à 8^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973", introduit à compter de la date de son entrée en vigueur. En l'absence d'un arrêté royal fixant une date d'entrée en vigueur, l'article 30/1 des lois coordonnées sur le

Conseil d'Etat est entré en vigueur à la date ultime fixée par la loi c'est-à-dire le 1^{er} mars 2014.

Le présent recours a été introduit le 24 décembre 2013, soit avant l'entrée en vigueur de l'article 11 de la loi du 20 janvier 2014.

L'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne s'applique donc pas en l'espèce, en sorte qu'aucune indemnité de procédure ne peut être allouée à la partie adverse.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-trois mai deux mille seize par :

MM. Jacques JAUMOTTE,
David DE ROY,
Serge BODART,
M^{me} Katty LAUVAU,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Jacques JAUMOTTE.