

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° 241.284 du 23 avril 2018

224.874/XV-3701

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 29 mars 2018, Bernard BRUNELLE sollicite, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de la décision du 26 mars 2018 par laquelle la partie adverse lui refuse l'agrément comme éleveur commerçant pour un établissement situé rue Dodeur, 16 à 4250 Pousset.

Il sollicite également du Conseil d'État la condamnation de la partie adverse à lui délivrer, dans les trois jours de la notification de l'arrêt, un agrément provisoire sous peine d'une astreinte unique de 50.000 euros.

II. Procédure devant le Conseil d'État

Une ordonnance du 30 mars 2018, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XV^e chambre du 17 avril 2018 à 14 heures.

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

M^{me} Diane DÉOM, président de chambre f.f., a exposé son rapport.

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

M^{me} Geneviève MARTOU, premier auditeur, a été entendue 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. Faits

Les faits utiles à l'examen de la présente affaire font suite à ceux qui sont exposés dans l'arrêt n° 240.799, du 22 février 2018. Selon la requête, qui n'est pas contredite à cet égard dans la note d'observations de la partie adverse, ces faits se présentent comme suit :

Après le prononcé de l'arrêt précité, le requérant a sollicité le retrait de la décision suspendue par cet arrêt et l'adoption d'une nouvelle décision sur sa demande d'agrément.

Le 7 mars, il a été entendu par l'administration à propos de l'évolution de son cheptel canin. Aucune sanction n'a été proposée à son encontre.

Sans réponse quant à sa demande d'agrément, le requérant a sollicité du juge des référés, par un courrier du 13 mars, une fixation dans la quinzaine.

Le 15 mars, six membres de l'administration se présentent en ses installations pour une visite d'inspection. Il s'agit de personnes différentes de celles qui avaient réalisé les inspections des 13 novembre 2017 et 4 janvier 2018. Le procès-verbal consécutif à cette visite reprend 22 remarques et se conclut par un avis défavorable.

Le 21 mars, le requérant transmet à la partie adverse le devis relatif au remplacement des détecteurs d'incendie manquants ou considérés comme défectueux.

Le 26 mars, la partie adverse notifie au requérant d'une part le retrait de la décision suspendue par l'arrêt n° 240.799, et d'autre part une nouvelle décision de refus d'agrément. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, se présente 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 4 et 5;

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 2, 4, 7, 18 et 29;

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 et l'avis défavorable du Service quant à la demande d'agrément du 11 octobre 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 refus d'agrément pur un élevage commerçant sis rue Joseph Dodeur 16 à 4350 Remicourt, notifié le 1^{er} février 2018;

Que l'exécution de cette décision a été suspendue par le Conseil d'État dans son arrêt n° 240.799 du 22 février 2018, rendu sur procédure d'extrême urgence;

Que cette décision a été retirée ce jour par l'autorité compétente, en vue d'adopter la présente décision;

Considérant le contrôle de l'établissement du 15 mars 2018 et l'avis défavorable du Service quant à la demande d'agrément du 20 décembre 2017;

Considérant que cet avis défavorable fait état de non-conformités quant aux obligations administratives au sein de l'établissement;

Qu'en effet, l'inventaire des femelles n'était pas tenu à la disposition des autorités au moment du contrôle et que ce n'est qu'après plusieurs demandes de l'autorité que M. BRUNELLE a accepté d'aller le chercher à son domicile privé;

Que, tout comme l'inventaire des femelles, les fiches d'élevage n'étaient pas tenues à la disposition des autorités de contrôles et ont été amenées plus tard;

Que certaines fiches sont manquantes plus de 48h après la naissance de chiots (3 Beagles, 6 Labradors, 1 Amstaff);

Que la fiche de portée du 4 janvier 2018 de la chienne Berger allemand (900032001792615) mentionne 5 chiots mais qu'il ne reste à la date du contrôle que 3 chiots sevrés;

Que sur la fiche d'élevage des Teckels, l'identification du père n'est pas mentionnée;

Que les directives écrites concernant l'éducation du chien ont été préparées sur la base des directives du Service, mais que le responsable d'un élevage doit également fournir des directives écrites concernant l'alimentation, le logement et les soins de l'animal;

Considérant que l'avis défavorable du Service fait également état de non-conformités quant à l'identification des chiens au sein de l'établissement;

Qu'en effet, l'Amstaff hébergé dans le Magasin et les chiots suivants ne sont pas identifiés : 4 Bergers allemands nés le 4 décembre 2017, 5 Teckels nés le 8 janvier 2018, 2 Akitas nés le 4 janvier 2018, 3 Bergers allemands nés le 4 janvier 2018;

Que, pourtant, l'identification des chiens est obligatoire avant l'âge de huit semaines;

Que, par ailleurs, des chiens sont enregistrés à l'adresse de l'élevage, mais au nom de l'ancienne gestionnaire Mme Paula MALCHAIR, alors que d'autres sont enregistrés à l'adresse privée de M. Bernard BRUNELLE;

Considérant que l'avis défavorable du Service fait également état de non-conformités quant aux équipements et structures au sein de l'établissement;

