

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 249.901 du 24 février 2021

A. 228.092/VI-21.475

En cause : 1. **GROLMAN** Michaël,
 2. **GROLMAN** Laurent,
 ayant élu domicile chez
 M^e Cédric MOLITOR, avocat,
 rue de Suisse 24
 1060 Bruxelles,

 contre :

 la ville de Dinant,
 ayant élu domicile chez
 M^e Valérie SCHIPPERS, avocat,
 avenue du Bois de la Cambre 100
 1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 mai 2019, Michaël Grolman et Laurent Grolman demandent l'annulation de « la décision de saisie administrative, prise le 12 mars 2019 par le Bourgmestre de la ville de Dinant, relative à la saisie de quatre chiens croisés American staff malinois à l'adresse du lieu-dit "Les Pauquis" ».

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 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.

Un dossier administratif a été déposé dans le cadre de l'affaire G./A. 228.225/VI-21.489.

Les requérants ont régulièrement transmis un mémoire ampliatif.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 22 septembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 octobre 2020.

M^{me} Florence Piret, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Ahmed Tiouririne, *loco* M^e Cédric Molitor, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Valérie Schippers, 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. Exposé des faits utiles

Les faits utiles ont été exposés dans l'arrêt n° 244.798 du 13 juin 2019 qui a ordonné la suspension de l'exécution de « l'ordonnance du bourgmestre de Dinant du 8 mai 2019 attribuant à l'ASBL SANS COLLIER la propriété des 4 chiens ayant fait l'objet d'une décision de saisie en date du 12 mars 2019 ».

VI. Deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

A. Thèse des requérants

Les requérants prennent un moyen, le deuxième de la requête, de la violation des articles D.138, D.140, D.141, D.148 et D.149bis du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement, de l'article D.104 du Code wallon du Bien-être des animaux, des articles 2 et 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 avril 2016 relatif à la saisie administrative d'animaux, des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la nouvelle loi communale, des principes généraux de bonne administration et de proportionnalité, du défaut de motivation, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, ils exposent que la saisie administrative visée à l'article D.149bis du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement ne peut intervenir que lorsqu'une infraction en matière de bien-être animal a été précédemment ou concomitamment constatée dans un procès-verbal dressé par un officier de police ou par un agent constatateur au sens de l'article D.140 du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement. Ils relèvent que le procès-verbal n° di.46.II.000881/2019 dressé le 9 février 2019 par les services de police et mentionné dans la décision attaquée ne leur a pas été communiqué, en violation de l'article D.141 du Livre 1^{er} précité, et ne concerne pas une infraction en matière de bien-être animal, mais seulement l'attaque du chien d'un promeneur par leurs chiens. Ils ajoutent que le rapport établi par le vétérinaire M.G. ne constitue pas non plus un procès-verbal constatant une infraction en matière de bien-être animal. Ils font observer que M.G. n'est pas un agent constatateur au sens de l'article D.140 du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement, qu'aucun procès-verbal ne leur a été communiqué, ni n'a été transmis au Procureur du Roi, conformément à l'article D.141 du Livre 1^{er} du Code de l'environnement et que le rapport de M.G. – dont le contenu est énoncé dans l'acte attaqué – ne constate aucune infraction en matière de bien-être animal, puisque, s'il estime que la cabane dans laquelle les chiens vivent est insuffisamment sécurisée et manque de lumière, tandis que la litière de paille n'a plus été changée depuis plusieurs jours et qu'on y trouve de vieilles conserves rouillées, il y indique cependant que les chiens ne développent aucune agressivité,

sont en relative bonne santé, équilibrés, et ont, comme tous les chiens vivant en meute, un comportement de chiens de meute avec toute la hiérarchie qui la constitue. Ils estiment que les considérations de M.G. semblent être principalement de l'ordre de la recommandation, préconisant que les chiens ne doivent jamais se trouver sur la voie publique sans laisse et sans muselière, selon la législation en vigueur dans la commune de Dinant et sans surveillance, en précisant que l'incident du 9 février 2019 doit principalement avoir été déclenché car les chiens n'étaient pas sécurisés. Ils considèrent, pour toutes ces raisons, que les conditions nécessaires pour la réalisation d'une saisie administrative ne sont pas remplies et qu'il ne pouvait dès lors y être procédé.

