

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n^o 240.799 du 22 février 2018

224.454/XV-3650

En cause : **BRUNELLE** Bernard,
 ayant élu domicile chez
 M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
 boulevard d'Avroy 270
 4000 Liège,

 contre :

la Région wallonne,
 ayant élu domicile chez
 M^e Ann Lawrence DURVIAUX, avocat,
 rue de Bèze en Bourgogne 62
 5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 février 2018, Bernard BRUNELLE demande, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de «la décision de refus d'agrément relative à l'établissement situé rue Dodeur, à 4350 Pousset, en tant qu'éleveur commerçant, du 1^{er} février 2018, notifiée le 2 février 2018».

II. Procédure devant le Conseil d'État

Une ordonnance du 7 février 2018, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience publique du 13 février 2018 à 14 heures, date à laquelle l'affaire a été remise à l'audience publique du 21 février 2018 à 11 heures 30.

Une note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^e Ann Lawrence DURVIAUX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Nathalie VAN LAER, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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

Paula Malchair, la grand-mère du requérant, était, jusqu'au 3 octobre 2017, titulaire d'un agrément pour l'élevage professionnel de chiens à l'adresse concernée par l'acte attaqué, ainsi que pour un élevage situé Quai de la Batte, 24, à Liège.

Le requérant a travaillé dans ces établissements avec son père, Paul Brunelle, d'abord en tant qu'aidant et ensuite, selon ses dires, à partir de 2016 en tant que salarié.

Le dossier administratif mentionne que plusieurs contrôles menés dans l'établissement en 2011, 2012, 2013, 2015 et 2017 ont donné lieu à des constats d'infraction à la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux. Un jugement du tribunal de police de Liège du 18 avril 2017 retient diverses infractions à ce titre à charge de Paula Malchair et, réformant partiellement une décision du fonctionnaire sanctionnateur délégué, lui inflige une amende administrative de 5000 euros avec sursis partiel. Ce jugement décide que l'infraction doit être imputée à charge de la seule Paula Malchair, titulaire de l'agrément et gestionnaire de l'établissement, à l'exclusion de Paul Brunelle qui était également poursuivi. Le jugement impose à l'intéressée, sauf en cas de retrait d'agrément, de réaliser la mise en conformité des installations pour le 31 juillet 2017 et d'en transmettre la preuve aux services du fonctionnaire sanctionnateur pour le 10 août.

Il résulte d'un procès-verbal établi le 7 juin 2017 que, suite à des constats effectués à charge de Paula Malchair et Paul Brunelle, convoqués pour être entendus, le requérant s'est présenté seul auprès des services de la partie adverse en précisant que les deux précités ne souhaitaient pas se présenter, et qu'il a donné diverses explications. Il a notamment déclaré à cette occasion :

« J'aimerais que l'agrément soit maintenu pour les structures existantes, je compte demander l'extension d'agrément pour la cour arrière et je compte devenir nouveau gestionnaire pour autant que l'agrément me soit accordé. ».

L'agrément de chacun des deux établissements a été retiré par deux arrêtés du ministre compétent, qui n'ont pas fait l'objet de recours. Ces arrêtés, que les parties disent datés du 3 octobre 2017, se présentent sous la forme de courriers adressés à Paula Malchair et comportent chacun la mention suivante :

« Ce retrait prendra effet dans un délai de trente jours à compter de la date d'envoi de la présente lettre.

Conformément à l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 14 août, précitée, je vous rappelle que l'exploitation d'un élevage de chiens sans agrément est interdite. Vous êtes, par conséquent, tenue de prendre les mesures nécessaires pour renoncer à vos activités d'élevage de chiens.

En vertu de l'article 5, § 4, de la loi du 14 août 1986, précitée, j'ai décidé de vous interdire définitivement de solliciter un nouvel agrément avec effet immédiat et de gérer un établissement ou y exercer une surveillance directe des animaux, ces deux dernières mesures prenant effet en même temps que le retrait d'agrément.».

Lors d'une visite de contrôle effectuée le 10 octobre, il est constaté que certaines structures ont été rénovées, mais que divers problèmes subsistent. Un procès-verbal est établi et mentionne comme contrevenants Paula Malchair, Paul Brunelle et Bernard Brunelle. Le procès-verbal a été transmis au parquet le 18 octobre.

Le 11 octobre 2017, le requérant, ayant repris le fonds de commerce, introduit en son propre nom deux demandes d'agrément datées du 5 octobre.

Une visite de contrôle a lieu le 24 octobre. Par un courrier du 27 octobre, son conseil conteste certains manquements et sollicite, soit une suspension de la décision de retrait de l'agrément de Paula Malchair, soit l'octroi d'un agrément provisoire, pour éviter une interruption d'activité.

