

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 260.966 du 9 octobre 2024

A. 243.127/XV-6093

En cause : **M.A.,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Marine WILMET, avocate,
 avenue Louise, 251
 1050 Bruxelles,

contre :

la commune de Watermael-Boitsfort,
représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER
et Catherine JIMENEZ, avocats,
boulevard Louis Schmidt, 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 3 octobre 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de « l'arrêté du Bourgmestre [de la commune de Watermael-Boitsfort] du 23 septembre 2024 "ordonnant le maintien en captivité d'un chien, son interdiction de lieu et ordonnant l'interdiction de détention d'un animal à la propriétaire du chien"» et, d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

II. Procédure

Par une ordonnance du 4 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 octobre 2024.

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

M^{me} Joëlle Sautois, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Marine Wilmet, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Michel Kaiser, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles

La partie requérante est domiciliée à Watermael-Boitsfort, avec ses deux filles, âgées respectivement de 14 et de 20 ans. Dans sa requête, elle déclare que la famille a fait l'acquisition, il y a trois ans, d'un chien, Xena, de type berger belge malinois.

La partie requérante expose également qu'en 2022, Xena, qui n'était pas tenue en laisse, s'en est prise à plusieurs personnes et qu'à la suite de cet incident, le Bourgmestre de la commune de Watermael-Boitsfort a adopté un arrêté obligeant le port de la laisse et de la muselière, même dans les espaces de liberté prévus pour laisser divaguer les chiens sans laisse, et imposant à la partie requérante de suivre des cours d'éducation canine dans un centre spécialisé ou auprès d'un vétérinaire thérapeute comportementaliste.

L'arrêté en question, qui fait partie du dossier administratif déposé par la partie adverse, est daté du 1^{er} août 2022 et impose les mesures décrites par la partie requérante. S'agissant des cours d'éducation canine, il prévoit qu'une attestation d'inscription et de suivi régulier devra être adressée par la partie requérante dans un délai de soixante jours.

Dans sa requête, elle déclare que, depuis lors, elle « promène Xena toujours attachée, avec muselière » et qu'« [i]l n'y a plus eu d'incident ». À l'audience, elle précise qu'elle conteste un incident qui serait survenu en 2023 et dont fait état la partie adverse dans sa note d'observations.

La partie requérante explique ensuite que, le vendredi 20 septembre 2024, à 19 heures, alors qu'elle se trouvait sur la place où elle vit, accompagnée de sa sœur, occupée à décharger des affaires d'une voiture vers sa maison tandis que le chien était dans la voiture, sa sœur a « mal fermé la portière de sorte que le chien s'est encouru et paniqué, a blessé 4 enfants et un adulte, au niveau des jambes ».

Suivant le procès-verbal détaillé établi le 20 septembre 2024 par l'inspecteur de police dépêché sur place, contact est pris avec l'officier de police administrative de garde, qui donne notamment pour instruction de procéder à la saisie administrative du chien et de le ramener au commissariat afin qu'il y soit mis en cage. La partie requérante est informée que son chien est saisi sur la base de l'instruction précitée. Toujours selon ce procès-verbal, la commissaire de la zone informe par téléphone les agents du fait qu'elle a reçu un mail du bourgmestre qui lui demande, comme mesure impérative de protection, que le chien ne soit ni libéré ni rendu à sa propriétaire, mais qu'il soit euthanasié dans les meilleurs délais. Le même procès-verbal acte encore que la partie requérante est informée que son chien va être euthanasié sur décision du bourgmestre.

Dans sa requête, la partie requérante déclare qu'elle s'est rendue au commissariat de police le 21 septembre, que les policiers l'ont laissée voir son chien et lui ont demandé de nettoyer sa cage et de la sortir pour une balade sur le parking du commissariat. Elle explique que les policiers lui ont indiqué qu'un vétérinaire était en route pour euthanasier Xena, qu'elle a répondu qu'elle avait l'intention de s'opposer à cette décision et que, quelque temps plus tard, les policiers l'ont informée que le vétérinaire avait refusé d'euthanasier le chien. La partie requérante expose encore qu'une de ses filles s'est rendue le lundi 23 septembre 2024 au commissariat et a, elle aussi, été invitée à nettoyer la cage du chien et à le sortir.