Dans une deuxième branche, ils soutiennent que la saisie administrative, telle que prévue par l'article D.149bis du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement, est une mesure visant essentiellement à protéger les animaux en cas d'infraction grave en matière de bien-être animal. Se référant aux travaux préparatoires précédant la proposition de décret modifiant l'ancien article 42 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux en ce qui concerne la saisie administrative des animaux, ils font valoir que la mesure de saisie vise tout particulièrement des situations de maltraitance et de négligences graves auxquelles il n'est pas possible de remédier en donnant des instructions au responsable de l'animal. Ils exposent que le rapport de M.G. fait état de chiens en bonne santé, équilibrés, ne présentant aucune agressivité et en déduisent que la saisie ne se justifiait pas en l'espèce. Ils reprochent aux agents compétents de ne pas leur avoir adressé un avertissement avec un délai de régularisation, comme le permet l'article D.148 du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement et font valoir qu'à tout le moins, les principes de proportionnalité imposaient à la partie adverse de leur donner, le cas échéant, instruction de mettre tout en œuvre, dans un délai donné, pour sécuriser le lieu d'hébergement des chiens, améliorer et nettoyer leur abri. Ils considèrent que la mesure radicale de la saisie administrative est sans relation aucune avec les constats de M.G. et est disproportionnée par rapport au bien-être animal recherché.

Dans une troisième branche, les requérants soutiennent que l'acte attaqué n'est pas motivé de façon adéquate, suffisante et pertinente, au regard du contexte infractionnel en matière de bien-être animal. Ils relèvent que le bourgmestre invoque, de manière particulièrement vague, des « conditions de vie qui sont loin d'être idéales » alors qu'aucune infraction en matière de bien-être animal qui serait de nature à justifier une mesure aussi radicale que constitue la saisie

administrative n'est identifiée avec précision et que l'acte attaqué n'expose pas non plus en quoi il ne serait pas possible de remédier à la situation en donnant, le cas échéant, des instructions aux responsables des animaux à respecter dans un délai donné. Ils contestent l'affirmation de l'acte attaqué selon laquelle « laisser les chiens sur place pourrait avoir des conséquences négatives sur le bien-être ou le pronostic vital des chiens », alors que, dans son rapport, le vétérinaire M.G. souligne au contraire que les quatre chiens sont en bonne santé, équilibrés, ne développent aucune agressivité et que l'incident du 9 février 2019 est principalement dû à l'absence de sécurisation des chiens. Selon eux, les motifs de l'acte attaqué ne contiennent pas d'éléments qui permettraient d'établir que, pour réaliser l'objectif de protection du bien-être animal invoqué, la partie adverse n'avait d'autre choix que de saisir les quatre chiens des requérants et n'aurait pas pu prendre une mesure moins attentatoire à leur droit de propriété et à leurs intérêts.

Ils soulignent, pour le surplus, que la mesure n'est pas davantage motivée quant au prétendu problème de sécurité publique qui se poserait en l'espèce et qui justifierait une mesure telle que la saisie des animaux. Ils contestent l'affirmation de l'acte attaqué selon laquelle les chiens auraient « à plusieurs reprises, troublé, par leur comportement agressif à l'égard des personnes et des animaux, la sécurité et la santé publique », alors que l'incident du 9 février 2019 est un fait isolé et que M.G. souligne, dans son rapport, que les quatre chiens ne présentent aucune agressivité. Ils affirment que les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de comprendre pourquoi la saisie administrative était la seule issue acceptable alors que, dans son rapport, M.G. indique qu'il suffisait de donner instruction aux requérants de ne pas laisser les chiens sans laisse, sans muselière et sans surveillance sur la voie publique. Ils en déduisent que les motifs de l'acte attaqué ne contiennent pas d'éléments qui permettent d'établir que, pour réaliser l'objectif de sécurité publique invoqué, la partie adverse n'avait d'autre choix que de saisir les quatre chiens et n'aurait pas pu prendre une mesure moins attentatoire à leur droit de propriété.

B. Thèse de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse considère que le constat d'infraction visé à l'article D.149bis du Livre 1^{er} du Code de l'environnement peut concerner une atteinte à la sécurité publique par des animaux vivants. Elle relève qu'en l'espèce, ce constat a été effectué précédemment à la saisie par les services de

police, tel qu'il ressort du procès-verbal n° DI.46.I1.000881/2019.