Une visite d'inspection effectuée le 13 novembre 2017 met en évidence 31 remarques négatives, auxquelles le conseil du requérant réagit par un courrier du 27 novembre, contestant certains manquements et affirmant qu'il a été remédié aux autres. Lors de cette visite, la présence de 127 chiens et 66 chiots est constatée.

Le 15 décembre, le ministre refuse l'agrément sollicité. Cet arrêté retient comme actuels deux griefs consistant en l'absence d'un local d'isolement et le fait que les chiens ne disposeraient pas d'eau potable en permanence. Le conseil du requérant fait valoir par des courriers des 19 et 20 décembre que les derniers travaux qui n'étaient pas encore réalisés lors de la visite d'inspection (local d'isolement) l'ont été depuis lors, et il sollicite en vain le retrait de cette décision.

Le 20 décembre, le requérant dépose une nouvelle demande d'agrément pour l'établissement de Pousset.

Un rapport de visite du 5 janvier 2018, produit par le requérant et visé dans l'acte attaqué mais non déposé au dossier administratif, conclut qu'il n'a plus été constaté d'infraction à la législation sur le bien-être animal et que les conditions de détention des chiens sont correctes. Ce rapport mentionne la présence de 103 chiens et 44 chiots.

Le 5 janvier 2018, le requérant cite la partie adverse en référé devant le président du tribunal de première instance de Liège afin de voir ordonner que les installations soient à nouveau contrôlées et qu'une décision soit prise pour lui accorder un agrément provisoire ou définitif. Par une ordonnance du 19 janvier 2018, il est fait partiellement droit à cette action et le tribunal enjoint à la partie adverse de prendre une décision dans les dix jours de la signification de l'ordonnance, l'urgence étant reconnue en raison de la nécessité de régler le sort des chiens encore en possession du requérant.

La partie adverse s'est prononcée en adoptant deux décisions de refus d'agrément.

L'une concerne l'établissement de Pouset et constitue l'acte attaqué dans la présente affaire. L'autre concerne l'établissement du Quai de la Batte et constitue l'acte attaqué dans l'affaire enrôlée sous le n° 224.453/XV-3649.

L'acte attaqué dans la présente affaire est rédigé comme suit :

« Le ministre du Bien-être animal,
Vu la loi du 14 août 1986 sur la protection et le bien-être des animaux, notamment les articles 5, 35 et 36;
Vu l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux, notamment les articles 1^{er} bis, 2, §§ 6 et 8, et 5;
Vu le retrait de l'agrément HK15603026 de l'élevage commerçant sis rue Joseph Dodeur 16 à 4350 Remicourt, notifié le 3 octobre 2017 au gestionnaire de cet établissement et entré en vigueur le 3 novembre 2017;
Considérant la demande d'agrément pour un élevage commerçant sis rue Joseph Dodeur 16 à 4350 Remicourt, introduite le 11 octobre 2017;
Considérant le contrôle de l'établissement du 13 novembre 2017, dont le rapport faisant état de 31 manquements aux normes de bien-être animal a été notifié le 23 novembre 2017;
Considérant le refus d'agrément pour un élevage commerçant sis rue Joseph Dodeur 16 à 4350 Remicourt, notifié le 15 décembre 2017;
Considérant la demande d'agrément pour un élevage commerçant sis rue Joseph Dodeur 16 à 4350 Remicourt, introduite le 20 décembre 2017;
Considérant le contrôle de l'établissement du 5 janvier 2018;
Considérant que l'établissement pour lequel un agrément est sollicité concerne une exploitation dont l'agrément (HK15603026) a fait l'objet d'un retrait, notifié le 3 octobre 2017 et entré en vigueur le 3

novembre 2017;

Qu'en effet la loi précitée dispose que "le Ministre peut retirer l'agrément délivré à un établissement. Ce retrait entraîne, pour le propriétaire ou le détenteur qui gère l'établissement concerné et y exerce une surveillance directe des animaux, l'interdiction de solliciter un nouvel agrément pendant une durée déterminée, indéterminée ou définitivement. En outre, ce dernier ne pourra pas, pendant la période en question, gérer un établissement [au sens de la loi], ou y exercer une surveillance directe des animaux";

Que l'arrêté royal précité précise que "le Ministre peut, à tout moment, retirer l'agrément d'un établissement si celui-ci ne satisfait plus aux conditions fixées par la loi et à ses arrêtés d'exécution. L'intéressé est informé de l'introduction de cette procédure par lettre recommandée. Celui-ci dispose d'un délai de 15 jours à compter de la date de réception de la lettre recommandée pour présenter ses observations au Service. La décision de retrait d'agrément ne peut être prise qu'à l'expiration du délai précité";

Que "l'intéressé" au sens de la disposition citée ci-avant, à savoir "l'établissement" tel que mentionné préalablement dans cette même disposition, a été informé par l'intermédiaire de sa gestionnaire, d'une part, le 14 juin 2017 de la procédure de retrait et, d'autre part, le 3 octobre 2017 du retrait d'agrément, de la motivation y relative et des interdictions contenues dans la disposition légale précitée;

