

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 240.479 du 18 janvier 2018

220.246/XV-3229

221.026/XV-3273

En cause : **l'a.s.b.l Global Action in the Interest of Animals (GAIA),**
ayant élu domicile chez
M^e Anthony GODFROID, avocat,
square de l'Atomium 1 bte 80
1020 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 12 septembre 2016, la requérante demande l'annulation de «la décision du 12 juillet 2016 de l'Office Wallon des Déchets, envoyée à Monsieur le bourgmestre de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, de financer la mise en place de conteneurs par la société Rendac - ou les sous-traitants auxquels celle-ci ferait appel pour des raisons logistiques - dans les villes et communes de Wallonie susceptibles de recevoir des déclarations pour abattage à domicile et dans les villes et communes où des abattoirs temporaires/modulaires seraient mis en place». (A.220.246/XV-3229).

Par une requête introduite le 21 décembre 2016, la requérante demande l'annulation de «la décision du 23 juin 2016 du ministre wallon en charge de l'environnement et du bien-être des animaux, Carlo DI ANTONIO, relative au subside de "l'ensemble des frais de collecte et de transport et 75% des frais de transformation des déchets inhérents aux sacrifices qui ont eu lieu lors de la fête du sacrifice ("la fête de l'Aïd") de l'année 2016 ». (A.221.026/XV-3273).

II. Procédure

La partie adverse a déposé le dossier administratif.

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

M. Constantin NIKIS, premier auditeur a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Les rapports ont été notifiés aux parties.

Les parties ont déposé les derniers mémoires.

Par ordonnances du 2 octobre 2017, les affaires ont été fixées à l'audience du 24 octobre 2017.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Anthony GODFROID, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Yvan TOURNAY, *loco* M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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

III. Faits

Le 20 juin 2016, l'Office wallon des Déchets adresse au ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité, des Transports et du Bien-être animal une note relative à la collecte des déchets dans le cadre de la fête de l'Aïd pour les années 2015 et 2016.

Le même jour, le chef de cabinet du ministre adresse un courrier au directeur général de la direction de la Politique des Déchets, pour l'informer qu'«afin de veiller à l'hygiène et la salubrité publique lors de la fête du sacrifice, il est opportun de placer des conteneurs dans les villes qui délivreraient des autorisations pour abattage à domicile et dans les villes où des abattoirs temporaires/modulaires seraient mis en place».

Le 23 juin, le ministre adresse au directeur général de la direction de la Politique des Déchets un courrier rédigé comme suit :

« Dans le cadre de la collecte des déchets inhérents aux sacrifices qui auront lieu lors de la fête de l'Aïd 2016, l'intervention de la Région s'alignera sur celle allouée pour la gestion des animaux trouvés morts en exploitation agricole. L'ensemble des frais de collecte et de transport et 75 % des frais de transformation seront subsidiés par la Région wallonne, les 25 % restant étant à charge du demandeur ».

Il s'agit de l'acte attaqué par le recours portant le n° A.221.026/XV-3273.

Le 12 juillet, l'Office wallon des déchets adresse au bourgmestre d'Ottignies-Louvain-la-Neuve un courrier rédigé dans les termes suivants :

« Monsieur le Bourgmestre,

Je tiens à vous informer qu'une instruction ministérielle en rapport avec l'objet mieux défini sous rubrique a été adressée à mes services le 27 juin 2016.

Il y est précisé qu'au regard des enjeux en matière d'hygiène et de salubrité publique liés à la gestion des sous-produits animaux résultant des abattages qui prendront place lors de la Fête du Sacrifice le 12 ou le 13 septembre 2016, l'Office wallon des Déchets est autorisé à financer la mise en place de conteneurs par la société RENDAC - ou les sous-traitants auxquels celle-ci ferait appel pour des raisons logistiques - dans les villes et communes de Wallonie susceptibles de recevoir des déclarations pour abattage à domicile et dans les villes et communes où des abattoirs temporaires/modulaires seraient mis en place.