Le lundi 23 septembre, un agent de quartier se rend au domicile de la partie requérante pour lui notifier l'arrêté adopté par le bourgmestre le même jour et rédigé comme suit :

« Objet : arrêté ordonnant le maintien en captivité d'un chien, son interdiction de lieu et ordonnant l'interdiction de détention d'un animal à la propriétaire du chien

Secrétariat

Le Bourgmestre,

Vu les articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale ;

Considérant ce qui suit :

Le Bourgmestre a été saisi d'un rapport de police [...] relatant notamment les faits suivants :

- Le 20 septembre à 19:09, les services de police ont été requis place du Logis à Watermael-Boitsfort suite à plusieurs morsures de chien.
- À 19:11, lors de leur arrivée sur les lieux, les agents de police ont constaté immédiatement la présence de 4 jeunes enfants blessés aux jambes et aux cuisses.
- Deux ambulances se trouvent sur place, accompagnées du SMUR.
- Les parents des enfants sont également sur place.
- Quelques instants plus tard, un homme adulte se présente afin de signaler qu'il a également été mordu plusieurs fois aux chevilles par ce même chien à 19h00.
- La propriétaire du chien, [la requérante], accompagnée de sa sœur, signale aux agents de police que le chien est enfermé à la maison.

Outre ces faits survenus à Watermael-Boitsfort le 20 septembre 2024 :

- Les services de police, lors de l'identification du chien le 20 septembre 2024, constatent que celui-ci fait l'objet d'une mesure signalant que tout nouveau fait concernant ce chien doit être rapporté au Procureur du Roi et faire l'objet d'un PV par porteur.
- Les services de police, lors de l'identification du chien le 20 septembre 2024, constatent également, dans la base de données, que plusieurs PV de morsures de chien existent concernant ce dernier.
- Le 1^{er} août 2022, faisant suite à plusieurs faits de morsure, le Bourgmestre a déjà pris un arrêté concernant l'obligation du port de la laisse et de la muselière pour le chien de [la requérante] lorsqu'il se trouve sur l'espace public. Cet arrêté imposait également des cours d'éducation canine. Ces obligations n'ont manifestement pas été respectées.

Au vu de ce qui précède, considérant que cet animal présente un danger pour la sécurité publique, il se justifie donc de prendre un arrêté couvrant l'ensemble du territoire communal et la prise de mesures immédiates,

Décide :

Article 1^{er}.

- De saisir et de maintenir en captivité le chien type Berger malinois, détenu par [la partie requérante] ;
- D'interdire la remise de l'animal à l'intéressé ou [à] l'une de ses connaissances ;
- De rechercher un lieu d'hébergement, dans un premier temps, pour l'animal ;
- De soumettre l'animal à une expertise [...] par un professionnel expérimenté en comportement canin et de le maintenir en captivité jusque-là ;
- Le chien ne pourra ensuite être mis à l'adoption que si l'étude comportementale [conclut à] l'absence de dangerosité de l'animal. À défaut d'une telle conclusion, le chien devra être euthanasié.

Article 2. D'interdire la présence de ce chien de type Berger Malinois sur l'ensemble du territoire communal.

Article 3. D'interdire à [la partie requérante] la détention d'un chien sur le territoire communal.

Article 4. Le présent arrêté est applicable sur l'ensemble du territoire de la commune de Watermael-Boitsfort. La police est chargée d'assurer et de surveiller l'exécution de présent arrêté.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Selon la partie adverse, cet arrêté a été signifié par les services de police à la partie requérante le 24 septembre 2024, mais elle reconnaît à l'audience n'être pas en mesure d'étayer cette affirmation sur la base du dossier déposé. La partie requérante confirme que l'agent de quartier s'est présenté à son domicile le 23 septembre.

Le 24 septembre 2024, le précédent conseil de la partie requérante adresse au bourgmestre un courriel pour signaler qu'elle ne pourra être présente à la réunion prévue le lendemain et demander si sa cliente peut rendre visite au chien.

La partie requérante déclare qu'elle s'est rendue le 25 septembre 2024 avec sa fille à la permanence du bourgmestre, qui se déroule chaque mercredi après-midi de 16 heures à 18 heures, et qu'elle lui a remis, à cette occasion, un engagement d'un ancien policier reconverti en éducateur canin, mandaté pour procéder à l'éducation de Xena.

Le même jour, le précédent conseil de la partie requérante écrit notamment au bourgmestre qu'elle regrette de n'avoir pas pu assister à la réunion précitée au vu du déroulement de l'entretien, que le comportementaliste désigné pour le chien n'a pas encore vu l'animal et n'a donc pas pu donner un avis et qu'« [u]ne fois l'évaluation du comportementaliste rendue, un rendez-vous devra être prévu afin que [sa] cliente puisse prendre connaissance des conclusions et s'exprimer cette fois-ci ».

Le lendemain, le bourgmestre lui répond qu'il a bien rencontré la partie requérante et sa fille le 25 septembre 2024 dans son bureau, qu'elles ont eu l'occasion de s'exprimer et qu'il s'est fait injurier devant témoins. Il explique la teneur de l'acte attaqué, qu'il joint à sa lettre et ajoute qu'un premier arrêté adopté en 2022 avait déjà imposé des mesures que la partie requérante n'a pas respectées.