Que, par conséquent, le retrait d'agrément notifié le 3 octobre 2017 entraîne, depuis le 3 novembre 2017, pour le gestionnaire de l'établissement ou le détenteur qui gère l'établissement concerné et y exerçait une surveillance directe des animaux, une interdiction de solliciter un nouvel agrément et de gérer un établissement ou y exercer une surveillance directe des animaux;

Considérant qu'outre la gestionnaire Madame Paula Malchair, Monsieur Paul Brunelle (son fils) participait à la gestion de l'établissement ainsi qu'aux soins et à la surveillance directe des animaux;

Qu'en effet Monsieur Paul Brunelle intervenait officiellement comme responsable et a été qualifié contrevenant à la loi précitée et à ses arrêtés d'exécution lors des contrôles à Remicourt au moins le 23 mars 2010 [...], 7 novembre 2011 [...], le 21 novembre 2012 [...], le 3 décembre 2015 [...], le 24 mars 2017 [...] et le 10 octobre 2017 [...];

Que lors du contrôle du 25 juin 2013 [...], Madame Paula Malchair admettait ne s'occuper d'aucun papier et refusait tout contrôle en l'absence de son fils, Monsieur Paul Brunelle;

Que, lors de son audition du 6 juin 2017 [...], Monsieur Bernard Brunelle affirmait que "nous sommes 3 pour assurer les soins (nettoyage, nourriture, soins des animaux,...), ma grand-mère, mon papa [Paul Brunelle] et moi" et que "s'il y a des décisions plus importantes à prendre telles que travaux, changements de fournisseurs,... On en discute à 3 (mon papa [Paul Brunelle], ma grand-mère et moi)";

Que, par conséquent, Monsieur Paul Brunelle était manifestement un responsable dans la gestion de l'établissement et disposait d'un rôle-cadre en matière de soins et de surveillance directe des animaux;

Considérant qu'outre la gestionnaire Madame Paula Malchair et Monsieur Paul Brunelle (son fils), Monsieur Bernard Brunelle (son petit-fils) participait également à la gestion de l'établissement ainsi qu'aux soins et à la surveillance directe des animaux;

Qu'en effet Monsieur Bernard Brunelle a participé aux contrôles au moins du 21 novembre 2012 [...], du 3 décembre 2015 [...], du 24 mars 2017 [...] et du 10 octobre 2017 [...];

Que lors du contrôle du 24 mars 2017 [...], Monsieur Bernard

Brunelle est intervenu activement et librement pour tenter d'expliquer et justifier aux autorités de contrôle certains des constats effectués, notamment la présence illégale de certains chiens dans la zone de quarantaine, l'organisation de la zone de nourrissage (absence d'eau et croquettes au sol), les marques de bagarres sur les animaux au sujet desquelles les autorités de contrôles retiendront un défaut de prévoyance quant aux bagarres et agressions;

Que, lors de ce même contrôle, Monsieur Bernard Brunelle était l'interlocuteur unique de l'autorité pour le contrôle administratif;

Que l'arrêté royal précité prévoit que ce sont "le responsable et le gestionnaire [qui] apportent leur collaboration à l'exécution du contrôle du respect des conditions fixées par la loi et ses arrêtés d'exécution même si celui-ci a lieu inopinément";

Que, par ailleurs, Monsieur Bernard Brunelle affirme dans son audition du 6 juin 2017 [...] que "S'il y a un animal malade c'est moi qui appelle le vétérinaire. (...). Les soins quotidiens sont assurés par moi";

Que l'arrêté royal précité prévoit que "si les animaux ne semblent pas en bonne santé ou s'ils manifestent des troubles comportementaux, le responsable entreprend immédiatement les démarches nécessaires afin d'en déterminer les causes et d'y remédier. Si nécessaire, il fait appel au vétérinaire de contrat";

Que la participation active de Monsieur Bernard Brunelle aux contrôles de l'établissement ainsi que sa responsabilité d'appeler le vétérinaire en cas d'animaux malades démontrent qu'il assurait un rôle de responsable de l'établissement ayant fait l'objet du retrait d'agrément, et ce de longue date avant ses demandes d'agrément introduites le 11 octobre 2017 et le 20 décembre 2017;

Que, dans ce cadre, le PV du 10 octobre 2017 [...], qui mentionne Messieurs Paul et Bernard Brunelle comme responsables des soins quotidiens aux animaux, porte d'ailleurs à charge notamment de Monsieur Bernard Brunelle des infractions liées au bien-être animal;

