**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**LE PRÉSIDENT DE LA VI^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**

**A R R ÊT**

n° 241.045 du 20 mars 2018

A.224.768/VI-21.210

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

ayant élu domicile chez
Me Stéphane RIXHON, avocat,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles,

contre :

**la Région wallonne**, représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Laurence RENOY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 14 mars 2018, Diana du MONCEAU de BERGENDAL sollicite la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision de saisie de la Région wallonne adoptée le 7 mars 2018 et qui n'a pas encore fait l'objet d'une notification officielle à la partie requérante".

*II. Procédure*

Par une ordonnance du 14 mars 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 mars 2018 à 11 heures.

Le dossier administratif a été déposé.

Le droit visé à l'article 70 et la contribution prévue à l’article 66, 6°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M. David DE ROY, conseiller d'État, Président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Stéphane RIXHON, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e^ Laurence RENOY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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. Exposé des faits utiles à l'examen de la demande*

À s'en tenir à la version qu'en donne la requérante, les faits utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

" 1. Madame du Monceau est propriétaire d'un grand nombre d'animaux, essentiellement des chiens (environ 100) mais également des moutons, des ânes, des chevaux… Ces animaux vivent en liberté sur ses deux propriétés de Chastre (15 Ha de terrain) et Bousval (30 ares de terrain). Elle passe l'intégralité de son temps à s'occuper de ses animaux et ne fait pas commerce de ceux-ci.
Elle exerce cette activité par amour des animaux depuis plus de 30 ans.

2. Le 5 mars 2018, le juge d'Instruction Marielle PUFFET du Tribunal de Première Instance du Brabant Wallon rend une «ordonnance autorisant de pénétrer dans un lieu privé» […].
Cette ordonnance indique notamment que :
«Depuis 2009, Madame Diana du Monceau de Bergendael fait l'objet de nombreuses plaintes concernant des infractions récurrentes au bien-être animal, concernant de très nombreux animaux qu'elle recueillerait à son domicile, notamment.
Les derniers faits ayant été constatés en février 2018, d'une part par la zone de police Orne-Thyle concernant la divagation de chiens autour de la rue Baty de Noirmont, ainsi que la présence d'une quinzaine de chiots enfermés dans une voiture devant le domicile de Madame du Monceau de Bergendael et d'autre part par la SPA Veeweyde qui y a relevé plusieurs chiens qui présenteraient des blessures et des pathologies non soignées ainsi que des animaux sous-alimentés».
L'ordonnance indique également que le Dr. Gina Heukeskhoven, ainsi que le cas échéant,
- Les membres accrédités du Service Public de Wallonie ainsi que le cas échéant,
- Des agents de la zone de police compétente (notamment les membres de la brigade canine) pour les communes de Chastre et de Bousval;
- Et avec l'assistance éventuelle d'un serrurier en cas d'absence des occupants ou de refus de ceux-ci de donner accès aux lieux;
- D'un vétérinaire praticien, pour procéder sur place aux soins urgents;
- D'un service technique compétent pour capturer le ou les animaux;

sont autorisés à pénétrer dans les bâtiments et enclos sis à :
Rue du Baty-de-Noirmont, 1 à 1450 Chastre et Rue du Sclage, 20 à 1470 Bousval (les deux adresses de Madame du Monceau).
L'ordonnance est signée uniquement par le juge et pas par son greffier. Elle ne vise pas l'urgence.

3. Le 7 mars 2018, sur base de cette ordonnance et contre la volonté de Madame du Monceau, souffrant depuis plusieurs semaines d'une méningite virale […] et d'une blessure au bras droit à la suite d'une agression grave, une équipe composée de fonctionnaires de la Région wallonne, des forces de polices et des membres d'ASBL de protection des animaux s'introduisent chez Madame du Monceau à Bousval à 10h41.
Juste avant de rentrer dans les lieux, le conseil de Madame du Monceau, contacté par cette dernière, s'entretien brièvement au téléphone avec Madame Heukeskhoven. Il lui indique qu'il lui semble que l'ordonnance du juge d'instruction est irrégulière, notamment au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du 21 décembre 2017. Il indique également qu'il se rend immédiatement sur les lieux. La perquisition commence immédiatement et le conseil de Madame du Monceau n'arrivera que vers 11h30.
Dans la propriété et ses 30 ares de terrain, Madame du Monceau accueille environ 77 chiens. Après avoir constaté que l'état général des animaux ne pose pas vraiment de question et qu'ils ne sont ni maltraités ni ne manquent de nourriture […], l'équipe de la Région wallonne procède finalement à la saisie de 57 chiens au motif que :
«les conditions de détention (sont) inadéquates – hygiène non acceptables, excréments» et «le grand nombre de chiens non identifiés et non stérilisés alors qu'il n'y a pas de gestion des reproductions».
Il s'agit de l'acte attaqué dans la présente procédure […].

4. Le même jour vers 13h30, les agents du SPW se rendent à la propriété de Chastre et constatent la présence d'une vingtaine de chiens et d'animaux de ferme. Il est décidé de saisir deux des moutons de Madame du Monceau en raison de «l'absence de tonte depuis plusieurs années provoquant des difficultés à se déplacer et probablement des problèmes de peau». Les chiens ne sont pas saisis.
Cet acte est attaqué dans un recours introduit à la même date que le présent recours.

5. Après une série de courriels envoyés par le conseil de la requérante, les décisions querellées sont finalement transmises le vendredi 9 mars 2018 à 18h".