Le 1^{er} octobre 2024, le conseil de la partie requérante adresse un courrier électronique au bourgmestre « afin d’avoir un retour actualisé de la situation du chien » et lui soumet les questions suivantes :

- « Pourriez-vous m’indiquer, par retour de courriel et sous le bénéfice de l’urgence :
- Si vous avez pu obtenir une étude comportementale concernant le chien ? Dans l’affirmative, puis-je vous demander de me la communiquer ?
 - Si le chien a été euthanasié ? Dans la négative, puis-je vous demander de bien vouloir suspendre toute mesure en ce sens dans l’attente d’un arrêt rendu en extrême urgence par le Conseil d’État ? ».

Le même jour, la secrétaire politique du bourgmestre lui répond que le chien a été saisi à la suite des faits de morsure commis le 20 septembre, qu’il a ensuite été vacciné et placé dans un refuge, qu’une expertise comportementale a été effectuée le samedi 28 septembre 2024 mais que le rapport de l’expert ne leur est pas encore parvenu et qu’il lui sera transmis dès réception.

IV. Objet de l’acte attaqué

Dans sa requête, la partie requérante a repris, pour qualifier l’acte attaqué, l’intitulé qui figure en haut du texte de l’arrêté produit au dossier administratif.

L’objet de celui-ci est toutefois plus large puisque, par l’acte attaqué, le bourgmestre de la partie adverse ordonne de saisir et de maintenir en captivité le chien type berger malinois appartenant à la partie requérante, en interdit la remise à celle-ci ou à l’une de ses connaissances, ordonne de rechercher un lieu d’hébergement, dans un premier temps, pour l’animal, décide de le soumettre à une expertise par un professionnel expérimenté en comportement canin, de mettre le chien à l’adoption si l’expert conclut à son absence de dangerosité, et qu’à défaut d’une telle conclusion, le chien devra être euthanasié, interdit la présence de ce chien sur l’ensemble du territoire communal et interdit à la partie requérante la détention d’un chien sur le territoire communal.

C’est ainsi qu’il sera pris en considération dans le présent arrêt.

V. Urgence et extrême urgence

V.1. Thèses des parties

A. La requête

La partie requérante, après avoir cité les implications de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de la jurisprudence relative à la démonstration que doit faire le demandeur en suspension, fait valoir que le respect des délais de la procédure ordinaire de suspension, tels que fixés par l'article 17, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à savoir le respect d'un délai tout à fait théorique de quarante-cinq jours, ne permettrait pas d'obtenir une décision dans les délais utiles. Elle affirme que le péril est imminent de sorte que seule l'instruction de la demande selon la procédure d'extrême urgence serait susceptible de conférer à la demande un caractère utile. En effet, déclare-t-elle, « l'acte attaqué autorise la saisie du chien de sorte que l'urgence est réelle ».

La partie requérante produit ensuite une attestation de son médecin traitant relative aux répercussions physiques et mentales qu'a suscitées l'adoption de l'acte attaqué.

Elle ajoute que l'urgence est également établie dans la mesure où elle est privée, sans limite de durée, de la présence de son seul animal de compagnie avec toutes les conséquences psychologiques et physiques que cette décision génère, puisqu'il s'agit du chien familial, qui vit en permanence avec elle et ses deux filles depuis trois ans.

Selon elle, l'acte attaqué porte une atteinte définitive à la substance même du droit au respect de sa vie privée et familiale, consacré par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui implique le droit de détenir des animaux de compagnie, et au lien d'affection qu'elle entretient avec un animal faisant partie de son foyer. Elle ajoute que ce préjudice est renforcé par le sort incertain et imminent du chien. Elle explique qu'il ressort des courriels échangés avec la partie adverse que l'étude comportementale du chien a été réalisée le 28 septembre 2024 de sorte que les conclusions de cette étude devraient parvenir au bourgmestre prochainement, que l'acte attaqué prévoit qu'en l'absence d'étude concluant en l'absence de dangerosité de l'animal, le chien devra être euthanasié, et que la mort du chien résultant de la décision de faire procéder à son euthanasie, déjà décidée dans l'acte attaqué sous réserve des conclusions de l'étude comportementale, constitue un préjudice

personnel suffisamment grave, immédiat et irréversible qui justifie l'urgence à statuer. Elle rappelle que lorsqu'elle s'est rendue au commissariat de police le 21 septembre, elle a été informée de l'euthanasie imminente de son chien.