Qu'à ces éléments s'ajoutent les déclarations complémentaires de Monsieur Bernard Brunelle quant à son propre rôle dans l'élevage, lors de son audition du 6 juin 2017 [...], lors de laquelle il affirme que "nous sommes 3 pour assurer les soins (nettoyage, nourriture, soins des animaux...), ma grand-mère, mon papa et moi", que "les registres sont tenus essentiellement par moi. J'assure aussi l'entretien des loges, le nourrissage et l'abreuvement", qu'il s'occupe avec le vétérinaire des mises bas et des soins aux chiots, qu'il apprend le toilettage et qu'il s'occupe de la coupe des ongles et des vermifuges avec le vétérinaire, que "s'il y a des décisions plus importantes à prendre telles que travaux, changements de fournisseurs... on en discute à 3 (mon papa, ma grand-mère et moi)", qu'il s'occupe de l'administratif, et qu'ils ont pris à 3 la décision de faire des travaux pour ne pas perdre "notre" agrément;

Que, par conséquent, Monsieur Bernard Brunelle était manifestement un responsable dans la gestion de l'établissement et disposait d'un rôle-cadre en matière de soins et de surveillance directe des animaux;

Considérant que, par courrier du 27 octobre 2017, Monsieur Bernard Brunelle faisait état par l'intermédiaire de son conseil que son objectif est de "reprendre" les activités de l'établissement ayant fait l'objet d'un retrait d'agrément;

Qu'en effet, compte tenu des éléments qui précèdent, il ne s'agit pas de commencer une nouvelle exploitation, mais bien de poursuivre l'élevage qui a fait l'objet d'un retrait d'agrément et auquel le demandeur participait déjà quant à la gestion administrative et quant aux soins et à la surveillance directe des animaux;

Que, par ailleurs, Monsieur Paul Brunelle, père du demandeur, figure toujours dans la demande du 20 décembre 2017 comme un membre du personnel de l'élevage que Monsieur Bernard Brunelle, actuel demandeur, souhaite poursuivre;

Que Monsieur Bernard Brunelle confirme d'ailleurs lors d'un contrôle du 10 octobre 2017 [...], que Monsieur Paul Brunelle "[l'aide] afin d'assurer les soins aux animaux";

Que, par conséquent, la gestion litigieuse de cet établissement était collective par les responsables susmentionnés et le resterait donc partiellement par les mêmes responsables en cas de délivrance d'un nouvel agrément, cela malgré les nombreux procès-verbaux dressés à charge de ces derniers, sur plusieurs années, en matière de bien-être animal;

Considérant que le retrait d'agrément notifié le 3 octobre 2017 constatait qu'aucune collaboration loyale future ne pouvait encore être espérée avec l'élevage concerné et qu'il n'y avait pas de raison de croire que la situation pouvait s'améliorer sans un changement radical des rôles, responsabilités et infrastructures de l'élevage;

Que cette constatation a été consolidée dans le cadre de la procédure ayant donné lieu au refus d'agrément notifié le 15 décembre 2017, lors de laquelle 31 manquements ont encore été constatés alors que Monsieur Bernard Brunelle avait connaissance de longue date des problèmes rencontrés par cet élevage familial;

Que même des bacs à eau mordillés et coupants n'avaient pas été remplacés au moment du contrôle du 13 novembre 2017 et où le simple achat de produits désinfectants n'avait pas été réalisé à ce même moment;

Que, par conséquent, même si ces manquements ont laborieusement été rectifiés par la suite, il y a lieu de constater l'absence d'une prise de conscience dans le chef du demandeur quant aux exigences élémentaires de bien-être animal;

Considérant que, pour rappel, l'établissement ayant fait l'objet d'un retrait d'agrément était géré non seulement par Madame Paula Malchair, mais également par son fils Monsieur Paul Brunelle et déjà par son petit-fils Monsieur Bernard Brunelle, lesquels y disposaient de responsabilités notamment quant aux soins et à la surveillance directe des animaux;

Que, pour rappel, le retrait d'agrément entraîne légalement pour le gestionnaire de l'établissement ou le détenteur qui gère l'établissement concerné et y exerce une surveillance directe des animaux, l'interdiction de solliciter un nouvel agrément et de gérer un établissement ou y exercer une surveillance directe des animaux;

Que la loi, son arrêté d'exécution et tout retrait d'agrément pris sur ces bases doivent trouver un effet utile pour ce cas d'espèce et toute situation similaire;

Que, pour rappel, Monsieur Bernard Brunelle exerçait notamment plusieurs rôles que l'arrêté royal précité attribue aux "responsables" de l'établissement, notamment la participation aux contrôles et les prises de contact avec un vétérinaire en cas d'animaux malades;

Que, compte tenu de l'ensemble des développements susmentionnés, Messieurs Paul Brunelle et Bernard Brunelle étaient manifestement des responsables de l'établissement qui a fait l'objet d'un retrait d'agrément;

Que, par conséquent, l'interdiction de solliciter un nouvel agrément et de gérer un établissement ou y exercer une surveillance directe des animaux s'applique non seulement à Madame Malchair, mais également à Monsieur Paul Brunelle et à Monsieur Bernard Brunelle, eu égard aux responsabilités qu'ils ont exercées dans l'établissement et de leur rôle en matière de soins apportés aux animaux et de leur surveillance directe des

animaux;