## *IV. Premier moyen*

### *IV.1. Thèse de la requérante*

La requérante soulève un premier moyen, pris de la violation "de la Convention européenne des droits de l'Homme, notamment son article 5 (liberté et sûreté), 6 (procès équitable), 7 (légalité des peines), 8 (vie privée), 9 (liberté de pensée), 13 (recours effectif) et Premier du premier protocole additionnel (respect des biens); de la Constitution, notamment de ses articles 10 et 11 (égalité et non-discrimination, et proportionnalité), 13 (juge attribué par la loi), 15 (inviolabilité du domicile), 16 (propriété), 17 (confiscation des biens), 19 (liberté de pensée), 22 (vie privée), 33, 35 *a contrario*, 39 et 105 (compétence de l'auteur de l'acte, répartition des compétences entre l'Autorité fédérale et la Région et attribution des compétences administratives), 40 (pouvoir judiciaire), 149 (motivation des jugements); du Code judiciaire, notamment ses articles 168 et 780 (signature des jugements par un greffier, sauf urgence et à peine de nullité); de la loi du 14 août 1986 «relative à la protection et au bien-être des animaux», notamment ses articles 4 (maltraitance sur les animaux), 7 (enregistrement des chiens et des chats), 34, § 2

fédéral (compétence du juge de Police), 334 (Région wallonne, violation du domicile) et 36, 3° (infraction pénale sur base de l'article 4), 42 (saisie); du Code de l'environnement wallon, notamment son article D. 145 (perquisition); du Code civil, notamment son article 544 (propriété); de la loi du 29 juillet 1991 «relative à la motivation formelle des actes administratifs»; des principes généraux de droit, notamment les principes d'égalité, de non-discrimination et de proportionnalité, les principes relatifs à l'attribution des compétences, à l'indisponibilité des compétences, à la motivation au fond et en la forme des actes administratifs, à la motivation des jugements et au principe de légalité des peines; de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation".

Elle le formule comme suit :

" EN CE QUE l'acte attaqué n'a pu être adopté que parce qu'il se base sur l'exécution d'une ordonnance du juge d'instruction du 5 mars 2018 permettant de s'introduire dans le domicile de la partie requérante;

QUE sans l'exécution de cet acte, la saisie d'animaux n'aurait pas pu avoir lieu parce que les animaux se trouvaient sur la propriété de la requérante et qu'elle n'a pas donné volontairement l'accès de celui-ci aux agents mentionnés dans l'ordonnance;

ALORS QUE l'article 15 de la Constitution indique que :
«Le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit»;

QUE l'illégalité de l'ordonnance en question entraîne l'illégalité des décisions administratives qui peuvent en découler (en ce sens : Police Liège, div. Huy, 27 février 2017);

QU'il est démontré ci-dessous que l'ordonnance du 5 mars 2018 viole plusieurs dispositions légales et notamment celle qui prévoit que tout acte du juge est identifié de manière authentique par un greffier (alinéa 1er), celle qui règle la répartition des compétences entre les Régions et l'Autorité fédérale (alinéa 2) et celle qui prévoit qu'une perquisition ne peut être autorisée que dans le cadre d'une instruction (alinéa 3);

<u>Alinéa 1 : Ordonnance non signée par un greffier</u>

EN CE QUE l'ordonnance du 5 mars 2018 est signée uniquement par Madame le Juge d'Instruction Marielle PUFFET et pas également par un greffier;

ALORS QUE l'article 168 du Code judiciaire indique que :
«Le greffier exerce une fonction judiciaire, accomplit les tâches du greffe et assiste, en qualité de greffier, le magistrat dans tous les actes de son ministère.
Cette règle ne reçoit exception que si, en raison de l'urgence, sa présence n'a pu être requise.
Les tâches du greffier sont les suivantes :
[…]
3° il passe les actes dont il est chargé, garde les minutes, les registres et tous les actes afférents à la juridiction près laquelle il est établi et il en délivre des expéditions, extraits ou copies;
[…]
Le greffier assiste le magistrat :
[…]

2° il est présent à l'audience;
3° il dresse le procès-verbal des instances et des décisions;
4° il donne acte des différentes formalités dont l'accomplissement doit être constaté et leur confère l'authenticité;
5° il élabore les dossiers de procédure et veille, dans le cadre de ses compétences, au respect des règles en la matière».

QUE l'article 780 du Code judiciaire indique que :
«Le jugement contient, à peine de nullité, outre les motifs et le dispositif :
1° l'indication du juge ou du tribunal dont il émane; les noms des membres du siège, du magistrat du ministère public qui a donne son avis et du greffier qui a assisté au prononcé».

QUE la jurisprudence confirme la nullité des actes judiciaires non signés par un greffier (Cass., 11 janvier 1999, Cass., 7 septembre 2001, JLMB, 2002, p. 319; Cass. 24 octobre 2001, Pas., 2001, 1699 cités in G. DE LEVAL et F. GEORGES, Précis de droit judiciaire, Tome 1 : Les institutions judiciaires : organisation et éléments de compétence, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 265);

QUE selon le Procureur général Krings «en édictant la présence obligatoire du greffier aux côtés du juge, la loi institue un contrôle des actes du juge. [Les actes du juge] ne seront jamais entièrement secrets; il y aura toujours un témoin dont la mission est de les constater et de les relater le plus fidèlement possible. C'est une garantie importante contre l'arbitraire» (Congrès tenu à Liège en 1971 par l'Union européenne des Greffiers de Justice);

QUE selon le Professeur PERROT «la présence d'un greffier aux côtés du juge permet de déceler le moment précis à partir duquel celui-ci se présente effectivement en qualité de juge» (cité par G. DE LEVAL et F. GEORGES, op. cit., p. 264).