Concernant l'infraction au bien-être des animaux, la partie adverse rappelle les termes de l'article D.1^{er} du Code wallon du Bien-être des animaux, expose que ce Code vise à protéger la sensibilité et à assurer le bien-être de l'animal et que l'article 4, § 4, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux impose à toute personne qui détient un animal de prendre les mesures nécessaires afin de lui procurer une alimentation et un logement qui conviennent à sa nature, à ses besoins physiologiques et éthologiques, à son état de santé et à son degré de développement, d'adaptation ou de domestication. Elle fait valoir que les quatre chiens des requérants n'ont pas eu une alimentation, des soins et un logement qui conviennent à leur nature, à leurs besoins physiologiques et éthologiques, à leur état de santé et à leur degré de développement, d'adaptation ou de domestication. Elle se réfère, pour appuyer ses dires au rapport d'audition et à la déposition de la vétérinaire B.D. du maître du chien agressé par les chiens des requérants, ainsi qu'au rapport du vétérinaire M.G. qui s'est rendu sur le lieu d'hébergement des quatre chiens, considère qu'il s'agit là de « constats » précédents à la saisie, « faits par les personnes spécialisées et habilitées à le faire, agissant pour le compte des services de police, à savoir les vétérinaires » et « actés dans l'annexe au procès-verbal DI.46.I1.000881/2019 du 9 février 2019 ».

La partie adverse ajoute qu'elle détient simultanément des pouvoirs de police générale et des pouvoirs de police spéciale et qu'elle peut les exercer cumulativement. Elle explique qu'en l'occurrence, deux instruments ont été utilisés pour prévenir le trouble à l'ordre public : l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale et les dispositions pertinentes du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement, que l'arrêté de police du 12 février 2019 était uniquement basé sur l'attaque du chien d'une promeneuse par les chiens des requérants et avait pour but de protéger les administrés et leurs animaux de ces chiens dans l'attente d'une analyse plus approfondie d'un comportementaliste animalier, que cet arrêté de police prescrivait des mesures à prendre et à respecter par les requérants (tenir en permanence les chiens en laisse et les munir de muselières lorsqu'ils circulent sur la voie publique et sécuriser le lieu-dit les Pauquis de barrières ou dispositif équivalent), que cet acte n'a été suivi d'aucun effet utile, que le vétérinaire M.G. a confirmé que les chiens ne peuvent jamais se trouver sur la voie publique sans laisse, sans muselière et sans surveillance et que le lieu-dit les Pauquis n'était toujours pas sécurisé. Se fondant sur l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 juillet 2018 « relatif à l'agrément des

parcs zoologiques et fixant la composition et le fonctionnement de la Commission wallonne des parcs zoologiques » [sic], elle soutient qu'il est établi, en l'espèce, que les chiens des requérants sont une race agressive ou dangereuse, de sorte qu'ils ne peuvent être détenus par des particuliers. Elle estime qu'à supposer que les dispositions sur le bien-être animal n'aient pas été respectées, elle a pu valablement procéder à la saisie des quatre chiens sur la base de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, également visé dans l'acte attaqué. Elle soutient que la finalité et la proportionnalité des actes ne sont pas sérieusement contestables compte tenu des dégâts potentiels que sont capables d'infliger les chiens des requérants. Elle relève qu'en ce que la finalité de l'acte est la protection des administrés, les développements des requérants sur le non-respect des dispositions sur le bien-être animal ne sont pas pertinents. Quant à la motivation de l'acte attaqué sous son aspect de troubles à la sécurité publique, la partie adverse relève que les requérants font une lecture partielle du rapport du vétérinaire M.G. qui insiste sur le caractère potentiellement dangereux des chiens des requérants, vivant en meute. Elle fait valoir que les requérants ne sont pas toujours présents sur les lieux et qu'à défaut de sécuriser l'endroit, l'effet de meute peut pousser les chiens à attaquer les éventuels passants, que, par le passé, la ville de Dinant a été contactée par des passants faisant état de leur inquiétude légitime face aux aboiements et aux grognements émis par les chiens, qu'il est raisonnable de penser qu'à défaut d'avoir sécurisé les lieux, ceux-ci pourraient s'échapper et attenter à la sécurité des biens et des personnes se promenant à proximité, que l'installation de barrières ou d'un dispositif équivalent est une mesure nécessaire et obligatoire en l'espèce, que la ville n'avait d'autre choix que de procéder à la saisie des chiens dans l'attente d'une sécurisation des lieux, que la finalité de la saisie est bien la prévention d'un risque à l'ordre public et que la décision attaquée est justifiée tant en droit qu'en fait. Elle précise cependant qu'elle est disposée à réexaminer la situation dès lors que des actions nouvelles à l'égard de ce qui précède seraient prises.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

La décision de saisie administrative, qui est l'objet du présent recours, est fondée, d'une part, sur l'article D. 149bis du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement et la législation sur le bien-être des animaux à laquelle cette disposition renvoie (*cf. infra*), et, d'autre part, sur les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.