Considérant que le retrait d'agrément précité contenait une injonction de prendre les mesures nécessaires pour renoncer à l'activité d'élevage de chiens, et non de poursuivre l'activité litigieuse;

Qu'un délai de 30 jours s'est écoulé entre la notification du retrait d'agrément et son entrée en vigueur;

Que, cependant, les actions initiées depuis la notification du retrait d'agrément visent manifestement la poursuite de l'activité voire son extension, comme l'envisageait Monsieur Bernard Brunelle lors de son audition du 6 juin 2017 [...] et comme en témoignent les demandes d'agréments introduites le 11 octobre 2017 et le 20 décembre 2017;

Que le refus d'agrément notifié le 15 décembre 2017 rappelait que l'exploitation d'un élevage de chiens sans agrément est interdite et que tous les moyens devaient être mis en œuvre pour ne pas augmenter le nombre et empêcher la reproduction des animaux, et qu'une prise en charge des animaux devait également être envisagée dans le respect de la réglementation en vigueur;

Qu'en effet, commet une infraction de 3^e catégorie au sens du Code wallon de l'Environnement celui qui se livre à une exploitation visée à l'article 5, § 1^{er}, de la loi précitée sans l'agrément exigée par cet article;

Que, par ailleurs, commet une infraction de 2^e catégorie au sens du Code wallon de l'Environnement celui qui gère un établissement visé à l'article 5, § 1^{er}, de la loi précitée et y exerce une surveillance directe sur les animaux alors qu'il fait l'objet d'une interdiction visée au § 4 du même article;

Que, par ailleurs, commet une infraction de 2^e catégorie au sens du Code wallon de l'Environnement celui qui introduit une demande d'agrément pour l'exploitation d'un établissement visé à l'article 5, § 1^{er}, de la loi précitée alors qu'il fait l'objet d'une interdiction visée au § 4 du même article;

Que de nombreux chiens de l'élevage précédent se trouvent encore dans les structures de l'établissement, en ce compris de nombreux chiots, et qu'il convient de garantir leur bien-être;

Que Monsieur Bernard Brunelle affirmait, par courrier du 3 janvier 2018, par l'intermédiaire de son conseil, qu'il n'a jamais été dans son intention d'euthanasier les chiens;

Que le nombre de chiens a cependant diminué d'une manière massive et inexpliquée, passant de 193 chiens au 13 novembre 2017 (127 chiens identifiés et 66 chiots) à 147 chiens le 5 janvier 2018 (103 chiens identifiés et 44 chiots);

Que, par conséquent, cette disparition massive et inexpliquée de 46 chiens (nombre minimal sous réserve de naissances intervenues après le 13 novembre 2017) n'est pas de nature à restaurer la confiance envers l'établissement, ni envers le demandeur compte tenu du cadre légal et réglementaire qu'il ne peut plus ignorer, et constitue des indices d'infractions et de non prise de conscience de la gravité de ses comportements;

Considérant que lorsque les agents habilités de l'administration constatent une infraction à la loi précitée, à ses arrêtés d'exécution ou aux règlements ou décisions européens et que cette infraction concerne des animaux vivants, ils peuvent saisir administrativement ces animaux et, si nécessaire, les faire héberger dans un lieu d'accueil approprié;

Qu'indépendamment de ce pouvoir de saisie, il convient de permettre dès à présent une saisie volontaire des chiens ou leur cession à un refuge agréé, dans la mesure où, comme rappelé par Monsieur le Président du Tribunal de Première Instance de Liège dans son ordonnance du 19 janvier 2018, il convient en urgence de régler leur sort;

Par ces motifs, l'agrément sollicité est refusé. La cession des chiens actuellement hébergés dans l'établissement est néanmoins autorisée uniquement en vue de souscrire à leur saisie administrative ou de les céder à un refuge agréé».

À l'audience, le requérant expose qu'il dispose encore d'environ une centaine de chiens en vertu d'une autorisation délivrée par la commune (il s'agit du permis d'environnement) et que les chiens excédentaires sont hébergés temporairement chez d'autres éleveurs; il dépose une attestation d'une personne qui déclare héberger vingt de ses chiens adultes. La partie adverse soutient que le requérant détient davantage de chiens et qu'il a poursuivi une activité d'élevage sans autorisation.

Le 13 février 2018, le requérant a été convoqué par les services de la partie adverse afin d'être entendu sur le grief d'exercer une activité d'élevage de chiens sans agrément.