Les modalités de l'intervention financière sont alignées sur celles de l'aide qui est consentie pour la gestion des animaux d'élevage trouvés morts au sein des exploitations agricoles.

Cela signifie que l'Office wallon des déchets prendra en charge l'ensemble des frais de mise à disposition des équipements de collecte et de transport des sous-produits animaux générés et 75% des frais de transformation.

A titre d'information, sur base des coûts de transformation qui prévalaient en 2015, la contribution financière à charge du demandeur s'élèverait à 112,3 € par tonne de sous-produits animaux.

Pour vous permettre de vous faire une idée approximative du montant qui serait ainsi porté à votre charge, il faut savoir qu'il est communément admis que les abats représentent 12 à 15 kg par ovin et que le poids moyen d'une peau est de 6 à 7 kg par ovin.

Cela étant, il ne m'appartient pas de préciser si et le cas échéant selon quelles modalités ce coût est à porter à charge des personnes qui abattront/feront abattre un mouton lors de la Fête du Sacrifice.

La société RENDAC est en mesure de placer des big-bags et/ou des conteneurs étanches destinés à recueillir les abats d'une part et les peaux d'autre part. A cette fin il y a lieu de prendre contact avec le service

clientèle de la société RENDAC (...) afin de préciser le nombre de big-bags et/ou conteneurs souhaités, les modalités de placement et d'enlèvement, etc.

Je tiens à souligner que l'intervention financière de l'Office wallon des déchets porte exclusivement sur les sous-produits animaux générés lors de la Fête du Sacrifice. En aucune manière, l'Office wallon des déchets n'interviendra dans la prise en charge de frais liés à la surveillance et/ou au nettoyage des sites où seraient placés ces équipements de collecte ou dans des frais additionnels qui résulteraient de ce que la société RENDAC aurait eu à gérer d'autres types de déchets.

Il convient donc de veiller à placer les big-bags dans des endroits dont l'accès est interdit en dehors de la plage horaire nécessaire au bon déroulement de la Fête du Sacrifice et de faire respecter des consignes strictes quant à ce qui est déposé dans les big-bags : pas de sacs poubelles, pas de sacs plastiques, pas de casseroles usagées, pas de déchets ménagers et autres, etc.

(...) ».

Il s'agit de l'acte attaqué dans le recours portant le numéro de rôle A.220.246/XV-3.229.

IV. Jonction des affaires

Considérant que les deux recours sont dirigés contre des décisions étroitement liées entre elles et que la requérante expose n'avoir eu connaissance du courrier du ministre qu'après avoir introduit son recours contre le courrier de l'Office wallon des déchets; que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il y a lieu de joindre les deux affaires;

V. Recevabilité

A. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse conteste que les actes attaqués soient susceptibles de recours; qu'en ce qui concerne l'acte attaqué dans le recours n° 220.246/XV-3229, elle relève qu'il s'agit d'un courrier informant le bourgmestre des modalités qui s'appliqueront à la gestion des déchets dans le cadre de la fête de l'Aïd en 2016, qu'il exprime une position politique et constitue dès lors une déclaration d'intention qui n'est pas susceptible de modifier l'ordonnancement juridique de manière certaine; qu'elle fait valoir le même argument quant à l'acte attaqué dans le recours n° 221.026/XV-3273, lequel prend la forme d'un courrier adressé « en interne » par le ministre à un directeur d'administration;

qu'elle met par ailleurs en doute l'intérêt de la requérante à l'annulation; qu'elle soutient que l'acte attaqué « ne porte pas sur une subvention quelconque de l'abattage à domicile, mais bien sur l'intervention financière de la Région wallonne dans le

cadre de la collecte des déchets inhérents aux sacrifices qui auront lieu lors de la fête de l'Aïd 2016 » ; que selon elle, l'acte entrepris n'est dès lors pas contraire à l'article 4, alinéa 4 du règlement européen sur l'abattage; qu'elle considère qu'il ne peut davantage être assimilé à un encouragement à procéder à l'abattage des animaux à domicile, puisqu'il s'agit seulement de subventionner la mise en œuvre des mesures de sécurité et d'hygiène devenues indispensables; qu'elle estime que l'acte attaqué n'est pas directement lié au bien-être et à la protection des animaux et qu'aucune atteinte n'est portée aux lois existantes pour la protection du bien-être animal;

qu'elle plaide également l'absence d'intérêt actuel de la requérante et fait observer que, l'acte attaqué concernant la fête du sacrifice pour l'année 2016, il a épuisé ses effets;