Qu'en effet, les locaux où sont détenus les animaux doivent être équipés d'un système d'alarme contre l'incendie. Or, tous les locaux ne sont pas munis de détecteurs adéquats et suffisamment audibles pour prévenir le responsable ou son personnel. Dans l'Étable de devant, le détecteur a été démonté; dans le Pré (enclos 61 à 66), et dans l'allée du Pré, des détecteurs sont présents mais sans pile; dans le local d'isolement, un détecteur est présent mais à peine audible de l'habitation;

Que les surfaces minimales d'hébergement des animaux ne sont pas respectées. En effet, dans la Petite Cour arrière, 9 chiens se trouvent dans un enclos de 9,60 m² (1 Husky, 3 Groenendaels, 3 Bergers allemands, 2 Tervurens) et 9 autres chiens dans un enclos de 10,40 m² (2 Huskys, 4 Bergers allemand, 3 Groenendaels). La surface réglementaire minimale de 34 m² n'est donc pas respectée;

Que les enclos repris ci-après ont aussi une superficie inférieure à la norme minimale requise. Le magasin, enclos 117: 2m² (< 2.5m²) pour 2 Beagles, enclos 118: 2m² (< 4m²) pour 1 Beagle et 1 Labrador, enclos 119: 2 m² (< 4m²) pour 2 Labradors, enclos 120: 2m² (< 4m²) pour 1 Labrador et 1 Amstaff, enclos 121: 2,72 m² (< 4m²) pour 2 Labradors, Allée du Pré, enclos de 2,3 m² (< 3m²) pour 3 chiens (Shiba, Pinscher, Pékinois) enclos 108 : 1,6 m² (< 2m²) pour 2 Jacks Russels, Étable de devant : enclos de 9 m² (< 10m²) pour 2 Dogues allemands;

Que, dans la Petite Cour arrière, un enclos de mise bas de 4,4 m² pour un Dogue allemand et ses 8 chiots au lieu des 5 m² requis par la réglementation;

Que, dans ces conditions, les chiens ne disposent pas d'enclos adéquats avec suffisamment d'espace pour se mouvoir;

Qu'un seau en plastique présente des bords qui ont été mordillés et rendus coupants (enclos 52 dans "Le Pré");

Que certains enclos présentent un sol conforme mais d'autres ne répondent pas aux exigences. Dans "Le Pré", les enclos 40 à 47 présentent un sol égal (Epoxy). Les autres enclos de cette allée présentent un sol en béton non égal en plusieurs endroits. Dans la partie dénommée "Le Magasin", la peinture Epoxy commence à s'abîmer. Dans l'Allée du Pré, le sol est paillé mais le Service n'a pu en voir la nature car M. Paul BRUNELLE s'y est opposé;

Que, dans ces conditions, les matériaux ne sont pas choisis ni entretenus afin que les chiens ne soient pas blessés;

Que pour les chiens de grande taille qui sont hébergés dans les enclos situés dans la partie dénommée "Le Pré", la superficie ouverte ou transparente ne répond pas à l'exigence : "un côté de l'enclos permet à l'animal de voir à l'extérieur, la superficie ouverte étant égale à au moins ¼ de la superficie de ce côté à la hauteur des yeux des animaux qui s'y trouvent";

Considérant que l'avis défavorable du Service fait également état de non-conformités quant aux soins des animaux et quant au personnel/responsable des animaux au sien de l'établissement;

Qu'en effet, le Service constate que M. BRUNELLE continue à faire reproduire ses chiennes avant d'avoir obtenu l'agrément sollicité et ce en dépit des refus d'agrément susmentionnés déjà notifiés;

Que le Service constate la présence de 13 nichées nées après le 3 janvier 2018 dont 2 portées de chiots nés le 15 mars 2018 (8 Dogues allemands, 8 Groenendals);

Que par ailleurs, M. BRUNELLE nourrit les Chihuahuas avec des croquettes qui ne correspondent pas à la taille des chiens de cette race;

Que les chiots n'ont pas tous à disposition des jouets manipulables;

Considérant que l'avis défavorable du Service fait également état de conditions d'hygiène douteuses au sein de l'établissement;

Qu'en effet, dans la cour devant le magasin, est présent un tonneau dans lequel baignent des gamelles dans l'eau sale;

Que, par ailleurs, l'avis défavorable signale la présence de déjections dans le local de quarantaine du fait d'un chat squattant les lieux;

Considérant que l'avis défavorable du Service fait également état de non-conformités quant à la bonne collaboration de M. BRUNELLE et de son personnel dans la réalisation du contrôle par le Service;

Qu'en effet, M. Bernard BRUNELLE a manifesté d'emblée de l'hostilité à l'exécution du contrôle;

Que, durant le contrôle, le Service a fait l'objet de bousculades et de railleries de la part du père du demandeur, Paul BRUNELLE, lequel figure dans la liste du personnel reprise dans la demande d'agrément du 20 décembre 2017;

Que le manque de collaboration de MM. Paul et Bernard BRUNELLE n'a pas permis au Service d'approcher tous les chiens pour relever leur numéro de micropuce;

Que la réglementation oblige pourtant le responsable et le gestionnaire à collaborer 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;

Considérant que M. Bernard BRUNELLE a réagi à la suite du contrôle, par l'intermédiaire de son conseil (courrier du 21 mars 2018), en informant le Ministre du Bien-être animal :

- a) Qu'un contact a été pris avec une entreprise de détecteurs d'incendie (devis à l'appui);
- b) Que les problèmes liés aux détecteurs d'incendie relèveraient d'un problème de poussière du fait qu'il y a de la paille dans les locaux, ce pourquoi les détecteurs se déclencheraient sans raison;
- c) Que 11 nouveaux détecteurs vont être placés pour éviter toute espèce de problème.