IV. Second moyen

A. Argumentation du requérant

Considérant que le requérant prend un moyen, le second, notamment de la violation des articles 3, 18, 5, § 2 et 5, § 4, de la loi du 14 août 1986 sur la protection et le bien-être des animaux, ainsi que de l'article 7 du décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 [lire sans doute, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 février 2013 : l'article II.3 du Code de droit économique] et de l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution;

que, dans les première et troisième branches du moyen, il conteste le motif de l'acte attaqué selon lequel, à partir du moment où l'agrément est retiré pour un établissement, il ne pourrait plus exercer la moindre activité; qu'il fait valoir que lui-même n'a jamais été titulaire d'un agrément et n'en demande donc pas un «nouveau», et que l'agrément n'est pas accordé à un établissement mais à une personne physique ou morale qui l'a sollicité; qu'il fait valoir qu'une autre interprétation revient à autoriser l'administration à prononcer une interdiction professionnelle en violation de l'article 23 de la Constitution; qu'il plaide qu'il n'était pas le responsable de l'établissement dont l'agrément a été retiré, mais qu'il y travaillait comme aidant et ensuite comme salarié; qu'il fait également valoir qu'il n'a jamais fait l'objet d'une condamnation à titre personnel et que même le tribunal correctionnel ne peut prononcer, en cas d'infraction, que l'interdiction de détention d'animaux pour une période maximale de trois ans;

B. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse répond en se référant à la motivation de l'acte attaqué; qu'elle ajoute que cet acte repose sur des circonstances précises montrant que l'établissement était géré de manière collective par trois personnes et

observe que le requérant a l'intention de continuer à travailler avec son père; qu'elle souligne que l'agrément vise un établissement et que l'interdiction prononcée suite à un retrait vise le titulaire de l'agrément retiré, mais aussi toute personne impliquée dans la surveillance des animaux;

qu'elle invoque les travaux préparatoires de la loi du 14 août 1986 (*Doc. Sénat*, n° 3-298) et relève en particulier la formulation initiale de la proposition de loi, qui précisait que l'interdiction viserait aussi les demandes de nouvel agrément introduites «directement ou indirectement» pour éviter des demandes par personnes interposées; qu'elle observe que la disposition a été amendée par souci du principe de légalité qui implique un maximum de précision, mais que le nouveau texte, étendant l'interdiction au fait de «gérer un établissement ou y exercer une surveillance directe des animaux», reste dans la même philosophie; qu'elle en conclut que, dans le texte actuel, c'est bien «toute personne qui est présente dans l'établissement et qui y exerce une surveillance directe des animaux» qui est visée par les termes «ou le détenteur...»;

qu'elle relève en l'espèce les manquements constatés encore après le retrait d'agrément, démentant le rétablissement d'un lien de confiance avec l'auteur de l'acte attaqué, et estime que l'argumentation du requérant méconnaît la spécificité de la législation relative au bien-être animal;

C. Législation applicable

L'article 5 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux dispose comme suit en ses §§ 1^{er}, 2 et 5 :

« Art. 5. § 1^{er}. Sans préjudice de la législation sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes, l'exploitation d'élevages de chiens, de chats, de refuges pour animaux, de pensions et d'établissements commerciaux pour animaux, de marchés d'animaux et parcs zoologiques est soumise à l'agrément du ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions ou des autorités désignées par le Roi.

Les données de l'établissement agréé en application de l'alinéa précédent sont rendues publiques.

§ 2. Le Roi fixe les conditions d'agrément des établissements visés au § 1^{er}, en fonction de la nature de l'établissement, des espèces animales détenues et de leur nombre. Ces conditions concernent leur équipement et aménagement, l'hygiène, la sécurité et l'identification des animaux, ainsi que le contrôle et la guidance vétérinaire.

[...]

Le Roi peut imposer des conditions de compétence aux personnes qui détiennent et soignent des animaux dans les établissements visés au § 1^{er}.

§ 4. Lorsque l'une des mesures visées à l'article 42 est prise dans un établissement visé au § 1^{er}, le Service Bien-être animal du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement en fait rapport sans délai au ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions. Ce rapport ne doit pas être fait si le Service Bien-être animal du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement décide la restitution sous caution.

Le ministre peut prononcer le retrait de l'agrément accordé à l'établissement. Ce retrait entraîne, pour le propriétaire ou le détenteur qui gère l'établissement concerné et y exerce une surveillance directe des animaux, l'interdiction de solliciter un nouvel agrément pendant une

durée déterminée, indéterminée ou définitivement. En outre, ce dernier ne pourra pas, pendant la période en question, gérer un établissement visé à l'article 5, § 1^{er}, ou y exercer une surveillance directe des animaux.»;

D. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'article 5 de la loi du 14 août 1986, précitée, permet à l'autorité compétente d'assortir le retrait d'agrément d'un établissement d'une interdiction professionnelle «pendant une durée déterminée, indéterminée ou définitivement», visant «le propriétaire ou le détenteur qui gère l'établissement concerné et y exerce une surveillance directe des animaux»; qu'elle a estimé dans l'acte attaqué que cette décision étendait ses effets au requérant, en raison de son implication dans la gestion de l'établissement visé par le retrait d'agrément décidé le 3 octobre 2017; qu'elle a écarté l'argument selon lequel le requérant n'exerçait dans l'établissement qu'une activité, tantôt d'aidant, tantôt de salarié;