Elle estime enfin que l'extrême urgence est établie dès lors que l'exécution de l'acte attaqué peut intervenir à tout moment et qu'elle a agi avec la diligence requise en introduisant la présente demande de suspension dans les dix jours après avoir eu connaissance de l'acte attaqué. Elle se réfère à différents arrêts du Conseil d'État aux termes desquels, selon elle, la recevabilité d'un recours introduit selon la procédure d'extrême urgence pour des cas similaires a été admise. Le recours à la procédure d'extrême urgence serait dès lors justifié.

B. La note d'observations

La partie adverse conteste la diligence à agir. Elle constate que la partie requérante a connaissance de la saisie administrative de son chien depuis le vendredi 20 septembre en soirée et est informée, selon ses dires, depuis le 21 septembre du risque d'euthanasie de son chien, que l'acte attaqué lui a été signifié le mardi 24 septembre 2024 en matinée et que son recours a été introduit le jeudi 3 octobre 2024, soit neuf jours après la connaissance de l'acte attaqué et plus de dix jours après la connaissance du risque d'euthanasie de son chien.

La partie adverse observe que dix jours semblent être le délai maximal admis par le Conseil d'État mais il reste, à son avis, que le requérant doit agir le plus rapidement possible sans attendre l'épuisement de ce délai s'il prétend que l'acte qu'il conteste lui cause un péril à ce point grave et imminent qu'il justifie le recours à une procédure exceptionnelle réduisant à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause.

Or, selon elle, en l'espèce, la partie requérante était déjà assistée d'un avocat le lendemain de la notification de l'acte attaqué puisque ce dernier a écrit le 24 septembre à la partie adverse, mais, malgré l'imminence et la gravité du péril invoqué, elle a pris le temps de changer de conseil et d'introduire son recours à la fin du dernier jour du délai toléré. Comme il lui était possible d'introduire ce recours bien plus tôt, la partie adverse conclut à l'irrecevabilité du recours.

C. Les plaidoiries

À l'audience, la partie requérante expose que sa diligence à agir est incontestable quelle que soit la date à laquelle l'acte attaqué lui a été effectivement

signifié, et se réfère à sa requête pour ce qui concerne l'urgence et l'extrême urgence, non contestées dans la note d'observations.

La partie adverse se prévaut des informations communiquées peu avant l'audience, dans la foulée d'un contact avec le vétérinaire mandaté en application de l'acte attaqué, qui n'a pas encore finalisé son rapport mais a d'ores et déjà indiqué, notamment, que le chien ne doit pas être euthanasié. Elle se demande si cela ne modifie pas la substance des débats sur l'extrême urgence à statuer. S'agissant de la diligence à agir, elle maintient que, dans la mesure où, jusqu'à ce que soient connues les informations précitées, il existait un risque d'euthanasie pour le chien, la partie requérante aurait dû agir plus vite que ce qu'elle n'a fait, au lieu de consulter plusieurs avocats.

La partie requérante réplique qu'elle s'est rendue à la permanence du bourgmestre dans l'espoir qu'il revienne sur sa décision, qu'elle a recherché un avocat spécialisé dans la matière, qu'elle a également dû entreprendre des démarches auprès du bureau d'aide juridique pour obtenir l'assistance judiciaire, lesquelles ont abouti à un refus en raison du fait qu'elle dépasse de peu le seuil de revenus prévu pour l'aide juridique partielle. Ces démarches traduisent, selon elle, sa diligence. Elle ajoute que le préjudice qu'elle invoque n'est pas exclusivement lié à l'euthanasie du chien et renvoie à l'exposé fait dans la requête à ce sujet.

V.2. *Appréciation*

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'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué.

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une gravité suffisante causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. Il revient à la partie requérante d'identifier *ab initio* dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgences incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par la partie requérante alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit évidente pour tout le monde ou expliquée de manière incontestable par le demandeur dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage.

En outre, le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense, l'instruction de la cause et le débat contradictoire, doit rester exceptionnel et ne peut être admis qu'à la condition que la partie requérante ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État dès que possible. La diligence à agir s'apprécie en fonction de la date de la notification de cet acte et de son caractère exécutoire, et en fonction de l'attitude de la partie requérante.

Contrairement à l'urgence qui est à la fois une condition de fond de tout référé et une condition de recevabilité, l'extrême urgence est évaluée en tenant compte de la diligence de la partie requérante et de l'imminence du péril, lesquelles constituent exclusivement des conditions de recevabilité du recours à ce type de procédure extrêmement rapide. En d'autres termes, il peut être justifié de recourir à une procédure d'extrême urgence dans certains cas où la procédure en référé ordinaire serait impuissante à prévenir le dommage ou l'inconvénient craint, ce qui n'empêche pas que l'examen de la demande de référé révèle que la condition de fond de l'urgence, c'est-à-dire la condition de fond qui justifierait qu'une suspension puisse être prononcée, n'est pas remplie parce que le dommage ou l'inconvénient craint n'est pas avéré ou qu'il ne présente pas un certain degré d'importance.

Enfin, tant pour la démonstration de l'urgence que de l'extrême urgence, il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa requête.

En l'espèce, dans sa note d'observations, la partie adverse ne conteste pas l'imminence et la gravité du péril invoqué dans la requête, mais uniquement la diligence à agir de la partie requérante.

Il n'y a pas lieu de tenir compte, pour apprécier celle-ci, du fait que le bourgmestre de la partie adverse a décidé, dans un courriel envoyé à la commissaire le vendredi 20 septembre, qu'il fallait euthanasier le chien dans les meilleurs délais. Outre le fait que cette décision n'a finalement pas été mise en œuvre, et que l'acte attaqué s'y est substitué, la diligence à agir de la partie requérante doit être appréciée en fonction de la date de la notification de l'acte attaqué, et non en fonction de la date d'une décision antérieure à laquelle le bourgmestre lui-même a renoncé et qui n'a pas été notifiée. La partie requérante a introduit sa requête le jeudi 3 octobre, soit tout au plus dix jours après avoir pris connaissance de l'acte attaqué. Elle a agi après s'être rendue à la permanence du bourgmestre pour tenter de le faire revenir sur sa décision et après que son conseil a tenté, en vain, d'obtenir la communication du rapport d'expertise auquel l'acte attaqué subordonne soit l'euthanasie de son chien, soit en tout cas sa mise à l'adoption, et qui lui aurait permis d'évaluer différemment la gravité du péril. Elle a agi avec la diligence requise.

Quant à l'imminence du péril, elle est avérée dans la mesure où l'acte attaqué, dont les effets sont déjà en cours, prive définitivement la partie requérante et ses enfants de leur animal, lequel est un être sensible au sens de l'article 7bis, alinéa 2, de la Constitution, et qui partage leur existence depuis trois ans, avec pour meilleure issue possible sa mise à l'adoption, et pour pire conclusion son euthanasie, selon la teneur du rapport d'expertise dont la partie requérante n'a pas pu prendre connaissance avant d'introduire son recours, mais dont la partie adverse lui a indiqué qu'il avait été établi le 28 septembre. Même si la partie adverse a écarté à l'audience le risque d'euthanasie compte tenu des premières indications fournies par l'expert vétérinaire consulté, l'acte attaqué a une incidence directe, concrète et significative sur les conditions de vie personnelle de la partie requérante, ce que le certificat médical qu'elle dépose corrobore, ainsi que sur celles de l'animal que l'acte attaqué soustrait définitivement à sa garde. Dans ces conditions, la demande présente une urgence justifiant de se prononcer au provisoire, les inconvénients retenus présentant un caractère difficilement réversible, voire irréversible, et étant d'une gravité suffisante pour que soient reconnues non seulement une urgence incompatible avec l'attente de l'issue de la procédure en annulation mais de surcroît une extrême urgence incompatible avec une procédure en suspension ordinaire.

L'extrême urgence est établie.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête

La partie requérante prend un premier moyen « de la violation du principe général de bonne administration en ce qu'il comprend le devoir de minutie et du raisonnable, violation du principe général des droits de la défense et/ou du principe *audi alteram partem* », en ce que « l'acte attaqué été pris sans entendre au préalable la requérante dans ses moyens de défense », alors que « les dispositions et principes visés au moyen obligent l'autorité d'entendre la requérante avant d'adopter l'acte attaqué qui constitue une mesure punitive et/ou une mesure grave ».

La partie requérante ne fournit pas de résumé de son grief dans sa requête, comme prescrit pourtant par l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, rendant applicable en l'espèce l'article 2, § 1^{er}, alinéas 2 à 4, du règlement général de procédure.

Suivant le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 21 juillet 2023 qui a introduit cette exigence nouvelle, l'absence, dans la requête, du résumé d'un grief comprenant un développement important n'entraîne pas en soi l'irrecevabilité du moyen, mais cette absence a pour conséquence que la partie requérante prend « le risque que la portée de son grief ne soit pas correctement résumée et donc appréhendée dans le rapport de l'auditeur et dans l'arrêt ».

Le développement du moyen sera résumé comme suit.

La partie requérante soutient tout d'abord que le principe général des droits de la défense s'applique en l'espèce car l'acte attaqué serait constitutif d'une mesure punitive prise à son encontre, en raison de son comportement jugé inadapté à la garde d'un chien. Elle expose, en se référant à la doctrine, que ce principe général impose à l'administration de porter, en temps utile, à la connaissance de l'administré les griefs qui sont soulevés à son encontre, de lui donner accès à l'ensemble du dossier fondant les poursuites, de lui permettre de se faire assister d'un avocat et de disposer d'un temps suffisant pour organiser utilement sa défense et ~~bien entendu~~ de lui permettre de faire valoir ses moyens de défense sur les faits reprochés et la sanction envisagée ainsi que de faire entendre, le cas échéant, des témoins utiles à sa défense et à la manifestation de la vérité. La partie requérante ajoute que ce principe

ne connaît pas d'exception et que l'administration ne peut être dispensée de respecter ce principe quand bien même elle estimerait que son application est inutile ou en cas d'urgence.

Subsidiairement, la partie requérante soutient que l'acte attaqué constitue une mesure grave et qu'il incombait dès lors également au bourgmestre de lui permettre de faire valoir ses observations à son propos. Elle se réfère en ce sens à un arrêt du Conseil d'État n° 229.972 du 23 janvier 2015. Elle affirme qu'une audition lui aurait permis de faire valoir les démarches entreprises pour éduquer son chien et l'engagement d'un éducateur canin en ce sens, qui se montrait également disposé à tenir informé le bourgmestre du bon suivi de ces cours d'éducation canine. Elle ajoute que la partie adverse ne pourrait, dans sa note d'observations, tenter de justifier, *a posteriori*, l'urgence qui l'aurait dispensée d'entendre la partie requérante et fait observer qu'en tout état de cause, l'urgence n'est pas invoquée dans la motivation formelle de l'acte attaqué.

B. La note d'observations

La partie adverse fait valoir que le moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation du principe du respect des droits de la défense, celui-ci ne s'appliquant pas dans l'exercice des missions de police administrative. Elle expose, en se référant à de la jurisprudence, que le principe *audi alteram partem* doit être différencié du principe du respect des droits de la défense, et notamment que le but premier de l'audition préalable consiste à s'assurer que l'autorité administrative se prépare à statuer en connaissance de cause, qu'il ne peut être confondu avec le principe du respect des droits de la défense qui offre plus de possibilités pour faire entendre son point de vue, que le fait de permettre à l'administré de faire valoir ses observations par écrit est suffisant au regard du principe *audi alteram partem* et que ce principe ne requiert pas non plus que l'intéressé soit entendu par l'auteur même de la décision.

La partie adverse affirme qu'en l'espèce, la partie requérante a été entendue dès le soir même du 20 septembre 2024 par les services de police, qu'elle a également été entendue le samedi 21 septembre, toujours par les services de police, lorsqu'ils l'ont informée, au fur et à mesure, des décisions prises par le bourgmestre.

Elle ajoute que les contacts entre les services de police et le bourgmestre ont été permanents et réguliers depuis le vendredi 20 septembre en soirée, de sorte que celui-ci était en mesure de prendre ses décisions en parfaite connaissance de cause.

Enfin, elle fait valoir que, dès lors que le bourgmestre avait déjà ordonné à la partie requérante un dressage canin et que celle-ci n'a pas mis cette injonction en œuvre, son argument selon lequel une audition par le bourgmestre lui-même « aurait permis ainsi de faire valoir les démarches entreprises par la requérante pour éduquer son chien » n'est pas pertinent.

Pour toutes ces raisons, le premier moyen n'est, à l'estime de la partie adverse, « pas fondé ».

C. Les plaidoiries

À l'audience, la partie requérante fait valoir que l'acte attaqué est « mixte » quant aux mesures qu'il impose. S'il ne présente pas de caractère punitif pour les mesures relatives au chien en tant que tel, il aurait un caractère punitif à l'égard de la partie requérante dans la mesure où il lui interdit de reprendre un autre chien. Elle estime que la discussion à ce sujet importe toutefois peu compte tenu du fait qu'elle n'a pas été entendue avant l'adoption de l'acte attaqué. Elle observe que le dossier administratif ne contient aucune trace d'une telle audition par les services de police, que si elle s'est rendue au commissariat, c'était pour voir son chien et non parce qu'elle aurait été invitée à être entendue, ce qui n'était pas prévu puisque le bourgmestre avait déjà pris sa première décision avant qu'elle ne s'y rende. Elle constate qu'aucune urgence n'est invoquée dans l'acte, ni même dans la note d'observations, et affirme que l'audition aurait été utile pour qu'elle puisse faire valoir son projet de faire appel à un éducateur canin, détailler le contexte de la fuite du chien de la voiture ou encore répondre aux faits survenus en 2022 et 2023 et invoqués par la partie adverse dans sa note d'observations pour justifier le choix des mesures prises. Elle s'étonne que le bourgmestre n'ait pas procédé par la voie de deux actes distincts au lieu de prendre immédiatement l'ensemble des mesures énoncées dans l'acte attaqué.

La partie adverse maintient que l'ensemble des mesures prises relèvent de la police administrative générale et qu'elles sont destinées à préserver la sécurité publique, de sorte que le principe général des droits de la défense ne s'applique pas. Elle reconnaît qu'elle ne peut produire un procès-verbal d'audition qui n'existe pas mais insiste sur le contexte d'urgence absolue qui prévalait. Elle demande de se mettre « dans la peau » du bourgmestre qui croyait que l'euthanasie était la seule issue. Elle insiste sur les contacts répétés entre le bourgmestre et les services de police qui lui ont permis de forger son point de vue à plusieurs reprises. Elle évoque le contact entre la partie requérante et le bourgmestre, le 25 septembre 2024,

ultérieurement à l'adoption de l'acte attaqué et conclut, en substance, que les conditions étaient réunies pour que la décision soit prise.

VI.2. Appréciation

L'acte attaqué est adopté sur le fondement des articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale. Il s'agit d'une mesure de police administrative, adoptée dans le cadre des compétences confiées «à la vigilance et à l'autorité des communes», dont en particulier «le soin de 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).

Le principe des droits de la défense ne s'applique qu'aux procédures quasi juridictionnelles, dans les procédures disciplinaires dans le contentieux de la fonction publique ou lorsque l'acte attaqué s'apparente à une sanction, mais non dans l'exercice des missions de police administrative. Si une décision telle que l'acte attaqué consiste assurément en une mesure grave, elle n'a aucun caractère punitif et est, au contraire, préventive du maintien de l'ordre public matériel, en sorte que le principe général des droits de la défense ne s'applique pas préalablement à l'adoption d'une telle mesure. Le droit d'être entendu, applicable lors de l'adoption d'un tel acte causant grief mais n'ayant pas de caractère punitif, est consacré en droit interne par le principe général *audi alteram partem*.

Le principe général de droit *audi alteram partem*, ou d'audition préalable, impose à l'administration qui envisage de prendre une mesure grave contre un administré d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l'urgence soit telle qu'une audition ne soit pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller. Il s'agit, d'une part, de permettre à l'intéressé de faire valoir son point de vue compte tenu de la gravité de la mesure que l'autorité s'apprête à prendre à son égard et, d'autre part, de permettre à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause, ce qui implique qu'elle puisse décider de manière éclairée, sans commettre d'erreur de fait ou d'erreur manifeste d'appréciation. Le fait de permettre à l'administré de faire valoir son point de vue par des observations écrites est suffisant au regard du principe *audi alteram partem*.

Le principe *audi alteram partem* impose à l'autorité administrative d'avertir explicitement la personne concernée de la mesure qu'elle entend prendre et des motifs qui la justifient et de l'informer de l'objet et du but de l'audition afin qu'elle puisse s'expliquer utilement. L'autorité doit offrir à l'intéressé la possibilité

de prendre connaissance du dossier et lui laisser un délai suffisant pour lui permettre de faire valoir ses observations de manière utile et effective.

En l'espèce, en tant qu'elle invoque la violation de ce principe, la partie requérante fait valoir que l'acte attaqué a été adopté sans qu'elle n'ait pu faire valoir ses observations au préalable et sans que ne soit invoquée une urgence qui eut pu justifier de se dispenser de l'y inviter.

Il ne ressort ni de la motivation formelle de l'acte attaqué ni d'aucun élément du dossier que la partie requérante a été avertie de l'ensemble des mesures que la partie adverse s'apprêtait à prendre, qu'elle a été invitée à consulter le dossier administratif et qu'elle a pu faire valoir ses observations oralement ou par écrit quant aux mesures envisagées. Le fait qu'elle ait été informée par les services de police d'une précédente décision communiquée par le bourgmestre à la commissaire de la zone de police le vendredi 20 septembre, et à laquelle il a renoncé pour lui préférer l'adoption de l'acte attaqué, est sans incidence sur le constat qui précède, dès lors qu'elle n'a pas été avertie explicitement que celui-ci envisageait de prendre l'acte attaqué ni invitée à s'exprimer avant que celui-ci ne soit pris.

L'urgence, qui n'est au demeurant pas formellement invoquée dans la motivation de l'acte attaqué, ne peut justifier en l'espèce qu'il eût été impossible d'organiser l'audition de la partie requérante avant d'adopter l'acte attaqué. Ni la circonstance que la partie requérante se soit rendue spontanément au commissariat pour s'enquérir de son chien avant l'adoption de l'acte attaqué, ni le fait qu'elle se soit présentée d'elle-même à la permanence du bourgmestre une fois l'acte attaqué adopté pour tenter de le faire revenir sur sa décision, ne sont de nature à remédier à l'omission de la partie adverse d'organiser une audition préalable respectueuse du principe *audi alteram partem*. Ces éléments démontrent en revanche qu'il eut été matériellement possible de le faire en dépit de l'urgence invoquée *a posteriori* par la partie adverse.

Enfin, la circonstance invoquée par la partie adverse que l'audition aurait été inutile parce que le bourgmestre s'estimait capable de prendre sa décision en connaissance de cause en raison de ses contacts avec les services de police entre le 20 et le 23 septembre, ou le fait que l'argument qu'aurait voulu invoquer la partie requérante n'est à son estime pas pertinent, ne peuvent justifier l'absence d'audition préalable.

En effet, la partie adverse expose elle-même, dans sa note d'observations, que le bourgmestre a souhaité recueillir l'avis d'un cabinet d'avocats

et de collègues échevins pendant le week-end, ce qui démontre que ses seuls échanges avec les services de police ne suffisaient pas à l'éclairer complètement. En outre, il ne peut juger *a posteriori* que les arguments que la partie requérante aurait pu invoquer si l'occasion lui en avait été donnée en temps utile ne méritaient pas d'être pris en considération dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation mais aurait dû, le cas échéant, apprécier leur pertinence au moment d'adopter l'acte attaqué.

En tant qu'il est pris de la violation du principe *audi alteram partem*, le premier moyen est sérieux.

Au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué dans la demande de suspension d'extrême urgence.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, 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, sont réunies.

VIII. Balance des intérêts en présence

VIII.1. Demande de la partie adverse

À l'audience, en complément des moyens de défense invoqués dans sa note d'observations, la partie adverse demande que soit pris en considération le risque que le retour du chien au domicile de la partie requérante ferait courir à la population en cas de suspension de l'exécution de l'acte attaqué, vu les faits de morsure constatés, et fait valoir que même si l'expert vétérinaire a indiqué avant l'audience que ce chien ne devait pas être euthanasié, cela ne signifie pas qu'il n'est pas dangereux.

VIII.2. Appréciation

L'article 17, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« À la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante, la section du contentieux administratif tient compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, et peut décider de ne pas accéder à la demande de suspension ou de mesures provisoires lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages ».

La balance des intérêts ne peut conduire à rejeter la demande de suspension que dans des cas exceptionnels, lorsque les conséquences négatives de la suspension pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages.

En l'espèce, la partie adverse se prévaut de la dangerosité de l'animal de la partie requérante pour justifier de faire obstacle à la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, alors qu'elle ne dispose pas encore du rapport de l'expert à ce sujet et que celui-ci a d'ores et déjà indiqué que le chien ne devrait à son avis pas être euthanasié. Il n'est dès lors pas établi que les conséquences négatives d'une suspension l'emporteraient, en l'espèce, de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages. Du reste, la demande de la partie adverse semble reposer sur le postulat que le chien devra définitivement revenir au domicile de la partie requérante, sans qu'aucune responsabilité ne pèse sur cette dernière, ce qui dépasse manifestement la portée du présent arrêt.

En conséquence, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande formulée par la partie adverse à l'audience de ne pas suspendre l'exécution de l'acte attaqué.

IX. Remboursement

Il apparaît, à la consultation du compte bancaire ouvert auprès du service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour percevoir les droits au Conseil d'État, que la partie requérante a effectué deux fois le paiement de la contribution visée à l'article 4, § 4, de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne. Il y a lieu, en conséquence, de procéder au remboursement du montant de 24 euros indûment payé.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté du Bourgmestre de la commune de Watermael-Boitsfort adopté le 23 septembre 2024, aux termes duquel celui-ci ordonne de saisir et de maintenir en captivité le chien type berger malinois appartenant à la partie requérante, en interdit la remise à celle-ci ou à l'une de ses connaissances, ordonne de rechercher un lieu d'hébergement, dans un premier temps, pour l'animal, décide de le soumettre à une expertise par un professionnel expérimenté en comportement canin, de mettre le chien à l'adoption si l'expert

conclut à son absence de dangerosité, et qu'à défaut d'une telle conclusion, le chien devra être euthanasié, interdit la présence de ce chien sur l'ensemble du territoire communal et interdit à la partie requérante la détention d'un chien sur le territoire communal.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Article 4.

Le montant de 24 euros indûment versé par la partie requérante au titre de la contribution au fonds d'aide juridique lui sera remboursé 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 le 9 octobre 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Joëlle Sautois,	conseillère d'État, présidente f.f.,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,

La Présidente

Frédéric Quintin

Joëlle Sautois