B. Argumentation de la partie requérante

Considérant que pour justifier son intérêt au recours, la requérante rappelle les principes applicables à la recevabilité des recours introduits par des a.s.b.l.; qu'elle expose que sa mission statutaire est «de faire observer les lois existantes sur la protection des animaux et d'œuvrer à une réglementation qui réponde encore mieux aux intérêts et droits des animaux»; qu'elle affirme que l'acte attaqué est en contradiction avec l'article 4, al. 4, du règlement n° 1099/2009 du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort; qu'elle affirme qu'en accordant des subsides pour la mise à disposition de containers servant à recevoir les abats d'ovins lors de la fête musulmane du Sacrifice, la partie adverse autorise ou encourage implicitement l'abattage à domicile sans étourdissement; qu'elle ajoute que son intérêt a déjà été reconnu dans plusieurs affaires portant sur le sort des animaux, et plus particulièrement, dans des affaires portant sur le sort des animaux abattus illégalement à domicile; qu'elle cite trois décisions des cours et tribunaux;

qu'en réplique, quant à la nature des actes attaqués, elle fait valoir que le courrier du ministre à l'administration a sans aucun doute pour objectif de créer des effets juridiques, puisqu'en accordant ces subsides, le ministre vise à permettre aux villes et communes de Wallonie un placement plus rapide des containers concernés; qu'elle ajoute que cette lettre autorise l'Office Wallon des Déchets à placer des containers pour l'enlèvement des abats à la demande des villes et communes et informe ces dernières du fait que la plus grande partie des coûts engendrés sera supportée par la Région wallonne; qu'à propos du courrier de l'Office wallon des déchets, elle écrit que son but n'est pas seulement d'informer le bourgmestre et qu'il est «de nature trompeuse»; qu'elle rappelle qu'il mentionne «une instruction ministérielle qui n'existe même pas et ne peut donc pas servir de fondement» et en déduit qu'il s'agit bien d'une décision susceptible de recours, plus spécifiquement la décision que l'Office wallon des déchets prendra en charge l'ensemble des frais de mise à disposition des équipements de collecte et de transport des sous-produits animaux générés et 75 % des frais de transformation; qu'elle estime qu'en outre, l'Office wallon des Déchets détermine que la société Rendac est en mesure de placer des *big-bags* et/ou des conteneurs étanches destinés à recueillir les abats d'une part et les peaux d'autre part; qu'elle souligne que c'est l'Office wallon des déchets qui a adressé ces décisions aux bourgmestres et que c'est sur la base de cette lettre que les bourgmestres décident de placer des conteneurs, de sorte que l'acte attaqué est un

acte exécutoire visant à produire des effets de droit en créant un cadre pour les demandes des bourgmestres wallons à l'Office wallon des déchets de financer le placement de tels conteneurs;

qu'elle complète l'argumentation développée dans sa requête en annulation en citant des arrêts de la XIIème chambre du Conseil d'État du 12 octobre 2006;

qu'elle répète cette argumentation dans son dernier mémoire;

C. Appréciation du Conseil d'État

1. Quant à la nature des actes attaqués

Considérant que le courrier adressé le 23 juin 2016 par le ministre compétent au directeur général de la direction de la Politique des Déchets fait connaître à cette administration le principe et les modalités des subventions que la partie adverse accordera pour les dispositifs d'élimination des déchets provenant de l'abattage d'animaux à domicile lors de la Fête de l'Aïd; que, si ce courrier revêt une fonction d'information interne à la partie adverse, il matérialise cependant l'existence d'une décision; que, même si cette dernière fait peut-être par ailleurs l'objet d'un autre *instrumentum*, le courrier attaqué est le seul dont la requérante a pu avoir connaissance et qui la concrétise; que la décision d'accorder des subventions emporte des effets juridiques; que l'acte faisant l'objet du recours introduit sous le n° A.221.026/XV-3273 est susceptible de recours devant le Conseil d'État;