Que, néanmoins, cette information ne permet pas d'expliquer ni de justifier les non-conformités susmentionnées quant aux conditions d'agrément, fixées par l'arrêté royal du 27 avril 2007, portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux;

Considérant que les nombreuses non-conformités encore relevées par le Service sont inacceptables, eu égard aux demandes successives de M. Bernard BRUNELLE, aux différents contrôles réalisés, ainsi qu'aux refus d'agrément déjà notifiés;

Que, dans ce cadre, M. Bernard BRUNELLE est parfaitement informé de longue date des conditions d'agrément d'un élevage commerçant;

Que, par ailleurs, M. BRUNELLE est également parfaitement informé depuis plusieurs années des difficultés de l'établissement litigieux quant au respect des conditions d'agrément, puisqu'il participait déjà activement à l'élevage HK15603026 à la même adresse et dont l'agrément a été retiré par décision du 3 octobre 2017;

Que ces éléments, en ce compris les bousculades et railleries envers l'autorité, démontrent à nouveau une non-conformité notamment à l'article 5 de l'arrêté royal précité, selon lequel "un personnel compétent

et en nombre suffisant est disponible pour les soins des animaux et la gestion de l'établissement";

Que, pour le surplus, les motifs de la présente décision ne permettent manifestement pas de rétablir une quelconque confiance envers MM. Paul et Bernard BRUNELLE, malgré la "bonne volonté" que ce dernier prétend tenter de démontrer auprès de l'autorité depuis plusieurs mois, sans succès;

Que, pour tout ce qui précède, le Ministre du Bien-être animal ne peut accorder un agrément à M. Bernard BRUNELLE pour un élevage commerçant sis rue Joseph Dodeur 16 à 4350 Rémicourt.»

IV. Urgence et extrême urgence

A. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse conteste l'urgence et l'extrême urgence dans les termes suivants :

« 17. La partie requérante invoque essentiellement pour justifier de l'extrême urgence, le préjudice financier qu'il subirait suite au nombre de chiens qu'ils disposent, s'il lui était impossible de les vendre, étant devenu indépendant depuis octobre 2017 et ayant fait des investissements dans les deux établissements.

18. Ces éléments ne peuvent être retenus dans le contexte factuel repris au point I.

19. Il faut en effet constater que le demandeur 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.

En poursuivant l'exploitation, il était parfaitement au courant de la décision de retrait prise le 3 octobre 2017, décision parfaitement légale et non attaquée devant le Conseil d'État depuis, qui doit dès lors être considérée comme définitive. Dans ses déclarations lors de son audition du 7/6/17, il avoue au surplus son implication dans l'élevage et notamment dans la prise de décision quant aux travaux à effectuer et évoque son souhait de conserver "leur" agrément.

20. Il a préféré ne pas en tenir compte et au contraire, il s'est lancé dans une exploitation beaucoup plus vaste (voir sa demande du 5 octobre 2017, puisqu'il a considérablement augmenté le nombre de chiens, sans consentir aux investissements nécessaires à leur hébergement dans des conditions conformes à la réglementation, ce qui a d'ailleurs entraîné des remarques lors de la visite de contrôle et entraîné un refus d'agrément (le 23 novembre 2017) : ce n'est pas moins que 31 manquements à la réglementation qui ont à nouveau été constatés.

Il faut donc considérer que c'est par ses propres fautes et négligences sont à l'origine de la situation d'urgence invoquée en termes de requête.

21. Il en est d'autant plus ainsi qu'aucun recours n'a été introduit devant le Conseil d'État remettant en cause la décision de retrait

d'agrément datant du 3 octobre 2017. Cette absence d'action est à l'origine du dommage invoqué en termes de citation pour justifier l'urgence. En effet, l'établissement ne peut plus faire de commerce d'animaux, à partir du 3 novembre 2017 (30 jours après le 3 octobre).

22. Par ailleurs, le refus d'agrément du 15 décembre contenait l'indication suivante : *"Tous les moyens doivent donc être mis en œuvre pour ne pas augmenter le nombre et empêcher la reproduction des animaux/ une prise en charge des animaux doit également être envisagée dans le respect de la réglementation actuellement en vigueur"*. Manifestement, la reproduction des chiens a néanmoins continué (les courriers reçus de son conseil semblent confirmer l'analyse).

23. Il faut encore noter que le refus d'agrément fait suite à une visite sur les lieux réalisée par le service Bien-être animal qui a remis un avis défavorable suite au constat de nombreux manquements. Cette visite et cet avis de l'administration s'inscrivent dans le cadre réglementaire de la procédure d'agrément, qui prévoit que *"Le Ministre accorde l'agrément sur avis du Service dans les quatre mois qui suivent la réception de la demande complète, si les conditions fixées dans la loi et ses arrêtés d'exécution sont remplies"*.

Qu'en dépit de multiples rappels à l'ordre et mise en garde, le requérant n'est toujours pas en mesure de démontrer qu'il est capable d'intégrer toutes les contraintes légales et administratives pour exercer l'activité pour laquelle il demande un agrément.

24. Il s'impose dès lors de conclure que le préjudice financier dont la partie requérante se plaint résulte de ses propres négligences.

25. L'obligation d'être titulaire d'un agrément et la procédure de délivrance de ce dernier visent à garantir le bien-être animal. Si la situation personnelle des citoyens peut parfois être malheureuse, il n'est pas dans le rôle du Ministre du Bien-être animal de réduire les critères de bien-être animal en dessous des exigences réglementaires pour via la délivrance d'un agrément, assurer un revenu ou une situation sociale plus confortable au requérant.

Eu égard aux nombreuses chances laissées au requérant depuis plusieurs mois, il est délicat d'invoquer sa situation personnelle (absence d'autres ressources ou aptitudes) pour orienter une décision de l'autorité ou invoquer une quelconque urgence.»;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant qu'il résulte de l'exposé des faits que la question de la légalité du refus d'agrément opposé au requérant doit être tranchée, au provisoire, dans les plus brefs délais; que les éléments relevés dans l'arrêt n° 240.799 demeurent pertinents deux mois plus tard; qu'on ne peut reprocher au requérant ni de ne pas avoir agi en annulation contre le retrait d'agrément du 3 octobre 2017, qui ne le concernait pas directement, ni d'avoir demandé un agrément à son nom en espérant pouvoir reprendre l'exploitation à partir du cheptel existant, démarche qui n'est pas illicite; que la partie adverse n'indique pas pour quelles raisons il serait obligé de se défaire de chiens qu'il détient et qui lui appartiennent; qu'il est vrai que le requérant

est informé de longue date des exigences propres à l'exercice de la profession concernée, mais que le grief de ne pas répondre à ces exigences est lié au fond; qu'au vu des éléments du dossier, la partie adverse peut difficilement être suivie lorsqu'elle affirme avoir laissé au requérant de «nombreuses chances» depuis plusieurs mois;

Considérant que dans les circonstances particulières de la cause, la demande présente une urgence incompatible avec son traitement tant en annulation que selon la procédure ordinaire de suspension; que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié;

V. Deuxième moyen

A. Argumentation du requérant

Considérant que le requérant prend un moyen, le deuxième de la requête, de la violation de l'autorité de chose jugée, de l'article 23 de la Constitution et du décret d'Allarde du 2 mars 1791; qu'il cite les extraits de la motivation de l'acte attaqué faisant référence à sa participation dans l'élevage de sa grand-mère et au manque de confiance de l'administration à son égard; qu'il soutient qu'en faisant référence à ces motifs, la partie adverse réitère le motif qui a été jugé illégal par l'arrêt n° 240.799, du 22 février 2018, et viole l'autorité de cet arrêt ainsi que la liberté de faire commerce et le droit au travail garanti par l'article 23, alinéa 2, 1°, de la Constitution;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'arrêt n° 240.799 suspend l'exécution du refus d'agrément du 1^{er} février 2018 en raison de l'illégalité de son motif déterminant, soit une interdiction professionnelle qui viserait le requérant; qu'en retirant cette décision et en adoptant une nouvelle décision de refus qui ne se fonde plus sur le même motif de droit, la partie adverse n'a pas violé l'autorité de la chose jugée; que la violation des autres dispositions invoquées n'est pas explicitée à suffisance; que le deuxième moyen n'est pas sérieux;

VI. Troisième moyen

A. Argumentation du requérant

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la rupture de la ligne de conduite de l'administration, du principe général de droit de bonne administration, du devoir de minutie, de la foi attachée aux actes administratifs, du principe général de droit *non bis in idem*, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

qu'il soutient que si l'administration est toujours libre de contrôler les installations soumises à agrément, elle ne peut se dédire de ce qu'elle a constaté ou apprécié lors

de contrôles précédents; qu'en l'espèce, il critique les remarques figurant dans le rapport de l'administration sous les références R5 (fiches antérieures à la dernière visite), R7 et R8 (garantie et information de l'acheteur en cas de commercialisation), R13 (détecteurs d'incendie), R16 (sol non conforme à certains endroits) et R17 (hauteur des lucarnes dans certains enclos);

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant qu'en ce qu'il critique certains des motifs de l'acte attaqué, le moyen se confond partiellement avec le quatrième et sera examiné conjointement;

que, pour le surplus, la circonstance que certaines remarques sont formulées par l'administration sur des points qui n'avaient pas été relevés lors d'une précédente inspection n'est pas en elle-même une cause d'illégalité, l'état des lieux pouvant avoir évolué entre les deux visites et la vigilance des inspecteurs pouvant varier; que dans le présent cas, la réglementation met en outre certaines exigences d'infrastructure en relation avec l'utilisation qui en est faite (nombre et taille des chiens présents), de sorte qu'une appréciation différente n'est pas nécessairement anormale; que, sous réserve de l'examen du quatrième moyen, le troisième moyen n'est pas sérieux;

VII. Quatrième moyen

A. Argumentation du requérant

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation du principe général de droit de bonne administration, du devoir de minutie, de l'inexactitude des motifs de la décision, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs individuels et de l'erreur manifeste d'appréciation;

qu'en une première branche, il conteste chacune des remarques reprises dans le rapport de l'administration;

que plus spécialement, il explique à propos de la remarque R11, constatant que 14 chiens ne sont pas encore identifiés alors qu'ils sont âgés de plus de huit semaines, que cette opération représenterait pour lui un coût de 700 euros et que ces chiens auraient été vendus s'il avait obtenu son agrément le 1^{er} février; qu'il conteste la remarque R14, relative aux dimensions minimales à respecter pour les enclos, en relevant que les chiens n'ont pas été mesurés au garrot de sorte que les dimensions réglementaires ne peuvent pas être déterminées et qu'aucun manquement n'a donc pu être constaté; qu'il ajoute avoir expliqué aux contrôleurs que certains chiens étaient provisoirement regroupés parce qu'il était en train de repeindre d'autres enclos; qu'il critique pour le même motif la remarque R 17 (hauteur de la lucarne dans certains enclos), observant qu'aucune remarque n'avait été formulée antérieurement à ce sujet, et la remarque R18 (dimension insuffisante d'un enclos de mise bas);

qu'il dément en outre les motifs repris dans l'acte attaqué lui-même en particulier quant au manque de bonne volonté de sa part et quant aux bousculades qui auraient eu lieu lors de la visite d'inspection;

qu'en une seconde branche, il fait valoir qu'à supposer que certains motifs allégués soient fondés, ils seraient manifestement bénins puisque les chiens sont en parfaite santé, que l'installation vient d'être refaite et qu'elle a été inspectée trois fois en quatre mois; qu'il en conclut qu'il devient manifestement déraisonnable de considérer qu'il ne pourrait pas exercer son activité; qu'il renvoie à ce qu'il plaide dans le premier moyen quant au détournement de pouvoir;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que dans la manière d'apprécier une demande d'agrément, il n'est pas interdit à la partie adverse de tenir compte des informations dont elle dispose quant à la carrière du demandeur et du personnel prévu, pour autant que ce soit dans les limites d'un examen objectif de la demande; qu'en l'espèce, il est vrai que la motivation de l'acte attaqué est particulièrement sévère lorsqu'elle énonce que les manquements relevés sont «inacceptables eu égard aux demandes successives [du requérant], aux différents contrôles réalisés, ainsi qu'aux refus d'agrément déjà notifiés», alors qu'un des deux contrôles effectués était entièrement favorable et qu'un des deux refus d'agrément visés a été suspendu en raison de son illégalité; que ces affirmations ne suffisent cependant pas à conclure que l'acte attaqué est illégal, sans examiner s'il ne trouve pas un fondement suffisant dans d'autres motifs; qu'à cet égard, il ne faut tenir compte que des motifs repris dans l'acte attaqué et des remarques reprises en rouge dans le rapport du service d'inspection, soit celles qui portent les références R1, R4, R5, et R11 à R22, les autres n'étant qu'informatives;

Considérant que les critiques formulées par le requérant quant à plusieurs des motifs retenus par l'acte attaqué, et non rencontrées par la partie adverse, sont *prima facie* pertinentes; qu'il en va ainsi des remarques reprises dans le rapport de l'administration sous les références R4 et R5 (en ce qui concerne l'existence des fiches d'élevage et la fiche d'identification des teckels), R8 (en ce qui concerne les documents informatifs aux acheteurs), R12 (griefs relatifs à des chiens anciennement saisis), R15 (seau en plastique mordillé), R20 (croquettes trop volumineuses pour les chihuahuas) et R22 (hygiène douteuse parce que des gamelles se trouvent dans un tonneau d'eau sale);

Considérant que le rapport de l'administration constate l'absence de détecteurs d'incendie en état de fonctionnement à certains endroits (remarque R13) et le trop faible niveau sonore des autres; que rien n'établit l'inexactitude de la remarque R16 (irrégularité du sol dans certains enclos), même si ce grief n'avait pas été retenu lors des visites précédentes; que certes, ces motifs n'établissent pas que les

installations du requérant seraient intrinsèquement et durablement non conformes aux exigences réglementaires de sorte qu'ils ne suffiraient pas à eux seuls à justifier un refus d'agrément, mais qu'on ne peut néanmoins en faire abstraction;

Considérant que les constats effectués par les inspecteurs sous les points R11 (défaut d'identification de plusieurs chiens de plus de huit semaines), R14, R17 et R18 (dimensions insuffisantes des enclos et emplacements des lucarnes) témoignent d'une certaine surpopulation en regard des infrastructures ainsi que des capacités administratives et financières du requérant, le nombre très élevé de chiots (80 chiots pour 101 chiens adultes) pouvant concourir à expliquer ces manquements; que tel est le sens de la remarque R19; que les explications données quant à la présence temporaire de chiens dans certains enclos ou l'absence de mesure précise de grands chiens ne permettent pas d'écarter les constats circonstanciés figurant dans le rapport;

Considérant que la mauvaise volonté du requérant et de son père au moment du contrôle est mentionnée (remarque R1) dans le rapport de l'administration; qu'elle est contestée par le requérant et contredite sur un point par le témoignage de son vétérinaire, qui atteste qu'il n'y a pas eu de bousculades et que rien d'anormal n'a eu lieu au cours de la visite; qu'il s'avère que les six inspecteurs ont pu procéder à de nombreuses constatations précises, mais que le Conseil d'État ne peut écarter leurs affirmations selon lesquelles ils n'ont pas pu relever les micropuces de chaque chien (remarque R1) ni vérifier l'état du sol à certains endroits (remarque R16) et qu'ils ont dû réclamer à plusieurs reprises que le requérant aille chercher les fiches qui se trouvaient à son domicile (remarque R4); que dans les limites d'un examen en extrême urgence, on ne peut pas tenir pour inexacte la remarque selon laquelle le responsable ne «facilite pas» le contrôle des locaux;

Considérant que le requérant soulève, dans la deuxième branche du moyen, une erreur manifeste d'appréciation eu égard à la disproportion entre les motifs qui seraient reconnus fondés et le refus d'agrément;

Considérant que le requérant a fait le choix, pour des raisons économiques, de ne pas interrompre la reproduction dans son élevage malgré l'absence d'agrément depuis octobre 2017; que cela ne lui est pas interdit, mais le place dans une situation difficile à défaut de pouvoir vendre les chiots; qu'il n'a pas demandé à la partie adverse d'user le cas échéant de la faculté d'accorder un agrément partiel comme le permet l'article 2, § 6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal («L'agrément peut faire l'objet de restrictions concernant les espèces, les races et le nombre d'animaux.») et ne critique pas l'acte attaqué sur ce point; que dès lors, même s'il est permis de penser que la partie adverse se montre particulièrement sévère à l'égard du

requérant, il n'en reste pas moins qu'au moment du contrôle en mars 2018, les conditions dans lesquelles celui-ci détenait ses chiens ne répondaient pas entièrement aux conditions requises par la réglementation;

Considérant que les motifs légalement admissibles invoqués à l'appui de l'acte attaqué ne présentent pas avec le refus d'agrément une disproportion manifeste qui pourrait justifier de faire droit à la demande de suspension; que *prima facie*, le moyen n'est pas sérieux;

VIII. Premier moyen

A. Argumentation du requérant

Considérant que dans le premier moyen de la requête, le requérant plaide le détournement de pouvoir et la violation de l'article 23 de la Constitution ainsi que du décret d'Allarde du 2 mars 1791;

qu'il rappelle les conditions du détournement de pouvoir et développe le moyen notamment dans les termes suivants :

« 1. But illicite — perte de confiance dans l'exploitant — interdiction pour Mr BRUNELLE de poursuivre son activité :

Ce but illicite ressort non seulement de la décision du 1^{er} février 2018 suspendue par le Conseil d'État, dans laquelle l'administration estimait de manière claire que Monsieur Bernard BRUNELLE ayant eu connaissance des problèmes rencontrés antérieurement, en était également responsable;

À cet égard, le Conseil d'État a été très clair : il a précisé que l'interdiction d'un nouvel agrément ne visait que Madame Paula MALCHAIR;

Nonobstant cette décision claire, l'autorité compétente va procéder à un nouveau contrôle alors que deux autres contrôles venaient d'être effectués en novembre 2017 et janvier 2018, uniquement dans le but de refuser l'agrément;

On retrouve encore comme motif de l'acte attaqué que:

" les motifs de la présente décision ne permettent manifestement pas de rétablir une quelconque confiance envers MM Paul et Bernard BRUNELLE, malgré 'la bonne volonté' que ce dernier prétend tenter de démontrer auprès de l'autorité depuis plusieurs mois, sans succès";

Ces éléments sont non seulement faux, comme cela sera examiné dans les moyens ultérieurs sur la motivation, mais en outre démontrent une volonté de nuire à Monsieur Bernard BRUNELLE en signalant que celui-ci prétend tenter de montrer une bonne volonté, ce qui signifie qu'il n'en n'aurait aucune, ce qui est contraire aux pièces du dossier (investissements pour plus de 20.000 €, état impeccable de tous les chiens alors qu'il n'a pas de revenus depuis six mois);

La notion de confiance est utilisée alors que la compétence du Ministre est d'abord de vérifier si les installations sont correctes ou les animaux dans un état de santé conforme au bien-être animal;

Le véritable but de la décision est donc d'empêcher Monsieur Bernard BRUNELLE d'exercer sa profession;

On peut encore se reporter à l'attitude de l'administration en lisant les pièces 11 et 14 du dossier, soit les réponses du cabinet du Ministre au conseil du requérant;

En outre, comme autres éléments de preuve, il apparaît que l'autorité compétente semble également jouer la montre pour asphyxier financièrement le requérant;

En effet, alors que le Conseil d'État a, en date du 22 février 2018, estimé qu'il y avait extrême urgence et que dès le lendemain de l'arrêt il était souhaité qu'une décision soit prise (pièce 39), aucune réaction de l'administration n'interviendra;

Lorsque le conseil du requérant (pièces 42 et 43) écrira son intention de faire revenir l'affaire devant le Président du Tribunal de Première Instance de Liège pour solliciter une astreinte et de déposer des requêtes en annulation à l'encontre de l'acte suspendu du 1^{er} février 2018, la réponse de l'administration, alors qu'elle avait tous les éléments en mains, sera de renvoyer des contrôleurs, soit dans les 48 heures, pour trouver de nouveaux motifs afin de refuser l'agrément;

Ces motifs sont tous inexacts ou tendancieux, comme cela sera démontré dans le quatrième moyen considéré comme intégralement reproduit ici afin de ne pas alourdir la requête;

Le requérant tient à préciser qu'il ne s'agit pas seulement de prendre en l'espèce des motifs inadéquats, comme la rupture de confiance, mais carrément de rechercher le but illicite d'empêcher quelqu'un de travailler;

Ces éléments ne sont pas liés avec la compétence de l'autorité dans la mesure où il apparaît indiscutablement de tous les rapports que les chiens sont en parfaite santé et que les reproches qui pourraient être fondés (*quod non*) à l'égard du requérant, sont de toute façon bénins et sans relation proportionnelle avec le but véritable de la police administrative dont est investie l'autorité compétente;

Le nombre de contrôles et la manière dont ces contrôles ont été effectués démontrent une volonté autre que le contrôle de la conformité de l'exploitant aux dispositions légales;

Bien plus encore, l'autorité va se dénier elle-même sur certains point de la motivation;

La remarque R12 du rapport du 15 mars 2018, relative aux chiens enregistrés au nom de Madame Paula MALCHAIR est inexacte;

En réalité, tous ces chiens ont été saisis en 2008 par l'autorité elle-même;

Monsieur Bernard BRUNELLE n'en n'a jamais été propriétaire, Madame Paul MALCHAIR ne les avait plus;

Elle n'avait donc aucune obligation d'enregistrement, c'était à l'administration qui les avait saisis de le faire;

L'administration pourrait encore invoquer sur ce point un oubli vu le nombre de fonctionnaires qui se sont succédés pour les contrôles;

Cependant, elle ne peut le faire relativement, par exemple, quant à la remarque R16 relative au fait qu'il manque un peu de peinture Epoxy

dans l'allée alors qu'aucune remarque n'avait été faite ni trois mois, ni deux mois auparavant;

On ne peut considérer qu'il s'agit d'inadvertance mais d'une volonté de changer des éléments ou de prendre en compte des éléments constatés par l'administration elle-même auparavant et ce, en vue du but illicite précité;

En ce qui concerne la remarque R5, les inspecteurs sollicitent les fiches de la dernière visite puis considèrent que les fiches de 10 chiens seraient manquantes;

Or, le requérant dépose ces fiches pour ces 10 chiens à son dossier, démontre que ces pièces sont antérieures à la dernière visite et qu'il était donc facilement vérifiable pour l'administration, en remontant à la dernière visite qui avaient été faites, que ces fiches étaient établies;

Imputer un manquement au requérant est faux et l'administration avait les moyens de le vérifier par toutes ces visites et ces fiches déjà en sa possession (pièce 49);

L'administration estime aussi qu'il manque deux chiots;

Elle n'ignore évidemment pas que ceux-ci peuvent être mort-nés;

L'administration se trompe intentionnellement ou non, sur le fait que les mâles reproducteurs des teckels ne sont pas mentionnés sur les fiches;

En réalité, le chiffre est légèrement décalé par rapport à la case dans laquelle il devait être inscrit; Il est clair que l'on est au-delà de la mauvaise foi ou de la simple erreur;

En ce qui concerne la dimension des enclos, l'administration n'ignore pas non plus que celle-ci varie en fonction de la taille des chiens;

Les chiens n'ont pas été mesurés en sorte qu'il est impossible de dire si les enclos correspondent ou non aux chiens qui y sont parqués;

L'administration ne doit pas ignorer ses propres règlements et donc, manifestement, ne fait pas son travail, tout en faisant des reproches au requérant pour lui refuser son agrément;

Il s'agit d'éléments objectifs et objectivables dans le dossier;

Dans ces conditions il apparaît, à tout le moins en ce qui concerne le but illicite de refuser au requérant d'exercer sa profession, qu'il y a bien un détournement de pouvoir;

S'il fallait encore démontrer la mauvaise foi de l'auteur de l'acte attaqué, il faut se pencher sur le dernier motif de la page 4 de l'acte attaqué qui précise que:

"Considérant que les nombreuses non-conformités encore relevées par le Service sont inacceptables, eu égard aux demandes successives de M Bernard Brunelle, aux différents contrôles réalisés, ainsi qu'aux refus d'agrément déjà notifiés";

Le requérant a remédié à toutes les dernières remarques du rapport du mois de novembre en sorte qu'il n'y en avait plus que deux immédiatement exécutée relativement à la décision de refus du 15 décembre 2017;

Le rapport du mois de janvier 2018 démontre qu'il n'y avait plus aucune remarque;

Le deuxième refus d'agrément a été considéré comme illégal par le Conseil d'État;

Il est donc absolument faux de considérer que le requérant a fait l'objet de nombreux refus d'agrément justifiés et ne répond pas aux remarques;

De la même manière, l'avant-dernier motif de la décision relatif à la confiance et à l'absence de bonne volonté de Monsieur BRUNELLE est également faux;

Ils démontrent clairement l'intention de l'auteur de l'acte attaqué et le but illicite recherché;

2. But illicite - avantager la SPA:

Le requérant avait déjà, dans son dossier précédent déposé (pièces 19 et 20) des articles publiés par la SRPA qui avait été jusqu'au lancement d'une pétition pour faire fermer l'activité de Madame MALCHAIR;

Ces articles ont été publiés dans des revues;

Ces éléments sont à mettre en lien avec le dispositif de l'acte du 1^{er} février 2018 suspendu par le Conseil d'État qui précise : *"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."*;

Cette disposition est à mettre en relation avec le courrier du Cabinet du 29 décembre 2017 qui précise : *"Je vous informe que votre client pourrait souscrire à une éventuelle saisie administrative des chiens concernés, le temps de la procédure. Cette saisie aurait pour but de préserver les animaux. Les services de l'administration sont à votre disposition pour, le cas échéant, organiser les modalités de celle-ci. En outre, une autre solution constructive et respectueuse du bien-être animal pourrait être de confier les chiens à des refuges pour ladite période."*;

Le requérant maintient ses chiens dans un état de santé parfait et ne tient évidemment pas à perdre son capital;

Ce second but illicite est évidemment aussi à mettre en relation avec toutes les observations formulées dans le cadre du premier but illicite ci-avant décrit;

3. Absence d'autre but poursuivi :

Bien entendu, l'administration a théoriquement la faculté de venir faire des vérifications tous les jours si elle l'estime utile, chez n'importe quel éleveur;

Cela est évidemment inconcevable, pratiquement;

Eu égard au nombre de contrôles successifs qui se sont produits en novembre 2017, janvier et mars 2018, il n'est pas concevable de considérer que les installations ne correspondent pas aux exigences du bien-être animal et que les animaux soient maltraités;

La moindre visite à la SPA démontrerait probablement des conditions de détention des animaux très nettement inférieures pour le bien-être animal;

Si l'administration estime qu'une installation doit être contrôlée tous les deux mois, il faut qu'elle démontre qu'elle le fait de manière régulière à l'égard de toutes les autres installations;

L'absence de confiance à l'égard de Monsieur BRUNELLE n'est évidemment pas un argument pertinent, en tenant compte des rétroactes;

Tous les éléments du dossier démontrent que manifestement le but poursuivi n'est pas le bien-être animal (installations en bon état, animaux en bonne santé);

Enfin, il faut aussi comparer les motifs des décisions successives :

- 15/12/2017 : deux motifs bénins corrigés de suite, - 01/02/2018: absence de confiance,

- 26/03/2018 : éléments inexacts et non évoqués dans les deux décisions antérieures;

De manière tout à fait exceptionnelle, quand tous les éléments probatoires sont présents, il y a lieu de sanctionner l'administration d'un détournement de pouvoir et de lui rappeler les obligations légales premières et primordiales qui constituent un état de droit;

Le requérant n'ignore pas que le moyen pris du détournement de pouvoir est subsidiaire aux autres (Conseil d'État, 31/01/2007, n° 167.366, DELVIGNE);

Il n'empêche qu'en égard à sa situation en face de l'administration, il a estimé devoir placer le moyen pris du détournement de pouvoir en premier;

La liberté de faire commerce (décret du 2 mars 1791) est manifestement violée en l'espèce, ainsi que de la même manière l'article 23, al.2, 1° de la Constitution autorisant le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle;

Le premier moyen est fondé.».

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant qu'il résulte de l'examen du quatrième moyen que certains des motifs de l'acte attaqué sont admissibles au regard des exigences réglementaires touchant au bien-être animal; que dès lors, on ne saurait conclure au détournement de pouvoir; que le premier moyen n'est pas sérieux,

IX. Indemnité de procédure

Considérant qu'en égard à la capacité financière de la partie succombante, il y a lieu de réduire l'indemnité de procédure au montant minimal de 140 euros,

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence et la demande de mesures provisoires d'extrême urgence sont rejetées.

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 télécopieur à la partie n'ayant pas fait le choix de la procédure électronique.

Article 3.

Une indemnité de procédure d'un montant de 140 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 220 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

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

M ^{me} Diane DÉOM,	président de chambre f.f.,
M ^{me} Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Nathalie ROBA

Diane DÉOM