Considérant qu'il n'y a pas lieu, à ce stade de la procédure, de se prononcer sur le bien-fondé de l'interprétation soutenue par la partie adverse, selon laquelle la disposition en cause permettrait au ministre de prononcer une interdiction professionnelle non seulement à l'égard de la personne même à qui un agrément est retiré, ou des personnes physiques gérant une personne morale frappée par un tel retrait d'agrément, mais aussi à l'égard de toute personne ayant concouru activement, à quelque titre que ce soit, à l'exploitation de l'établissement concerné par cette mesure;

Considérant qu'en effet, une telle interdiction ne saurait résulter du retrait d'agrément automatiquement et par le seul effet de la loi, puisque sa durée «déterminée, indéterminée ou définitive» doit être précisée dans chaque cas; qu'en l'espèce, l'arrêté ministériel du 3 octobre 2017 a retiré à Paula Malchair l'agrément dont elle bénéficiait pour l'établissement situé à Pousset; que le ministre a assorti ce retrait d'agrément d'une interdiction définitive de solliciter un nouvel agrément et de gérer un établissement ou y exercer une surveillance directe des animaux; que l'arrêté est expressément adressé à Paula Malchair et ne cite aucune autre personne; que son dispositif vise uniquement Paula Malchair et n'interdit qu'à elle seule de solliciter un nouvel agrément, de gérer un établissement ou d'y exercer une surveillance directe des animaux; que, même si elle répond à un objectif d'intérêt général, une mesure de police administrative portant une atteinte grave au libre choix de l'activité professionnelle ne peut résulter implicitement d'une décision ministérielle relative à une tierce personne, décision ne comportant du reste aucun signe d'un examen de la situation individuelle de celui auquel on l'oppose;

Considérant que, dès lors, le motif déterminant de l'acte attaqué, selon lequel l'arrêté ministériel du 3 octobre 2017 interdit par lui-même au requérant de demander un agrément en son nom, est *prima facie* entaché d'une erreur de droit qui prive la décision de fondement légalement admissible; que, dans cette mesure, le second moyen est sérieux en sa première branche;

V. Urgence et extrême urgence

A. Argumentation du requérant

Considérant que le requérant justifie l'urgence qui l'amène à introduire une demande de suspension et l'extrême urgence de la cause en exposant qu'il détient toujours, à l'heure actuelle, le nombre de chiens visé dans l'autorisation de détention délivrée par la commune et, selon lui, non contestée par la partie adverse; qu'il indique que si ces chiens sont cédés à un refuge agréé ou saisis, il perdra tout son capital et ne pourra plus exercer son activité professionnelle à l'avenir, n'étant pas en mesure de reconstituer ce capital; qu'il estime la valeur de ses chiens à plusieurs dizaines de milliers d'euros et précise que depuis qu'il est devenu indépendant en octobre 2017, il n'a encaissé aucune recette, qu'il a fait des dépenses de plus de 20.000 euros pour mettre l'élevage en conformité avec les exigences de l'inspection et qu'il serait en situation de faillite s'il devait attendre l'issue d'un recours en annulation ou même d'une procédure de suspension ordinaire; qu'il redoute d'avoir investi en pure perte et de devoir abandonner définitivement son activité qui constitue son seul métier; qu'il y voit un préjudice irréparable qu'il y a lieu de prévenir par le recours à une procédure d'extrême urgence;

B. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse conteste l'urgence et l'extrême urgence, en faisant valoir que le requérant était parfaitement informé des problèmes qui existaient et qui ont été constatés pendant plus de 7 ans dans le cadre de l'exploitation de cet établissement; qu'elle souligne qu'il était parfaitement informé de la décision de retrait prise le 3 octobre 2017, qu'il n'a pas attaquée devant le Conseil d'État et qu'il a admis lors de l'audition du 7 juin 2017 son implication dans l'élevage; qu'elle constate qu'au contraire, il a voulu se lancer dans une exploitation plus étendue comme il ressort de sa demande d'agrément, sans consentir aux investissements nécessaires à leur hébergement dans des conditions conformes à la réglementation, comme en témoignent les constats opérés lors des visites de contrôle en novembre 2017; qu'elle conclut que ce sont ses propres fautes et négligences qui sont à l'origine de la situation d'urgence invoquée dans la requête;

qu'elle ajoute que l'origine du dommage allégué se trouve dans l'arrêté ministériel de retrait d'agrément du 3 octobre 2017 qui n'a pas fait l'objet de recours, et qui a pour effet d'interdire à l'établissement de faire commerce d'animaux à partir du 3 novembre 2017; qu'elle souligne également que le refus d'agrément du 15 décembre 2017 précisait l'obligation d'empêcher la reproduction des animaux et d'assurer leur prise en charge dans le respect de la réglementation en vigueur;

qu'elle fait encore observer qu'une éventuelle suspension de l'exécution de l'acte attaqué en extrême urgence n'aurait de toute façon pas pour effet de rendre la

demandeur titulaire d'un agrément pour qu'il puisse commercialiser les chiens, ni de contraindre le ministre à délivrer un tel agrément;