La possibilité pour la partie adverse de recourir à un double fondement pour justifier la saisie n'est, en tant que telle, pas contestée par les requérants. En l'occurrence, le recours à l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale peut se justifier, dès lors que les mesures de police spéciale prévues par la législation wallonne sur l'environnement et, plus particulièrement, sur le bien-être des animaux ne permettent pas de faire face au risque d'atteinte à la sécurité publique en général. Le Code wallon du bien-être des animaux vise à « protéger la sensibilité et à assurer le bien-être de l'animal » (article D.1^{er} du Code wallon du Bien-être des animaux) et non pas à prévenir des atteintes à la sécurité publique, alors que l'article 135, §2, de la Nouvelle loi communale comprend, parmi les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes, précisément « (6°) le soin de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ».

Une saisie administrative répond à des conditions et régimes juridiques distincts selon qu'elle se fonde sur l'article 149bis du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement ou sur l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale. Les requérants contestent la légalité de l'acte attaqué, en ce qu'il recourt à l'un et l'autre de ces fondements.

A. En ce que la saisie se fonde sur l'article 149bis du Livre 1^{er} du Code de l'environnement

L'article D.149bis, § 1^{er}, du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement dispose comme suit :

« § 1^{er}. Lorsqu'une infraction est ou a été précédemment constatée et que cette infraction concerne des animaux vivants, la saisie administrative des animaux peut être décidée par un agent visé à l'article D.140 ou par le bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle se trouvent généralement les animaux. L'agent ou le bourgmestre fait alors héberger les animaux dans un lieu d'accueil approprié. Les animaux détenus en dépit d'une interdiction prononcée ou d'un retrait de permis visé à l'article D.6 du Code wallon du Bien-être animal, peuvent en tout temps faire l'objet d'une saisie par un agent visé à l'article D.140 ou par le bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle se trouvent généralement les animaux. [...] ».

La saisie administrative visée par le paragraphe 1^{er} ne peut être décidée que si « une infraction est ou a été précédemment constatée ».

L'article D.139 du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement définit l'« infraction » comme « tout crime, délit et contravention définis par les dispositions visées à l'article D.138 », lesquelles comprennent notamment « 16° le Code wallon du Bien-être des animaux » et ses « arrêtés d'exécution ». L'article D.138 ne vise, par contre, aucun dispositif relatif à la sécurité publique en général et, en particulier, aux mesures pour « remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces » (article 135, § 2, alinéa 2, 6°, de la Nouvelle loi communale). L'article D.105 du Code wallon du Bien-être des animaux définit les infractions de deuxième et troisième catégories (qui sont toutes) relatives au bien-être animal. Il est, dès lors, inexact d'affirmer, comme le fait la partie adverse, qu'« une atteinte à la sécurité publique, par des animaux vivants, doit être considérée comme une infraction dans le sens de l'article 149bis du livre 1^{er} du Code de l'Environnement ». Comme cela résulte des travaux préparatoires précédant la proposition de décret modifiant l'ancien article 42 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux en ce qui concerne la saisie administrative des animaux, repris ensuite par l'article 149bis du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement, l'infraction permettant, sur la base de cette disposition, de procéder à une saisie d'animal vivant est nécessairement une infraction en matière de bien-être animal.

Par ailleurs, en vertu de l'article D.103 du Code wallon du Bien-être des animaux, les infractions aux dispositions dudit Code ainsi que de ses arrêtés d'exécution sont contrôlées, recherchées, constatées, poursuivies et sanctionnées conformément aux dispositions de la Partie VIII du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement.

L'article D.104, § 1^{er}, du même Code, dans sa version en vigueur au moment de la saisie des chiens des requérants, précise que les infractions sont, notamment, constatées par les agents visés à l'article D.140 du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement, le paragraphe 2 prévoyant que le Gouvernement peut habilitier une personne morale de droit public ou constituée à l'initiative de l'autorité publique à effectuer des missions de support, étant entendu que les observations et informations effectuées par ladite personne morale peuvent être utilisées par les agents visés au paragraphe 1^{er}.

L'article D.140 du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement dispose

notamment comme suit :

« § 1^{er}. Sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire, le Gouvernement désigne les agents chargés de contrôler le respect des dispositions visées à l'article D. 138 et les dispositions prises en vertu de celles-ci. Les compétences de police judiciaire ne peuvent être exercées que par des agents ayant prêté serment. Les agents prêtent serment devant le tribunal de première instance de leur résidence administrative. [...].

§ 2. Le Gouvernement peut prévoir qu'un organisme d'intérêt public en matière d'environnement ou de protection et de bien-être animal désigne, dans le cadre de son objet social, des agents pour contrôler le respect des dispositions pertinentes des dispositions visées à l'article D. 138, à l'exception de l'alinéa 1^{er}, 18^o et 19^o, et les dispositions prises en vertu de celles-ci.

Ces agents doivent remplir les conditions suivantes :

1^o n'avoir subi aucune condamnation pénale;

2^o disposer au moins :

- soit d'un certificat d'enseignement secondaire supérieur;
- soit d'un certificat d'enseignement secondaire inférieur et d'une expérience utile pour l'exercice de la fonction de cinq ans au service d'une commune ou d'une intercommunale;

3^o remplir les conditions relatives à la formation arrêtées par le Gouvernement wallon.

§ 3. Sans préjudice des compétences dévolues au bourgmestre et à la police locale, le conseil communal peut désigner des agents communaux, intercommunaux et d'associations de projet dans le cadre de missions à caractère régional conformément aux dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, et qui seront chargés de contrôler le respect des dispositions visées à l'article D. 138, à l'exception de l'alinéa 1^{er}, 18^o et 19^o, et les dispositions prises en vertu de celles-ci et de constater les infractions. Ces agents doivent remplir les conditions prévues au § 2, alinéa 2.

Un agent communal peut être chargé du contrôle du respect des dispositions visées à l'article D. 138, à l'exception de l'alinéa 1^{er}, 18^o et 19^o, et de la constatation des infractions sur le territoire des communes qui font partie de la même zone de police, pour autant qu'une convention ait été conclue à cette fin entre les communes concernées.

Les compétences de police judiciaire ne peuvent être exercées que par des agents ayant prêté serment. Les agents prêtent serment devant le tribunal de première instance de leur résidence administrative [...] ».

L'article D.141, alinéas 1^{er} et 2, du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement énonce ce qui suit :

« Les agents constatent les infractions par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire.

Ce procès-verbal est transmis par lettre recommandée à la poste au contrevenant, et ce, dans les quinze jours de la constatation de l'infraction ou de l'expiration du délai visé à l'article D.148, § 1^{er}. Ce procès-verbal et une preuve d'envoi de ladite lettre recommandée au contrevenant sont transmis au procureur du Roi dans le même délai. ».

Les requérants contestent la légalité de la saisie, en ce qu'aucune

infraction en matière de bien-être animal n'a été préalablement ou concomitamment constatée par une personne compétente pour ce faire, conformément notamment aux articles D.140, D.141 et D.149bis du livre 1^{er} du Code de l'Environnement et à l'article D.104 du Code wallon du Bien-être des animaux.

La décision de saisie du 12 mars 2019 se réfère à un procès-verbal n° di.46.I1.000881/2019, non déposé au dossier. La partie adverse confirme elle-même, dans son dernier mémoire, que ce procès-verbal ne porte pas sur une infraction en matière de bien-être animal, mais concerne une atteinte à la sécurité publique et qu'il a été dressé à la suite de l'incident survenu sur la voie publique, au cours duquel les chiens des requérants ont attaqué le chien d'une promeneuse. C'est d'ailleurs notamment sur ce procès-verbal que s'est fondé le bourgmestre pour adopter l'arrêté de police du 12 février 2019.

La décision de saisie résume ensuite le rapport du vétérinaire M.G. du 24 février 2019 appelé sur les lieux pour procéder à une « analyse comportementale » pour « juger de la dangerosité » des chiens des requérants. Pour ce qui concerne la matière du bien-être animal, l'acte de saisie déduit de ce rapport que « les conditions de vie des animaux [...] sont loin d'être idéales », les chiens vivant « dans un milieu qui pourrait leur causer des lésions, notamment au vu de la présence de cannettes rouillées dans leur enclos, de nombreux excréments non nettoyés et de l'espace réduit et peu lumineux dans lesquels ils vivent ».

Rien ne permet de considérer que ledit rapport puisse être un constat établi par une personne compétente, conformément aux dispositions des articles D.140 et D.141 du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement. Pour le surplus, la motivation de la décision de saisie se limite à relever en quoi les conditions de vie des animaux décrites dans ce rapport sont, selon le bourgmestre, « loin d'être idéales ». Contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, aucun constat d'infraction à la législation sur le bien-être animal n'est consigné dans la décision de saisie attaquée.

Concernant la déposition de la vétérinaire B.D. du maître du chien agressé par les chiens des requérants, elle est invoquée, pour la première fois, dans le dernier mémoire de la partie adverse. Il ressort des pièces du dossier administratif que la vétérinaire B.D. est le témoin indirect du drame qui s'est joué le 9 février 2019 et qu'elle s'est présentée auprès des services de la zone de police Haute-Meuse

pour y remettre sa déposition relative à cet incident et se déclarer personne lésée. Lors de son audition, elle ajoute qu'elle a « l'impression que ces chiens ont été dressés au combat », que la photo de sacs de nourriture qui lui est présentée rend compte d'« une alimentation vendue chez [A.] qui n'est pas adaptée », mais que les chiens « ne semblent pas sous-alimentés ». Son témoignage et sa déposition sont joints en « annexe au PV n° di.46.I1.000881/2019 », non déposé au dossier, au même titre que l'audition du maître du chien agressé. Contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, ces témoignages ne peuvent, à l'évidence, être qualifiés de constat d'infraction au sens des articles D.140 et D.141 du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement.

Quant à l'affirmation selon laquelle les chiens des requérants appartiennent à une race dangereuse qui ne peut être détenue par des particuliers, au sens de la réglementation sur le bien-être des animaux, elle est soulevée, pour la première fois, dans le dernier mémoire de la partie adverse. Aucune pièce du dossier n'indique que cette détention prétendument irrégulière aurait fait l'objet d'un constat d'infraction préalable ou concomitant à la saisie, qui aurait déterminé la partie adverse à prendre la décision attaquée.

Les animaux des requérants n'ayant pas été saisis « conformément au paragraphe 1^{er} » de l'article 149bis du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement « lorsqu'une infraction est ou a été précédemment constatée », la saisie est irrégulière en ce qu'elle se fonde sur cette disposition.

B. En ce que la saisie se fonde sur les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale

Comme le relève la partie adverse, en ce que l'acte attaqué se fonde sur la sécurité publique, les griefs des requérants tirés de la violation des règles contenues dans le livre 1^{er} du Code de l'Environnement et le Code wallon du Bien-être des animaux ne sont pas pertinents. Il en va de même des arguments qui contestent la proportionnalité de la mesure par rapport à l'objectif de bien-être des animaux.

Concernant les motifs de sécurité publique invoqués dans l'acte attaqué, les requérants ne contestent pas la réalité du drame survenu le 9 février 2019, à savoir l'agression sauvage par leurs quatre chiens du chien d'une promeneuse,

décédé des suites des morsures qui lui ont été infligées. Ils estiment cependant que l'acte attaqué n'est pas suffisamment motivé « quant au problème de sécurité publique », contestent l'affirmation contenue dans l'acte attaqué selon laquelle les chiens auraient « à plusieurs reprises, troublé, par leur comportement agressif à l'égard des personnes et des animaux, la sécurité et la tranquillité publiques » et font valoir que la mesure radicale de saisir leurs animaux n'est pas justifiée dès lors que, dans son rapport, le vétérinaire M.G. indique, lui-même, qu'il suffit de donner instruction aux requérants de ne pas laisser les chiens sans laisse, sans muselière et sans surveillance sur la voie publique.

L'arrêté de police du 12 février 2019 pris à la suite des événements du 9 février 2019 et précédant la décision de saisie était déjà fondé sur les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale et justifié par la nécessité de maintien de la sécurité publique. Cet arrêté fait état du procès-verbal n° di.46.I1.000881/2019, non déposé au dossier, qui relate cet événement, mentionne déjà que « les chiens dont question ont, à plusieurs reprises, troublé, par leur comportement agressif à l'égard des personnes et des animaux, la sécurité et la tranquillité publiques » et indique qu'« un entretien s'est déroulé entre [le premier requérant] et le bourgmestre afin, d'une part, de soumettre à l'intéressé tous les éléments sur lesquels l'autorité compte fonder son appréciation et, d'autre part, de [lui] fournir l'occasion de défendre son point de vue quant aux troubles constatés et aux mesures envisagées pour y mettre fin ». À la suite de cet entretien, le bourgmestre prend la décision suivante :

- « Article 1 – À partir du 13/02/2019, ordre est donné [au premier requérant] :
- de tenir en permanence ses chiens en laisse de maximum 0,50cm et de les munir d'une muselière, lorsqu'il circule avec ceux-ci sur la voie publique ;
 - d'entourer le lieu-dit les Pauquis de barrières ou de tout dispositif suffisant pour empêcher que les utilisateurs de la voie publique qui seraient amenés à longer ladite propriété ne soient menacés par les chiens en question,
 - mais surtout de permettre à [M.G.], comportementaliste animalier d'examiner les chiens pour juger de la dangerosité de ceux-ci.

Article 2 – Au cas où les mesures arrêtées à l'article 1^{er} ne seraient pas respectées par le propriétaire, le Bourgmestre pourra autoriser les services de police à s'emparer des chiens concernés et à les conduire dans un chenil ou dans une institution protectrice des animaux jusqu'à nouvel ordre. ».

Comme il a déjà été exposé, la décision de saisie fait également état du procès-verbal n° di.46.I1.000881/2019, non déposé au dossier, qui relate les événements du 9 février 2019, mentionne, à nouveau, que « les chiens dont question

ont, à plusieurs reprises, troublé, par leur comportement agressif à l'égard des personnes et des animaux, la sécurité et la tranquillité publiques » et rappelle l'entretien qui s'est déroulé entre le premier requérant et le bourgmestre avant l'adoption de l'arrêté de police du 12 février 2019 et les mesures qui ont été ordonnées à cette occasion. La décision de saisie résume ensuite le rapport du 24 février 2019 du vétérinaire M.G. qui relate sa visite du 19 février 2019 au lieu-dit Les Pauquis, où les chiens sont détenus par les requérants. Le vétérinaire, comportementaliste animalier, est envoyé par la ville pour « juger de la dangerosité » des chiens. À ce propos, l'acte de saisie indique que le rapport de M.G. « précise que les chiens [...] ne développent aucune agressivité, sont en relative bonne santé, mais ont un comportement de chien de meute avec toute la hiérarchie qui la constitue [...] vivent dans une cabane insuffisamment sécurisée (porte non hermétique et branlante) et manquent totalement de lumière du jour [...], [l]eur litière étant composée de paille mélangée à leur urine et matières fécales [...] et dont le paillage n'a visiblement plus été fait depuis plusieurs jours, ce qui rend cet environnement humide [...] vivent donc dans leurs déjections au milieu entre autres de vieilles conserves rouillées [...] insiste qu'il importe que ces chiens ne doivent jamais se trouver sur la voie publique sans laisse, sans muselière selon la législation en vigueur dans la commune de Dinant et sans surveillance, entre autres à cause de leur gabarit et surtout par rapport à l'effet de meute dont tout groupe de chiens est susceptible [...] précise que l'accident est probablement une suite logique des réactions instinctives agressives de chiens de meute et que ces réactions étaient prévisibles par quiconque connaît un minimum les comportements canins et qu'elles ont été déclenchées principalement, car ces chiens n'étaient pas sécurisés [...] conclut qu'il s'agit de chiens vivant en meute avec toutes les dérives qui peuvent en découler, néanmoins équilibrés, mais vivant dans des conditions qui relèvent d'un manque évident de condition de bien-être ». La décision de saisie déduit de ce rapport que « les deux questions de bien-être animal et de sécurité publique ne peuvent dans le cas présent être dissociées au vu des conséquences potentielles d'un mal-être sur des animaux présentant potentiellement des comportements de meute agressifs », que « [l]eurs conditions de détention pourraient exacerber des comportements qui n'auraient pas lieu si les animaux disposaient d'un espace suffisant et sécurisé ainsi que d'un encadrement correct » et que « le Bourgmestre n'est pas convaincu par [le premier requérant] lors de son audition qu'il envisage et qu'il est en mesure d'apporter un réel changement d'attitude par rapport à ses chiens de nature à préserver la sécurité publique sur le territoire de la commune ».

Sans préjudice de son pouvoir de censurer l'erreur manifeste d'appréciation, il n'appartient pas au Conseil d'État, en tant que juge de l'excès de pouvoir, de substituer son appréciation à celle de l'autorité quant à la question de savoir si les chiens des requérants peuvent être tenus pour des animaux malfaisants ou féroces, et partant si la décision querellée est disproportionnée eu égard à la menace que ces chiens représentent pour la sécurité publique.

Il faut cependant constater que l'acte attaqué n'indique pas, à suffisance, les motifs de sécurité publique qui justifient que le bourgmestre ait pris la décision de saisir les animaux après avoir adopté l'arrêté de police du 12 février 2019. Par cet arrêté, le bourgmestre ordonne déjà aux requérants de prendre une série de mesures qu'il juge nécessaires pour mettre fin aux troubles causés à la sécurité publique et les avertit que les chiens seront saisis s'ils ne se conforment pas à ces mesures. Aucun élément nouveau n'est invoqué dans la motivation de l'acte attaqué pour justifier, après coup, la saisie des chiens des requérants.

Ainsi, rien n'indique qu'à la suite de cet avertissement, les requérants n'auraient pas respecté les mesures ordonnées par l'arrêté de police du 12 février 2019, à savoir, en particulier, qu'ils auraient laissé circuler leurs chiens sans laisse ou sans muselière sur la voie publique ou qu'ils n'auraient pas « entourer le lieu-dit les Pauquis de barrières ou de tout dispositif suffisant pour empêcher que les utilisateurs de la voie publique qui seraient amenés à longer ladite propriété ne soient menacés par les chiens en question ». La partie adverse soutient, dans son dernier mémoire, que rien n'a été fait et que « le lieu-dit les Pauquis n'était toujours pas sécurisé ». Ce motif est tardif et irrecevable ; il n'est, par ailleurs, soutenu par aucune pièce du dossier administratif. Le vétérinaire M.G. a, par contre, pu examiner les chiens pour juger de leur dangerosité. Son rapport est, sur ce point, nuancé puisqu'il relève que les chiens ne développent aucune agressivité, qu'ils évoluent de manière tout à fait normale et sont équilibrés. Il explique que l'accident du 9 février 2019 résulte probablement de réactions instinctives agressives – mais prévisibles – de chiens de meute qui ont été déclenchées principalement, car ces chiens n'étaient pas sécurisés et qu'il « importe », dès lors, de ne jamais laisser ces chiens sur la voie publique sans laisse (comportement sécurisé et sous contrôle), sans muselière et sans surveillance. Tel était précisément l'objet des mesures ordonnées par l'arrêté de police du 12 février 2019, dont il n'est pas fait état, dans l'acte de saisie attaqué, qu'elles n'auraient pas été respectées.

L'affirmation contenue dans la décision de saisie selon laquelle « les chiens dont question ont, à plusieurs reprises, troublé, par leur comportement agressif à l'égard des personnes et des animaux, la sécurité et la tranquillité publiques » figurait déjà dans l'arrêté de police du 12 février 2019. Comme le relève la requérante, elle n'est, par ailleurs, confirmée par aucune pièce du dossier. Quant à la thèse selon laquelle les conditions de détention des chiens seraient la source d'un mal-être qui pourrait exacerber des comportements potentiellement agressifs, elle n'est soutenue par aucune pièce du dossier administratif et ne trouve, en particulier, aucun appui dans le rapport du vétérinaire M.G. précité.

Enfin, l'acte de saisie ne peut valablement se fonder sur l'attitude du premier requérant lors de son audition, puisque celle-ci est antérieure à l'avertissement qui lui a été adressé dans l'arrêté de police du 12 février 2019 et qu'aucune autre audition n'a été organisée par la suite, avant l'adoption de la décision de saisie.

Le deuxième moyen est fondé.

Le premier moyen de la requête, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

V. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

VI. Remboursement

Les dépens relatifs à la présente affaire comprenaient, au moment de l'introduction de la requête, le droit de rôle de 200 euros dû par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros – prévues par les articles 4, § 4, et 5 de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne – due par partie requérante.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 précitée et de la loi du 26 avril 2017 réglant l'institution d'un fonds

budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers, les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement de la contribution de 20 euros indûment perçue.

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

Article 1^{er}.

La décision du bourgmestre de la ville de Dinant du 12 mars 2019 de saisir les 4 chiens croisés American Staff malinois à l'adresse du lieu-dit les Pauquis est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée aux parties requérantes à concurrence de la moitié chacune.

Article 3.

Le montant de 20 euros indûment perçu au titre de contribution sera remboursé aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
24 février 2021 par :

Imre Kovalovszky,
David De Roy,
Florence Piret,
Vincent Durieux,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Imre Kovalovszky