QUE ces interprétations des articles 168 et 780 du Code judiciaire conduisent à considérer que l'ordonnance du juge non signée par le greffier, comme c'est le cas en l'espèce, n'a pas de force authentique et ne peut donc produire aucun effet et doit être tenu pour inexistant;

QUE cette règle ne reçoit d'exception qu'en cas d'urgence mais QUE l'urgence n'est pas invoquée dans l'ordonnance et QU'elle est, en toute hypothèse, démentie par les faits puisque l'ordonnance du 5 mars 2018 n'a été exécutée que le 7 mars 2018, soit deux jours plus tard et qu'elle ne prévoyait même pas de limitation dans le temps pour son exécution, ce qui démentirait toute situation d'urgence;

QUE le Conseil d'État, statuant en extrême urgence, n'a pas besoin de prononcer l'illégalité de l'ordonnance judiciaire afin de prononcer la suspension de l'acte querellé puisqu'il lui incombe « d'apprécier lui-même le sérieux du moyen, quand bien même il ne pourrait statuer sur le recours en annulation » (en ce sens : C.E., n° 74.799 du 30 juin 1998);

QUE dès lors, s'appuyant sur une autorisation de visite domiciliaire irrégulière, la saisie pratiquée chez Madame du Monceau est illégale car elle méconnaît le principe de l'inviolabilité du domicile et par voie de conséquence, la vie privée et le respect des biens de la requérante (articles 8 et 1er du premier protocole de la CEDH, les articles 15, 16, 17 et 22 de la Constitution et l'article 544 du Code civil).

<u>Alinéa 2 : Ordonnance qui ne respecte pas la compétence de l'Autorité fédérale</u>

EN CE QUE l'ordonnance du juge d'instruction est octroyée sur la base de l'article 34 de la loi du 14 août 1986 «relative à la protection et au bien-être des animaux», tel qu'applicable en Région wallonne, qui fait référence à l'article D.145 du Code de l'environnement wallon;

ALORS QUE si la Région wallonne est effectivement compétente pour déterminer les cas où une perquisition peut être ordonnée sur la base de l'article 11, alinéa 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (et dans les limites prescrites par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 148/2017, examiné infra, alinéa 3), elle n'est pas compétente pour régler les modalités de cette perquisition (en ce sens : L.C.E., Doc. Parl. Cons. Rég. Brux-Cap., 1998-1999, n° A 312/1, pp. 34-35 et F. FAURE, «Ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement», Amén.-Env., 2000, p. 185);

QUE l'article 34 de la loi du 14 août 1986 «relative à la protection et au bien-être des animaux», tel qu'il existait avant sa modification par la Région wallonne, prévoyait en termes de modalités fixées pour les visites domiciliaires que :
«La visite de locaux servant d'habitation n'est permise qu'entre 5 heures du matin et 9 heures du soir et il ne peut y être procédé qu'avec l'autorisation du juge du tribunal de police»;

QU'en donnant compétence au juge d'instruction et non au juge du Tribunal de police, la Région wallonne a déterminé les modalités de la visite domiciliaire, ce pourquoi elle est incompétente;

QU'en agissant de la sorte, la Région wallonne a également soustrait la partie requérante au juge qui lui était attribué par la loi (violation de l'article 13 de la Constitution);

QUE statuant en extrême urgence, le Conseil d'État ne peut, certes, suspendre l'application d'une norme décrétale et une ordonnance de justice rendue sur la base d'un article décrétal inconstitutionnel mais il peut tout de même suspendre l'acte administratif adopté sur cette base s'il estime le moyen sérieux, quitte à poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle complémentairement à cette suspension (en ce sens : C.E., n° 239.510 du 24 octobre 2017; C.E., n° 239.509 du 24 octobre 2017);

QUE dès lors, la saisie pratiquée chez Madame du Monceau est irrégulière puisqu'elle méconnaît le principe de l'inviolabilité du domicile et par voie de conséquence, la vie privée et le respect des biens de la requérante (articles 8 et 1er du premier protocole de la CEDH, les articles 15, 16, 17 et 22 de la Constitution et l'article 544 du Code civil);

QUE complémentairement à la suspension, la question préjudicielle suivante pourrait être posée à la Cour constitutionnelle sur la base de l'article 26, § 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 «sur la Cour constitutionnelle» : «Les règles répartitrices de compétences et notamment l'article 35 et l'article 39 de la Constitution ainsi que l'article 11, alinéa 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, combinés éventuellement à l'article 13 de la Constitution, s'opposent-ils à ce que le législateur wallon adopte une règle permettant au Juge d'instruction d'autoriser, en matière d'infraction environnementale relativement au bien-être animal, une visite domiciliaire, alors même que le législateur fédéral avait prévu que les visites domiciliaires dans cette matière était de la compétence du juge au Tribunal de Police ?».

<u>Alinéa 3 : Ordonnance qui ne respecte pas le droit au respect du domicile</u>

EN CE QU'en dehors de toute phase d'instruction, au cours de laquelle la partie requérante aurait pu disposer d'un droit organisé de demander un accès au dossier et aux actes d'instruction supplémentaires et au cours de laquelle la chambre des mises en accusation aurait pu exercer un contrôle quant à la régularité de la procédure, le juge d'instruction a autorisé une ingérence grave dans le droit au

respect de la vie privée de Madame du Monceau et la perquisition de son domicile par les agents visés dans l'ordonnance du 5 mars 2018;

ALORS QUE la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 148/2017 du 21 décembre 2017, a dit pour droit que :

«B.19.2. Etant donné que les griefs des parties requérantes sont uniquement dirigés contre l'article 63, 1°, de la loi du 5 février 2016, qui étend à la perquisition le champ d'application de la "mini-instruction" telle qu'elle est réglée à l'article 28*septies* du Code d'instruction criminelle, la Cour limite son examen à cette disposition.

B.20.1. L'article 28*septies* du Code d'instruction criminelle, qui a été inséré par la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, dispose que le procureur du Roi peut requérir du juge d'instruction l'accomplissement d'un acte d'instruction pour lequel seul le juge d'instruction est compétent, sans qu'une instruction soit ouverte. Cette procédure, appelée la "mini-instruction", constitue une exception au principe selon lequel les actes d'information ne peuvent comporter aucun acte de contrainte ni porter atteinte aux libertés et aux droits individuels (article 28*bis*, § 3, alinéa 1er, du Code d'instruction criminelle), de sorte qu'un tel acte d'instruction ne peut en principe être accompli que dans le cadre d'une instruction.

[…]

B.20.2. La loi du 8 avril 2002 relative à l'anonymat des témoins a ajouté, dans l'article 28*septies* du Code d'instruction criminelle, le "témoignage anonyme complet" aux actes d'instruction qui sont exclus du champ d'application de la mini-instruction. Cette exclusion a été justifiée par le fait qu'il s'agit d'"un mode de preuve exceptionnel, exorbitant du droit commun en ce qu'il porte atteinte au droit de défense [et] de contradiction consacré par l'article 6 de la CEDH" (Doc. parl., Chambre, 2000-2001, DOC 50-1185/007, p. 2).

B.20.3. Par suite de la loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête, la mini-instruction a été rendue possible pour l'observation effectuée à l'aide de moyens techniques afin d'avoir une vue dans une habitation (article 56*bis*, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle) et pour le contrôle visuel discret (article 89*ter* du Code d'instruction criminelle). Il fut ensuite ajouté un alinéa 3 à l'article 28*septies* du Code d'instruction criminelle, qui excluait le droit d'évocation du juge d'instruction pour les actes d'instruction précités.
Par son arrêt n° 202/2004, du 21 décembre 2004, la Cour a annulé l'alinéa 3 précité de l'article 28*septies* du Code d'instruction criminelle, de même que les articles 56*bis*, alinéa 2, et 89*ter* du même Code, en ce qu'ils peuvent être appliqués en combinaison avec l'article 28*septies* précité.
La Cour a jugé relativement à l'observation :
"B.5.7.4. L'observation avec moyens techniques afin d'avoir une vue dans une habitation est une mesure qui peut être comparée, en ce qui concerne l'ingérence dans les droits garantissant la vie privée, à la perquisition et aux écoutes et enregistrements des communications et télécommunications privées autorisés par l'article 90*ter* du C.I.Cr. Or, ces deux mesures sont expressément exclues du champ d'application de l'article 28*septies* précité.
En excluant de la mini-instruction ces deux mesures, ainsi que le mandat d'arrêt, le législateur, qui entendait «décharger le juge d'instruction des affaires pénales relativement simples ou petites», voulait toutefois «offrir des garanties suffisantes aux fins d'éviter que l'instruction soit vidée de toute substance ou que certains droits fondamentaux soient compromis» (Doc. parl., Chambre, 1996-1997, n° 857/1, pp. 37 et 38). Il a encore précisé que, si ces trois mesures pouvaient être utilisées dans le cadre d'une mini-instruction, «le champ d'application de cette procédure s'en trouverait considérablement étendu et l'institution du juge

d'instruction se verrait transformée en celle de juge de l'instruction, ce qui ne correspond pas à l'objectif du projet» (Doc. parl., Sénat, 1997-1998, n° 1-704/4, p. 185).
De même pour le «témoignage anonyme complet», le législateur a décidé «sciemment de confier uniquement au juge d'instruction le soin d'apprécier si le témoin qui souhaite garder l'anonymat a bien droit à ce statut protégé» (Doc. parl., Chambre, 2000-2001, DOC 50 1185/001, p. 27), et il a adopté l'amendement qui proposait d'exclure cette mesure de la mini-instruction parce qu'il s'agit «d'un mode de preuve exceptionnel, exorbitant du droit commun en ce qu'il porte atteinte au droit de défense [et] de contradiction consacré par l'article 6 de la C.E.D.H.» (Doc. parl., Chambre, 2000-2001, DOC 50 1185/007, p. 3).
B.5.7.5. L'atteinte aux droits au respect de la vie privée et à l'inviolabilité du domicile des personnes qui font l'objet d'une observation à l'aide de moyens techniques afin d'avoir une vue dans une habitation est d'autant plus grave que l'alinéa 3 de l'article 28*septies* du C.I.Cr., inséré par l'article 14 de la loi attaquée, rend inapplicable l'alinéa 2 qui eût permis au juge d'instruction de continuer lui-même l'enquête.
B.5.7.6. En raison de la gravité de l'atteinte à des droits fondamentaux qu'elle implique, la mesure ne peut être autorisée que dans les mêmes conditions que celles concernant la perquisition et les écoutes téléphoniques.
B.5.7.7. En négligeant, dans l'état actuel de l'organisation de la procédure pénale, d'exclure du champ d'application de la mini-instruction, qui fait l'objet de l'article 28*septies* b du C.I.Cr., l'observation avec des moyens techniques permettant d'avoir une vue dans une habitation, le législateur a violé les dispositions visées au moyen".
La Cour a jugé, en des termes analogues, en ce qui concerne le contrôle visuel discret :
"B.13.7. Le contrôle visuel discret est une mesure qui peut être comparée, en ce qui concerne l'atteinte au respect de la vie privée, à la perquisition classique et aux écoutes et enregistrements des communications et télécommunications privées autorisés par l'article 90*ter* du C.I.Cr. Or, ces deux mesures sont expressément exclues du champ d'application de l'article 28*septies* précité.
B.13.8. Pour les mêmes raisons que celles qui sont exprimées aux B.5.7.4 et B.5.7.5, le moyen est fondé.
B.13.9. En raison de la gravité de l'atteinte à des droits fondamentaux qu'elle implique, la mesure ne peut être autorisée que dans les mêmes conditions que celles concernant la perquisition et les écoutes téléphoniques.
B.13.10. En négligeant, dans l'état actuel de l'organisation de la procédure pénale, d'exclure le contrôle visuel discret du champ d'application de la mini-instruction, qui fait l'objet de l'article 28*septies* du C.I.Cr., le législateur a violé les dispositions visées au moyen".

[…]

B.20.5. Par l'article 63, attaqué, de la loi du 5 février 2016, la perquisition est retirée de la liste précitée des actes d'instruction qui sont exclus du champ d'application de la mini-instruction. Le législateur a précisé que cette modification a été opérée "dans un but pragmatique" et que "l'objectif poursuivi est celui qui avait prévalu lors de l'introduction de la mini-instruction [, à savoir,] d'une part, de décharger le juge d'instruction des affaires pénales relativement simples ou petites de manière à ce qu'il puisse se consacrer à des affaires plus complexes et, d'autre part, d'éviter la procédure relativement lourde allant de pair avec une instruction" (Doc. parl., Chambre, 2015-2016, DOC 54-1418/001, p. 52).

B.21. Les parties requérantes font valoir qu'en étendant à la perquisition le champ d'application de la mini-instruction, la disposition attaquée établit des différences de traitement injustifiées, d'une part, entre les personnes qui font l'objet d'une perquisition et celles qui font l'objet d'actes d'instruction qui restent exclus du champ d'application de la mini-instruction et, d'autre part, entre les personnes qui font l'objet d'une perquisition selon que la perquisition est menée dans le cadre

d'une instruction ou dans le cadre d'une mini-instruction. La disposition attaquée comporterait une ingérence disproportionnée dans le droit au respect de la vie privée, dans le droit à l'inviolabilité du domicile et dans le droit à un procès équitable.

B.22.1. Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 202/2004 précité, la perquisition, l'écoute et l'enregistrement des communications, l'observation effectuée à l'aide de moyens techniques afin d'avoir une vue dans une habitation et le contrôle visuel discret sont des mesures comparables en ce qui concerne l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée qu'elles occasionnent. Or, si la première mesure entre dans le champ d'application de la mini-instruction du fait de la disposition attaquée, les autres mesures mentionnées en restent exclues.
Afin de justifier cette différence de traitement, il est indiqué dans l'exposé des motifs :
"ce n'est pas en raison d'une différence quant à l'atteinte à la vie privée mais car la mini-instruction doit être réservée à des mesures ponctuelles, que ne sont ni la détention préventive ni les écoutes téléphoniques, ni les observations, qui, susceptibles d'être prolongées, exigent un suivi qu'il paraît difficile de gérer indépendamment de l'enquête. Si un juge d'instruction ordonnait de telles mesures sans évoquer le dossier, le dossier devrait être «dédoublé» durant leur exécution, gérée par le juge d'instruction alors que le ministère public continue de gérer l'enquête. Une telle situation serait source de confusion (notamment pour les enquêteurs) et d'erreurs. Dans la pratique, l'évocation s'imposerait dans ce cas.
Il en résulte qu'une extension de la mini-instruction aux écoutes téléphoniques ou aux observations avec moyens techniques n'aurait probablement que peu ou pas de justification ni d'intérêt dans la pratique.
C'est une autre considération qui a conduit à ne pas étendre le champ d'application de la mini-instruction au contrôle visuel discret. Cette technique est certes ponctuelle, tout comme la perquisition, mais, contrairement à la perquisition, elle est secrète, ce qui justifie des garanties renforcées (en ce sens : M.-A. BEERNAERT e.a., op.cit., p. 576).
La perquisition se fait quant à elle en principe en présence de l'inculpé ou d'un fondé de pouvoir qu'il pourra nommer, à tout le moins s'il est détenu (article 39 du Code d'Instruction criminelle)" (Doc. parl., Chambre, 2015-2016, DOC 54-1418/001, pp. 55-56).

B.22.2. Indépendamment de la question de savoir si le caractère ponctuel et non secret de la mesure constitue un critère pertinent pour justifier la différence de traitement attaquée, il convient de constater que la disposition attaquée a pour conséquence que la perquisition peut être requise via la mini-instruction dans le cadre d'une information, sans qu'une instruction doive être ouverte.
L'information se caractérise par son caractère éminemment secret et non contradictoire, les intéressés disposant de moins de garanties de protection des droits de la défense qu'au cours de l'instruction.
Certes, les personnes directement intéressées ont déjà le droit de demander accès au dossier pénal au cours de l'information (article 21*bis* du Code d'instruction criminelle). A l'inverse de ce qui est le cas pour l'instruction (article 61*ter* du Code d'instruction criminelle), ce droit d'accès au dossier, dans le cadre de l'information, n'est toutefois pas réglé au niveau procédural, de sorte que le ministère public – à défaut de motifs de refus légaux – peut simplement refuser la demande d'accès au dossier et aucune voie de recours n'est ouverte contre une décision de refus ou contre l'absence de décision. Par son arrêt n° 6/2017, du 25 janvier 2017, la Cour a jugé que cette absence de recours contre le refus ou l'absence de décision du ministère public en réponse à une demande d'accès à un dossier au cours de l'information, formulée par un inculpé, violait les articles 10 et 11 de la Constitution. Etant donné que ce constat d'inconstitutionnalité est exprimé en des termes suffisamment précis et complets qui permettent l'application de l'article 21*bis* du Code d'instruction criminelle dans le respect des normes de référence sur la base desquelles la Cour exerce son contrôle, la Cour a aussi jugé que, dans l'attente de l'intervention du législateur, il appartenait au juge de mettre fin à la

violation de ces normes, en appliquant par analogie l'article 61*ter* du Code d'instruction criminelle.
En outre, au cours de l'information, les intéressés ne disposent pas d'un droit formel de demander certains actes d'information, alors qu'un droit de demander des actes d'instruction complémentaires est accordé à l'inculpé et à la partie civile au cours de l'instruction (article 61*quinquies* du Code d'instruction criminelle). Il est vrai que les intéressés peuvent toujours adresser une demande informelle au ministère public, mais ce dernier n'est pas tenu d'accéder à cette demande et les parties ne disposent d'aucune voie de recours contre un refus ou une absence de décision.
Enfin, au cours de l'information, la régularité de la procédure n'est pas contrôlée par un juge indépendant et impartial, lequel pourrait purger le dossier d'éventuelles nullités, alors qu'un tel contrôle existe au cours de l'instruction (article 235*bis* du Code d'instruction criminelle).

B.22.3. Dans son avis, la section de législation du Conseil d'État a elle aussi relevé la position plus précaire des personnes intéressées au cours de l'information :
"L'extension du champ d'application de la «mini-instruction» a pour conséquence de renforcer la différence de traitement déjà existante concernant le droit de consultation du dossier, selon qu'une instruction est ouverte ou non. Alors que la procédure règle pareil droit de consultation dans le cadre de l'instruction (voir l'article 61*ter* du Code d'instruction criminelle), il n'en va pas de même dans le cadre de l'information, même lorsque des mesures d'instruction ont été accomplies dans le cadre de la mini-instruction. À cet égard, la question se pose de savoir si l'élargissement important du champ d'application de l'article 28*septies* du Code d'instruction criminelle ne doit pas conduire à l'attribution d'un droit de consultation du dossier lorsque des actes d'instruction ont été accomplis par le juge d'instruction en application de cet article" (Doc. parl., Chambre, 2015-2016, DOC 54-1418/001, p. 292).
En réponse à cet avis, l'exposé des motifs indique :
"Il n'est pas envisagé de modifier, à tout le moins avant la réforme globale de la procédure pénale, annoncée dans l'accord de gouvernement, les différences quant au droit des intéressés d'accéder au dossier selon que le dossier a fait l'objet d'une information ou d'une instruction" (ibid., p. 56).

B.22.4. En raison de la gravité de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et de l'inviolabilité du domicile qu'elle implique, la perquisition ne peut, en l'état actuel de la règlementation en matière de procédure pénale, être autorisée que dans le cadre d'une instruction, au cours de laquelle les personnes intéressées disposent d'un droit organisé de demander un accès au dossier et des actes d'instruction supplémentaires et au cours de laquelle la chambre des mises en accusation peut exercer un contrôle quant à la régularité de la procédure.
En incluant la perquisition, en l'état actuel de la règlementation en matière de procédure pénale, dans le champ d'application de la mini-instruction, sans prévoir des garanties supplémentaires pour protéger les droits de la défense, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire au droit au respect de la vie privée et au droit à l'inviolabilité du domicile.

B.22.5. Il résulte de ce qui précède que l'article 63, 1°, attaqué, de la loi du 5 février 2016 viole les articles 10, 11, 15 et 22 de la Constitution et qu'il doit dès lors être annulé.
L'examen des autres griefs et normes de référence ne pouvant donner lieu à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu d'examiner les moyens sous cet angle».

QUE l'enseignement de cet arrêt est parfaitement transposable au cas d'espèce :
1. Aucune instruction n'était en cours pendant la perquisition;
2. Aucune garantie procédurale particulière n'a été réservée à la requérante – le conseil de celle-ci n'a même pas été attendu pour pénétrer dans les lieux;
3. Alors que dans une mini instruction, c'est le Parquet (dont l'indépendance est garantie par l'article 151, § 1er de la Constitution) qui fait la demande de

perquisition au Juge d'Instruction, en matière de police de l'environnement, c'est uniquement un fonctionnaire susceptible de pressions politiques et qui n'est pas indépendant, qui fait cette demande. Or, selon la Cour constitutionnelle, le fait que le Parquet demande la perquisition au juge d'instruction n'est même pas suffisant;

4. En l'espèce, le juge d'instruction qui a autorisé la perquisition s'est notamment fondé sur le fait que «plusieurs chiens présenteraient des blessures et des pathologies non soignées ainsi que des animaux sous-alimentés», ce qui n'a pas été trouvé chez Madame du Monceau;
5. Le Juge d'Instruction n'a aucun moyen de s'emparer de l'affaire en cours, qui est traitée uniquement par des fonctionnaires wallons, à l'image de ce qui se fait en mini-instruction;
6. Hormis le Conseil d'État dans le cadre de la présente procédure, qui peut contrôler indirectement la régularité de la procédure en suspendant l'acte querellé, aucune chambre pénale n'est compétente pour contrôler le bon déroulement de la perquisition critiquée.

QUE statuant en extrême urgence, le Conseil d'État ne peut, certes, suspendre l'application d'une norme décrétale et une ordonnance de justice rendue sur la base d'un article décrétal inconstitutionnel mais il peut tout de même suspendre l'acte administratif adopté sur cette base s'il estime le moyen sérieux, quitte à poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle complémentairement à cette suspension (en ce sens : C.E., n° 239.510 du 24 octobre 2017 ; C.E., n° 239.509 du 24 octobre 2017);

QUE dès lors, la saisie pratiquée chez Madame du Monceau est irrégulière puisqu'elle viole le principe de l'inviolabilité du domicile et par voie de conséquence, la vie privée et le respect des biens de la requérante (articles 8 et 1er du premier protocole de la CEDH, les articles 15, 16, 17 et 22 de la Constitution et l'article 544 du Code civil);

QUE complémentairement à la suspension de l'acte querellé, la question préjudicielle suivante pourrait être posée à la Cour constitutionnelle sur la base de l'article 26, § 3 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 «sur la Cour constitutionnelle» : «Les articles 15, 16, 17 et 22 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6 et 8 de la CEDH, s'opposent-ils à une disposition décrétale permettant à un Juge d'Instruction d'autoriser une visite domiciliaire sur la demande d'un fonctionnaire, en dehors du cadre d'une instruction, tel que cela est prévu à l'article 34 de la loi du 14 août 1986 «relative à la protection et au bien-être des animaux», tel qu'applicable en Région wallonne, qui fait référence à l'article D.145 du Code de l'environnement wallon ?».

Le moyen est sérieux, en chacune de ses branches".

*IV.2. Appréciation du Conseil d'État*

Le premier moyen formule divers griefs à l'encontre de l'ordonnance aux termes de laquelle un juge d'instruction a autorisé la visite domiciliaire qui a abouti à la saisie contestée.

L'examen de ce moyen imposerait au Conseil d'État de se prononcer sur la légalité d'un acte d'un organe du pouvoir judiciaire, qui ne relève pas des actes visés à l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

L'exercice d'un tel contrôle de légalité n'est toutefois pas en son pouvoir, de sorte que le premier moyen doit être déclaré irrecevable.

*V. Deuxième moyen*

*V.1. Thèse de la requérante*

La requérante soulève un deuxième moyen, pris de la violation "de la Convention européenne des droits de l'Homme, notamment son article 5 (liberté et sûreté), 6 (procès équitable), 7 (légalité des peines), 8 (vie privée), 9 (liberté de pensée), 13 (recours effectif) et Premier du premier protocole additionnel (respect des biens); de la Constitution, notamment de ses articles 10 et 11 (égalité et non-discrimination, et proportionnalité), 15 (inviolabilité du domicile), 16 (propriété), 17 (confiscation des biens), 19 (liberté de pensée), 22 (vie privée), 33, 105 (compétence); de la loi du 14 août 1986 «relative à la protection et au bien-être des animaux», notamment ses articles 4 (maltraitance sur les animaux), 5 (logement des animaux), 7 (enregistrement des chiens et des chats), 34, § 2 fédéral (compétence du juge de Police), 334 (Région wallonne, violation du domicile) et 36, 3° (infraction pénale sur base de l'article 4), 42 (saisie); du Code civil, notamment son article 544 (propriété); de la loi du 29 juillet 1991 «relative à la motivation formelle des actes administratifs»; des principes généraux de droit, notamment les principes d'égalité, de non-discrimination et de proportionnalité, les principes relatifs à l'attribution des compétences, à l'indisponibilité des compétences, à la motivation au fond et en la forme des actes administratifs; de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation".

Elle le formule comme suit :

" EN CE QUE la décision querellée indique :
«53 + 4 chiens saisis [suite aux] infractions constatées par notre unité […] font l'objet d'un procès-verbal dont copie vous sera transmise selon la procédure. Notamment les constatations concernant […] les conditions de détention inadéquate hygiène non acceptable, excréments […] constituant une infraction à l'article 4, à l'article 36, à l'article 5 et 7 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux […]. Considérant le grand nombre de chiens non identifiés et non stérilisés alors qu'il n'y a pas de gestion des reproductions. Nous estimons dès lors que si l'animal est laissé sur place, cela aura des conséquences négatives sur son bien-être ainsi que sur son pronostic vital»;

ALORS QUE la jurisprudence du Conseil d'État la plus récente, rendue à propos de l'article 42 de la loi du 14 août 1986 indique que :
«la décision de saisir des animaux doit nécessairement se fonder sur l'état et la situation de chacun de ceux-ci» (C.E., n° 240.572 du 25 janvier 2018);

QUE la décision de saisie critiquée ne prend pas la peine de fixer, même approximativement le nombre d'animaux présents sur les lieux ou l'espace dont disposent ceux-ci;

QUE si 57 chiens ont été saisis (essentiellement des jeunes et des femelles), il en restait plus d'une vingtaine sur place;

QU'il ne ressort pas de l'examen de la décision querellée que l'état et la situation de chacun des chiens saisis a été examinée et encore moins que l'état et la situation des chiens qui n'ont pas été saisis l'auraient été;

QUE pourtant, la décision critiquée indique que :
«Nous estimons dès lors que si l'animal est laissé sur place, cela aura des conséquences négatives sur son bien-être ainsi que sur son pronostic vital»;

QU'il n'est pas possible de comprendre pourquoi le bien-être des chiens saisis, voire leur pronostic vital serait plus ou moins menacés que celui des chiens laissés sur place;

QUE la décision litigieuse ne procède donc pas au cas par cas en examinant la situation objective de chacun des animaux mais de manière globale, ce qui méconnaît l'article 42, § 1er de la loi relative au bien-être animal et également le principe de motivation au fond et en la forme des actes administratif ainsi que la loi du 29 juillet 1991 «relative à la motivation formelle des actes administratifs»;

ALORS QUE la décision querellée ne constate pas sérieusement que les chiens de la partie requérante seraient dans une situation qui contreviendrait aux articles 4, 5 ou 7 de la loi du 14 août 1986;

QU'en effet, il n'est pas contesté que «l'état général des animaux ne pose pas vraiment de question et qu'ils ne sont ni maltraités ni ne manquent de nourriture» […] et, dès lors, les prétendues infractions relevées sont en réalité des remises en cause du mode de vie de la partie requérante, qui a choisi volontairement de vivre entourée d'animaux qui vivent dans une grande liberté dans les limites de ses vastes terres;

QUE cette remise en cause du mode de vie de la partie requérante jusqu'à l'intérieur de son domicile, par des agents de l'autorité publique, viole les articles 5, 8 et 9 de la convention européenne des droits de l'Homme ainsi que les articles 10, 11, 19 et 22 de la Constitution, qui permettent à chacun de vivre selon leur propre volonté, tant qu'ils ne font pas un usage de leurs droits qui enfreindrait d'autres droits ou libertés;

QUE réalisée jusque dans son domicile, la saisie litigieuse viole *a fortiori* les dispositions mentionnées ci-dessus et méconnaît également les articles 1er du Premier protocole additionnel à la CEDH, 15, 16 et 17 de la Constitution;

QUE cette remise en cause du choix de vie de la partie requérante ne peut pas s'appuyer sur le large libellé des articles 4, 5 et 7 de la loi du 14 août 1986;

QU'en effet, ces trois dispositions sont sanctionnées par des dispositions pénales par les articles 35 et 36 de la loi du 14 août 1986;

QU'ériger la violation de ces dispositions en infractions pénales revient à les transformer en norme de droit pénal spécial, ce qui rend leur application limitée à une stricte interprétation; QU'une stricte interprétation de ces normes conduit à refuser un large pouvoir d'appréciation à l'autorité qui doit les exécuter; QUE dans ce cadre, la liberté individuelle de chaque individu doit primer et il ne peut y être porté préjudice que dans l'hypothèse d'un examen minutieux de chacun des cas individuels de chacun des animaux, ce qui n'a pas été fait ici (cf. supra);

Par conséquent, le deuxième moyen est sérieux également".

*V.2. Appréciation du Conseil d'État*

Le deuxième moyen formule, en substance, différents griefs se rapportant – notamment en lien avec l'erreur manifeste d'appréciation et une méconnaissance du principe de proportionnalité – à la motivation tant formelle que matérielle de l'acte attaqué, sans qu'il soit toujours possible de déterminer laquelle de ces exigences de motivation met précisément en cause chaque grief.

La requérante semble, avant tout, laisser entendre que les services de la partie adverse auraient procédé à la saisie litigieuse sans qu'aient été examinés la situation et l'état de chacun des animaux faisant l'objet de cette mesure. Cette absence d'examen de chaque cas particulier a été contestée, à l'audience du 16 mars 2018, par la partie adverse, notamment sur la base des rapports de vétérinaires, rapports à propos desquels la requérante n'a formulé aucun grief en termes de plaidoiries. Dans ces circonstances, cet aspect du moyen ne peut conduire à déclarer celui-ci sérieux.

Par ailleurs, il ressort de l'acte attaqué que la saisie contestée a été justifiée par les conditions d'hygiène dans lesquelles les animaux sont hébergés chez la requérante, d'une part, et par le fait que de nombreux chiens ne sont ni identifiés, ni stérilisés, et ce alors qu'il n'y a pas de gestion des reproductions, d'autre part. Sur la base de ces deux constats, qui – appuyés par les nombreuses photographies versées au dossier administratif – excluent toute erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse, il se comprend aisément que les animaux saisis soient pour l'essentiel – et ainsi que les parties se sont accordées à le reconnaître à l'audience – des femelles, en vue de leur stérilisation, et des chiots, naturellement plus exposés aux risques inhérents à des conditions d'hygiène déplorables. Au regard de ces préoccupations, il importe peu que la partie adverse n'ait pas, dans l'acte attaqué, expressément relevé que l'état des chiens qui échappent à la saisie était moins préoccupant que celui des animaux saisis, et ce d'autant que c'est finalement moins l'état des animaux qui est mis en cause, que leurs conditions d'hébergement.

En outre, le fait que tous les animaux hébergés dans la propriété concernée n'aient pas été saisis atteste, *prima facie*, que l'acte attaqué n'a pas été adopté en méconnaissance du principe de proportionnalité, la partie adverse laissant à la requérante une chance de continuer à héberger, dans des conditions acceptables, un nombre plus limité de chiens, dès lors que les conditions d'hygiène constatées lors de la visite peuvent – à tout le moins partiellement – s'expliquer par le nombre important d'animaux hébergés jusqu'alors.

Enfin, les développements du moyen relatifs au fait que l'acte attaqué est, en réalité, une remise en cause du mode de vie de la requérante procèdent d'une interprétation donnée par celle-ci, qui ne trouve aucun appui dans les pièces de la procédure et confine au procès d'intention.

Il suit de l'ensemble de ces considérations que le deuxième moyen n'est pas sérieux.

Dès lors qu'aucun des moyens soulevés n'est déclaré sérieux, la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué doit être rejetée, sans qu'il y ait lieu d'examiner d'autres motifs éventuels de rejet.

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

**Article 1er.**

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

**Article 2.**

Conformément à l'article 3, § 1er, 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 télécopieur.

**Article 3.**

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI$^{e}$ chambre siégeant en référé, le vingt mars deux mille dix-huit par :

MM. David DE ROY, conseiller d'État, président f.f.,
Vincent DURIEUX, greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vincent DURIEUX. David DE ROY.