Considérant que le courrier adressé par l'Office wallon des déchets au bourgmestre d'Ottignies-Louvain-la-Neuve informe cette commune des modalités prévues pour lui permettre d'introduire, si elle le décide, une demande en vue de bénéficier des subventions en cause; que ce courrier ne traduit pas de décision propre, mais se borne à expliciter les modalités d'application de celle de la Région wallonne et ne peut, à cet égard, faire grief; que si un tel courrier a pour effet d'inciter les communes à user du dispositif de subventionnement prévu, il s'agit là d'un effet de fait, inhérent à l'application de la règle, et non d'un effet de droit distinct; que l'acte faisant l'objet du recours introduit sous le n° A.220.246/XV-3229 n'est pas susceptible de recours devant le Conseil d'État et que ce recours est irrecevable;

D. Quant à l'intérêt de la requérante

Considérant que les associations peuvent agir devant le Conseil d'État pour autant qu'elles satisfassent aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime; que le recours en annulation formé par une association est recevable lorsqu'elle se prévaut, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs

spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social;

Considérant que l'objet social de l'association requérante est défini par l'article 4 de ses statuts comme visant, notamment à «défendre [les] besoins [des animaux] et leurs droits à un bien-être optimal, entre autres leur droit à une vie et à une mort dignes, à un traitement respectueux et à la protection légale de leur vie et de leur bien-être» ainsi qu'à «veiller à l'application des lois existantes pour la protection du bien-être animal et de lutter pour une législation qui réponde de mieux en mieux aux intérêts et aux droits des animaux»;

Considérant que l'objet de l'acte attaqué est de subventionner, pour l'année 2016, l'adoption par les autorités communales de mesures de salubrité et d'hygiène accompagnant les pratiques d'abattage à domicile prévisibles dans le cadre de la fête de l'Aïd, plus spécialement le placement de conteneurs pour l'évacuation des déchets de viande; que la requérante soutient que l'installation de tels dispositifs par les autorités publiques facilite la pratique de l'abattage d'animaux à domicile sans étourdissement, ce qui mettrait en cause l'intérêt collectif qu'elle défend; que cette appréciation, même si elle est discutée, présente une vraisemblance suffisante pour justifier l'intérêt de la requérante à contester les actes administratifs concernés;

qu'en décidant de subventionner à 75 % les initiatives des communes en ce sens, la partie adverse y apporte un soutien; que dès lors, la requérante a intérêt à l'annulation de l'acte attaqué;

E. Quant au maintien de l'intérêt à l'annulation

Considérant que l'acte attaqué a produit ses effets en 2016 et qu'à l'audience, les parties expliquent que plusieurs communes wallonnes ont installé ces conteneurs, certaines d'entre elles, dont Ottignies-Louvain-la-Neuve, ayant dû les faire enlever en raison d'ordonnances en référé prononcées à l'initiative de la requérante; que l'objet social poursuivi par la requérante a donc été affecté par les conséquences de l'acte attaqué, dont la portée est intrinsèquement temporaire; qu'elle reste recevable à en contester la légalité; qu'il y a lieu de rouvrir les débats,

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

Article 1^{er}.

Les affaires portant les numéros 220.246/XV-3229 et 221.026/XV-3273 sont jointes.

Article 2.

La requête est rejetée dans l'affaire 220.246/XV-3229.

Article 3.

Les débats sont rouverts dans l'affaire 221.026/XV-3273.

Article 4.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé d'établir un rapport complémentaire.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le dix-huit janvier deux mille dix-huit par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
M ^{me}	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY