

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 257.356 du 18 septembre 2023

A. 238.788/VI-22.542

En cause : **MAHAUX** Jennifer,
ayant élu domicile chez
M^e Claire RENARD, avocat,
Galerie du Roi 30
1000 Bruxelles,

contre :

- 1. la Ministre en charge de l'Environnement,
de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité
et du Bien-être animal,**
- 2. la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 avril 2023, Jennifer Mahaux demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de la Ministre du Bien-être animal, prise le 23 janvier 2023 à [son] rencontre [...], lui ayant été notifiée le [3] février 2023 par courrier, et attribuant la propriété des 12 chiens et 3 chats au refuge qui les héberge au moment de la prise de décision, à savoir, la Croix Bleue de Floriffoux » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

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

M^{me} Marie Lambert DE Rouvroit, auditeur adjoint, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 17 juillet 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 septembre 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Claire Renard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Yassine Laghmiche, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la deuxième partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Marie Lambert DE Rouvroit, 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

1. Le 25 octobre 2022, la zone de police de Haute-Meuse adresse un courriel à l'unité du Bien-être animal (ci-après « UBEA ») en l'informant avoir constaté la présence de « 13 chiens (chihuahuas, bouledogue...) dont 4 ne sont pas pucés », à l'adresse du domicile de la requérante, précisant que « les animaux vivent dans la maison et ne sortent jamais », mais que la « présence d'eau et de nourritures » a aussi été relevée.

La zone de police communique également à l'UBEA, par un second courriel envoyé le même jour, plusieurs photographies de la situation constatée au domicile de la requérante.

À la suite de ce contact, une demande d'intervention de l'UBEA est établie.

2. Le 23 novembre 2022, l'UBEA se rend au domicile de la requérante et procède à un contrôle conjoint avec la zone de police de Haute-Meuse. La requérante donne son autorisation au contrôle des conditions de détention des animaux présents dans son habitation.

À l'occasion de sa descente sur les lieux, l'UBEA procède aux constatations suivantes :

- « 1) La présence de 12 chiens et 4 chats dans les différentes pièces de l'habitation.
2) Qu'une grande quantité d'urine et de déjections recouvre le sol. Il nous est quasiment impossible de nous déplacer dans l'habitation sans marcher dedans.
3) L'encombrement de l'habitation par une multitude d'objets en tout genre, de déchets divers et potentiellement dangereux tels que des débris de verre sur le sol de la cuisine ou encore un miroir cassé dans le salon. [La requérante] nous indique que l'étage du domicile n'est plus utilisé en conséquence de cette accumulation. Nous constatons, en effet, en se rendant à l'étage, qu'il est presque impossible d'ouvrir certaines portes tant les pièces sont encombrées et que le sol est jonché d'excréments.
4) Que l'air est vicié et la respiration difficile à tel point que Nous demandons à [la requérante] d'ouvrir quelques fenêtres. Pour cause, la chaleur ambiante élevée et le manque d'aération accumulés à l'odeur d'excréments.
5) Le manque de soins généraux et vétérinaires des animaux. La plupart des chiens possède des griffes trop longues. Un premier chien présente une blessure non soignée à l'encolure, un deuxième est dépilé et a la peau à vif sur l'oreille gauche et un troisième révèle un pelant à l'arrière-train rempli de nœuds, de déjections et de saletés.
6) Que 2 chiens et (...) 2 chats ne sont pas identifiés.
En l'occurrence, [la requérante] a acquis des chiens et des chats qui n'ont pas été identifiés et enregistrés ».

Ces constats font l'objet d'un procès-verbal qui énumère les infractions au Code wallon du Bien-être animal relevées lors de la descente sur les lieux. Ce procès-verbal est communiqué au Procureur du Roi, ainsi qu'à la requérante.

Des photos sont prises pour illustrer les différents constats.

La décision de saisir les 12 chiens et 4 chats est prise le même jour par l'UBEA. Elle est motivée comme il suit :

MOTIVATION

Considérant les faits constatés par l'UBEA, qui feront l'objet du procès-verbal n°63/M1/007137/22 dont copie vous sera transmise selon la procédure. Notamment les faits suivants :

- L'hygiène insuffisante de la maison oblige les animaux à vivre constamment dans leur urine et leurs déjections.
- Le manque de ventilation et la chaleur élevée des lieux créent une atmosphère humide ce qui rend l'air difficilement respirable.
- L'habitation entière est encombrée d'objets en tout genre, de déchets divers et potentiellement dangereux tels que des débris de verre sur le sol de la cuisine.
- La plupart des chiens possède des griffes trop longues. Certains présentent d'autres soucis apparents tels qu'une blessure non soignée à l'encolure, un problème cutané et un manque important de toilettage.

Que ces faits constituent une infraction à :

- L'article D.105 § 1^{er} 4° du Code Wallon du bien-être animal lu en combinaison avec l'article Art. D.8. § 1^{er}.

Considérant l'urgence de procurer aux animaux un environnement adapté à leurs besoins et de leur apporter les soins vétérinaires nécessaires.

Considérant la solution proposée pour 3 des chiens consistant à être pris en charge par Madame CHIF Corinne et que cette solution est inappropriée dans la mesure où, après observation des infrastructures des pièces dans lesquelles seraient détenus les chiens, le risque de reproduction accidentelle avec les chiens de Madame MAHAUX est trop élevé.

Cette décision ne fait l'objet d'aucun recours.

3. Les animaux de la requérante font l'objet d'un examen par un vétérinaire, le 24 novembre 2022.

4. Le 5 décembre 2022, la requérante remplit un formulaire de contact destiné à l'administration de la seconde partie adverse en charge du bien-être animal. Elle y indique vouloir récupérer tous ses animaux et disposer d'un certificat médical qui atteste de son mauvais état de santé dû à la saisie. Elle ajoute que les services de police sont passés chez elle et qu'ils l'ont félicitée « pour tout le bas ».

5. Par un courrier du 19 décembre 2022 adressé par pli simple et pli recommandé, la seconde partie adverse invite la requérante à présenter ses moyens de défense, au choix, par écrit ou lors d'une audition, sur la décision de destination qu'elle envisage de prendre à l'égard des animaux saisis. Il est précisé que la requérante peut se faire assister ou représenter par un avocat ou la personne de son choix pendant l'audition.

La requérante ne donne pas suite à cette invitation.

6. Le 23 janvier 2023, une décision de destination est prise par la Ministre en charge du Bien-être animal pour les 12 chiens et 3 chats de la requérante, attribuant la propriété des quinze animaux au refuge qui les héberge actuellement, à savoir la Croix Bleue de Floriffoux.

Cette décision est motivée comme il suit :

CONSTAT INFRACTIONNEL

En fait :

Le 23 novembre 2022, l'UBEA et la police de la Zone de police Haute Meuse se rendent à l'adresse

suivante : Rue Barbier, 10 à 5550 Dinant afin d'effectuer un contrôle.

Il est constaté la présence de 12 chiens et 4 chats. La propriétaire des animaux est Madame MAHAUX Jennifer.

Plus précisément, les éléments suivants ont été constatés :

- Les animaux sont placés dans des conditions de vie exécrables :
 - Une grande quantité d'urine et d'excréments jonche le sol des pièces de vie. Il y en a tellement que les déplacements dans les pièces sont pratiquement impossibles pour les contrôleurs ;
 - L'habitation est encombrée de divers objets en tout genre. Sont notamment présents au sein du logement des déchets potentiellement dangereux tel que des débris de verre sur le sol de la cuisine ou encore un miroir cassé dans le salon ;
 - L'air au sein de la maison est difficilement respirable en raison de l'odeur très forte d'urine et d'excréments qui est aggravée par le manque d'aération du logement.
- Les animaux manquent de soins généraux et de soins vétérinaires :
 - La plupart des chiens ont des griffes trop longues ;
 - Un des chiens a une blessure non soignée à l'encolure ;
 - Un autre chien présente une dépilation et sa peau est à vif au niveau de son oreille droite ;
 - Un des chiens a un pelage rempli de nœuds, de déjections et de saletés à l'arrière-train ;
 - Deux chiens et deux chats ne sont pas identifiés.