C. Appréciation du Conseil d'État

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation; que l'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain et qu'elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond; que le § 4 du même article prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension;

Considérant que, même s'il est vrai que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué ne pourrait avoir pour effet d'autoriser le requérant à exercer la profession en cause, elle lui donnerait une chance d'obtenir une décision plus favorable à ses intérêts;

Considérant qu'en vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux, l'agrément est accordé lorsque les conditions prévues par la réglementation sont remplies; que le ministre dispose d'un délai de quatre mois pour se prononcer sur les demandes d'agrément et qu'il peut, sans y être tenu, accorder un agrément provisoire;

Considérant qu'en introduisant la procédure en référé judiciaire, et ensuite la présente requête, le requérant entend obtenir une décision d'agrément au plus vite, au motif qu'il voudrait reprendre dès que possible l'exploitation antérieure dont il a acquis le fonds de commerce et notamment le cheptel canin, et qu'il n'a pas la capacité économique de supporter une inactivité de plusieurs mois;

Considérant que le requérant savait qu'à partir du 3 novembre 2017, l'établissement ne pouvait plus fonctionner dans le cadre de l'agrément antérieurement accordé à Paula Malchair et que lui-même ne pourrait exercer l'activité que moyennant l'obtention d'un agrément en son propre nom; que le projet d'entreprendre une activité soumise à autorisation administrative implique par nature le risque de voir cette autorisation refusée ou délivrée seulement au terme d'un

certain délai; qu'un tel risque est plus élevé lorsque, comme dans le présent cas, les antécédents du dossier donnent à l'administration des raisons objectives de se montrer particulièrement vigilante; que, dans ces conditions, les raisons avancées par le requérant ne sont pas, *in abstracto*, suffisantes pour conclure à l'extrême urgence de la demande;

Considérant toutefois que l'acte attaqué compromet la possibilité d'une activité professionnelle pour le requérant qui ne paraît disposer ni d'autres ressources ni d'aptitudes lui permettant de trouver facilement un autre emploi; qu'il entend exercer cette activité en tant qu'indépendant personne physique, ce qui l'expose à une situation sociale difficile en cas d'échec, d'autant qu'il a consenti certains investissements pour tenter d'obtenir l'agrément;

que, par ailleurs, l'activité concerne des animaux et met en cause leur lieu de détention et leurs conditions d'existence; qu'il ressort de l'ordonnance du 19 janvier 2018 du président du tribunal de première instance de Liège que la partie adverse «admet à l'audience que si la demande vise uniquement à accélérer la décision du ministre sans aucune forme de contrainte quant au contenu de celle-ci, elle peut être admise dans l'intérêt des animaux actuellement présents dans les installations (150 ? 200 ?) et dont le sort doit être réglé rapidement»;

qu'enfin, l'acte attaqué considère que le requérant fait l'objet d'une interdiction visée à l'article 5, § 4, de la loi du 14 août 1986, précitée; qu'avant la notification de cet acte, la partie adverse n'a jamais avisé le requérant d'une telle interdiction professionnelle et que, lorsqu'elle a traité sa précédente demande d'agrément, rejetée le 15 décembre 2017, elle n'a pas soulevé cette objection de principe, mais a seulement formulé des remarques relatives à l'état des installations; que cette attitude a influencé le comportement du requérant; que, comme il est relevé dans l'acte attaqué lui-même, l'interdiction professionnelle alléguée rend pénalement punissable dans son chef non seulement le fait de gérer un établissement et d'y exercer une surveillance directe sur les animaux, mais aussi le fait même d'introduire une demande d'agrément, comme le prévoit l'article 35, alinéa 1^{er}, 7^o et 8^o, de la loi,;

Considérant que, dans ces conditions particulières, la demande présente une urgence incompatible avec son traitement en annulation comme avec son traitement selon la procédure ordinaire de suspension;

Considérant que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié et que les conditions prévues par l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif sont réunies; qu'il y a lieu d'accueillir la demande de suspension,

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

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision du 1^{er} février 2018 prise par le ministre du Bien-être animal et refusant à Bernard BRUNELLE l'agrément en tant qu'éleveur commerçant relatif à l'établissement situé rue Joseph Dodeur 16, à 4350 Pousset.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopie à la partie n'ayant pas fait le choix de la procédure électronique.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

M ^{me} Diane DÉOM,	président de chambre f.f.,
M. Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Frédéric QUINTIN

Diane DÉOM