En droit :

Ces faits sont constitutifs des infractions suivantes :

- Infraction à l'article D.105, §1, 4° du Code wallon du Bien-être des animaux : pour avoir détenu un animal sans lui avoir procuré une alimentation, des soins et un logement ou un abri 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 ;
- Infraction à l'article D.105, §2, 6° du Code wallon du Bien-être Animal : pour ne pas avoir procédé à l'identification ou à l'enregistrement d'un animal conformément à l'article D.15 du même Code.

Les animaux sont actuellement hébergés par la Croix bleue de Floriffoux, située Rue du Charbonnage, 1 à 5150 Floriffoux. L'un des 4 chats est décédé au refuge.

JUSTIFICATION DE LA DECISION

Vu le rapport dressé par le vétérinaire du refuge le 24 novembre 2022 indiquant notamment les éléments suivants :

- Concernant les chats :
 - Deux ne sont pas identifiés.
- Concernant les chiens :
 - Plus de la moitié des chiens est sociable ;
 - Un chien est mince ;
 - La moitié a reçu un vermifuge ;
 - Un d'entre eux a reçu un antipuce ;
 - Deux animaux ne sont pas identifiés ;
 - Un chien présente une otite bilatérale ;
 - L'un d'entre eux présente une pyodermite au niveau des oreilles ;
 - Un animal souffre de dermatite ;
 - Un chien présente beaucoup de nœuds nécessitant un toilettage ;
 - Un animal est sourd et présente de la cataracte aux deux yeux ;
 - Deux animaux doivent recevoir des soins dentaires ;
 - L'un d'entre eux souffre de prurit.

Vu le courriel que Madame MAHAUX a adressé à l'UBEA en date du 5 décembre 2022 duquel il ressort que Madame MAHAUX exprime son souhait de récupérer ses animaux ;

Vu le courrier recommandé du 19 décembre 2022 adressé par l'UBEA par lequel Madame MAHAUX était invitée à faire part de ses **moyens de défense** et communiquer toute information qu'elle estimerait utile en vue de la fixation de la décision de destination ;

Qu'aucune suite n'a été réservée à ce courrier.

Considérant qu'il résulte de l'analyse du dossier que Madame MAHAUX n'offre, en toute hypothèse, aucune garantie suffisante pour le bien-être de ses animaux. La gravité des infractions constatées ainsi que l'absence de réactivité de la part de Madame MAHAUX tendent à démontrer son incapacité à détenir ceux-ci dans des conditions conformes à l'article D.8 du Code wallon du bien-être animal ;

Considérant que le refuge hébergeant actuellement les animaux saisis n'a pas déclaré être dans l'impossibilité de continuer à les héberger à l'issue de la procédure de destination ;

Considérant que l'euthanasie des animaux ne se justifie pas compte tenu de leur état de santé.

Il s'agit de l'acte attaqué.

7. La décision de destination est notifiée à la requérante par un courrier recommandé envoyé le 3 février 2023.

Elle est également transmise au Fonctionnaire sanctionnateur régional, au Procureur du Roi compétent, ainsi qu'au refuge hébergeant les animaux.

8. Il ressort de deux courriels des 15 et 21 décembre 2022 que, parmi les animaux en cause, un des chats est décédé et un des chiens a été placé dans une famille d'accueil. Ce placement n'emporte toutefois pas d'attribution de la propriété du chien qui reste visé par la décision de destination du 23 janvier 2023.

IV. Désignation de la partie adverse

Il y a lieu de mettre hors de cause la Ministre en charge du bien-être animal, dès lors qu'elle a adopté l'acte attaqué sur la base l'article R.154 du livre 1^{er} du Code wallon de l'environnement (partie réglementaire) en tant qu'organe de la Région wallonne. Celle-ci doit être désignée comme seule partie adverse (ci-après : « partie adverse »).

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

La requérante soulève un moyen unique pris de la violation des principes généraux de bonne administration, du principe de proportionnalité, du principe *audi alteram partem*, du devoir de minutie et des devoirs de diligence et de prudence.

Elle reproche à la partie adverse de ne pas s'être informée complètement de la situation et, en particulier, de ne pas avoir pris en compte son état d'anxiodépression sévère et de détresse intense qui se dégrade de jour en jour. Elle en déduit que la partie adverse a violé les principes de bonne administration et, en particulier, son devoir de minutie.

Elle dénonce également une violation du principe de proportionnalité, imposant, selon elle, à l'autorité administrative de prendre la mesure la plus respectueuse à la fois des intérêts de l'administré et de l'intérêt général poursuivi par l'administration. Elle soutient que l'acte attaqué la place dans une situation excessivement dommageable pour elle, qui va jusqu'à mettre ses jours en danger. Elle sollicite, en conséquence, du Conseil d'État qu'il lui permette de récupérer une partie de ses animaux afin de retrouver un cadre de vie moins anxiogène.

Elle affirme aussi qu'elle n'a pas pu faire valoir ses moyens de défense et invoque la violation du principe général de droit *audi alteram partem*. Elle reproche, plus particulièrement, à la partie adverse de ne rien avoir mis en place pour lui permettre d'être entendue, en tenant compte de son état d'anxiodépression sévère.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation des devoirs de diligence et de prudence, dès lors qu'il ne formule aucun grief propre à la violation de ceux-ci.

Le principe général de droit de l'audition préalable (droit d'être entendu ou *audi alteram partem*) impose que, lorsque l'autorité administrative envisage l'adoption d'une mesure grave – de caractère non disciplinaire – prise en raison du comportement de l'administré, voire même de toute mesure grave indépendamment de son comportement, ce dernier doit, avant que ne soit prise la décision, sauf cas d'urgence, pouvoir être entendu ou du moins être mis en mesure d'exposer utilement son point de vue. Il s'agit non seulement de permettre à l'administré de faire valoir ses arguments, mais aussi de permettre à l'autorité de décider en connaissance de cause.

Les modalités de l'audition doivent, en conséquence, permettre à l'intéressé d'être entendu utilement, ce qui implique, entre autres, que celui-ci dispose d'un délai suffisant pour contredire utilement les faits que l'autorité envisage de prendre en considération à l'appui de la mesure administrative projetée et qu'il reçoive réellement l'occasion de faire valoir ses observations pendant ce délai.

En l'espèce, la requérante a bien été invitée à présenter ses moyens de défense, avant l'adoption de l'acte attaqué, par un courrier du 19 décembre 2022 qui lui a été adressé par pli simple et par pli recommandé. Ce courrier précisait que la requérante pouvait faire valoir « tous les renseignements, observations ou documents utiles, qui pourraient éclairer [la partie adverse] dans la prise de décision concernant la destination [des] animaux soit [...] par écrit [ou] lors d'une audition » et que la requérante pouvait se « faire assister ou représenter par un avocat ou la personne de [son] choix » si elle souhaitait la tenue d'une audition.

La requérante ne conteste pas avoir reçu cette invitation à présenter ses moyens de défense. Elle ne conteste pas non plus qu'elle n'y a pas donné suite ni ne reproche à la partie adverse de ne pas lui avoir laissé un délai suffisant pour y répondre. Elle n'indique pas davantage avoir informé la partie adverse de ses besoins spécifiques entourant la mise en place d'un cadre particulier pour lui permettre d'être entendue, malgré son état de santé. Elle ne précise d'ailleurs pas non plus les modalités de l'encadrement qu'elle aurait souhaitées, compte tenu des différentes options déjà proposées dans le courrier d'invitation du 19 décembre 2022.

Par l'envoi du courrier du 19 décembre 2022, la seconde partie adverse a *prima facie* permis à la requérante de présenter ses moyens de défense. Il appartenait à la requérante de donner suite à ce courrier et d'exercer effectivement son droit à être entendue, ce qu'elle n'a pas fait. La requérante ne démontre pas que la partie adverse aurait méconnu le principe général de droit de l'audition préalable.

Par ailleurs, il ne peut *prima facie* être reproché à la partie adverse de ne pas s'être renseignée suffisamment quant à la situation de la requérante et, en particulier, de ne pas avoir pris en considération son état de santé, à défaut pour celle-ci d'avoir informé précisément la partie adverse à ce sujet. Si la requérante a, le 5 décembre 2022, signalé, dans un formulaire de contact destiné à l'administration, qu'elle disposait d'un certificat médical attestant de son mauvais état de santé, elle n'a, comme il vient d'être exposé, donné aucune suite à l'invitation lui adressée le 19 décembre 2022 à faire valoir ses arguments et, dans ce cadre, à déposer tous les « documents utiles ». Sans devoir déterminer l'incidence éventuelle que pourrait avoir l'état de santé de propriétaires d'animaux saisis sur des mesures de destination qui visent à protéger le bien-être animal, il suffit de constater qu'en l'occurrence, il ne

peut être reproché à la partie adverse de ne pas avoir pris en compte des informations que la requérante n'a pas jugé utile de lui communiquer.

Quant au principe de proportionnalité, il requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet. Ainsi, une mesure de destination doit être raisonnablement justifiée par les éléments factuels qui la fondent et ne pas procéder d'un quelconque arbitraire. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité de la mesure attaquée que si elle résulte d'une erreur manifeste d'appréciation, ce qui suppose qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision.

La requérante ne critique pas spécifiquement les motifs de l'acte attaqué. Elle ne remet pas en cause les constats opérés par l'UBEA lors de la visite de son habitation ni ceux établis par le vétérinaire du refuge après la saisie. Elle ne conteste pas non plus les infractions au Code wallon du Bien-être animal qui lui sont reprochées. Elle ne prétend pas que la mesure de destination ne serait pas justifiée au regard de ces éléments de faits et de ces infractions. Elle se limite à invoquer son état de santé, dont elle s'est toutefois abstenue d'informer utilement la partie adverse avant l'adoption de l'acte attaqué. Or, comme il a déjà été exposé, il ne peut être reproché à la partie adverse de ne pas avoir pris en compte un élément qui ne lui a pas été communiqué en temps utile. *Prima facie*, la requérante ne démontre pas, à l'appui de son argumentation, que la partie adverse aurait méconnu le principe de proportionnalité en adoptant, sur la base des éléments de faits et des infractions repris dans cette décision, la mesure de destination attaquée.

Le moyen unique n'est pas sérieux.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

Il ne peut être fait droit à la demande de la requérante qui sollicite du Conseil d'État qu'il lui permette de récupérer une partie de ses animaux pour qu'elle retrouve un cadre de vie moins anxiogène. D'une part, le Conseil d'État n'est pas compétent pour réformer la mesure de destination attaquée, laquelle décide d'attribuer la propriété de tous les animaux saisis (sauf un chat décédé entretemps) à la Croix Bleue de Floriffoux. D'autre part, si, comme le suggère la partie adverse, il fallait assimiler cette demande à une demande de mesures provisoires, celles-ci ne pourraient être ordonnées à défaut pour la requérante de soulever au moins un moyen

sérieux.

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

Article 1^{er}.

La ministre en charge de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal est mise hors de cause.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 septembre 2023, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé composée de :

Florence Piret,
Nathalie Roba,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie Roba

Florence Piret