

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 263.654 du 20 juin 2025

A. 244.630/XV-6220

En cause : **M.G.,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Jean-Marc RIGAUX
 et Vincent PAQUET, avocats,
 boulevard d'Avroy 270
 4000 Liège,

contre :

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 par la voie électronique le 14 avril 2025, le requérant demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de la Région wallonne du 20 mars 2025, [lui] refusant [l'agrément qu'il a sollicité] pour un élevage amateur de chiens » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 22 avril 2022, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 17 juin 2025.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Vincent Paquet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

Les faits se présentent comme suit dans la requête unique et sont réputés prouvés, en application de l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le dossier administratif n'ayant pas été déposé dans le délai :

« Le requérant est gestionnaire de l'élevage amateur de chiens "Clan Dammartin", situé rue du Village n°16 à 1350 Orp-Jauche ;

Il dispose pour ce faire d'un agrément n° PR10220003 ;

Le 24 juin 2024, il sollicite du SPW le renouvellement de son agrément "pour un élevage amateur de chiens" ;

Le 12 juillet 2024, il reçoit un accusé de réception attestant que son dossier est recevable et complet ;

Le 27 février 2025, l'AFSCA réalise un contrôle de l'élevage, en présence, notamment, de Monsieur M. K., Inspecteur vétérinaire de l'Unité du Bien-être Animal de la Région wallonne (pièce 2) ;

Suite à ce contrôle, l'AFSCA saisit deux fardes de documents administratifs relatifs à l'élevage pour analyse (pièce 2) ;

Le 12 mars 2025, la Région wallonne réalise un nouveau contrôle de l'élevage, dans le cadre de la demande d'agrément du requérant ;

L'agent qui réalise le contrôle est directement informé de la saisie des documents administratifs par l'AFSCA ;

Il est notamment reproché au requérant de ne pas produire plusieurs documents administratifs nécessaires pour un éleveur, soit les documents saisis par l'AFSCA ;

Par un courrier daté du 20 mars 2025, soit le même jour que le contrôle, le SPW décide de refuser la demande d'agrément du requérant ;

Cette décision est libellée comme suit (pièce 1) :

“ [...]”

Votre demande d'agrément est refusée.

Pourquoi refusons-nous votre agrément ?

Vous ne remplissez pas toutes les conditions pour obtenir l'agrément.

En effet, pour obtenir l'agrément, vous devez remplir les conditions fixées par l'arrêté royal du 27 avril 2007.

Or, il ressort du contrôle effectué en date du 13/03/2025 que vos infrastructures ne satisfont pas aux dispositions ci-dessous :

AR du 27 avril 2007

AR 27/04/2007

Art. 4§1

AR 04/10/2018

Art. D.49§1^{er}

AR 27/04/2007

Art. 31§2

AR 27/04/2007

Art. 6§1^{er}, 1^o

AR 27/04/2007

Art.18§2

AR 27/04/2007

Art.6§1

AR 27/04/2007

Art.18§1

AR 27/04/2007

Art. 30§1

Constatations

Matériaux choisis et entretenus de sorte que les chiens ne puissent pas se blesser ou s'empoisonner
Publicité sur un site non agréé

Aucun questionnaire avant l'achat d'un animal présent sur place au moment du contrôle

Un seul rapport de visite vétérinaire disponible au moment du contrôle

Aucune fiche d'élevage disponible au moment du contrôle

Absence de vétérinaire de contrat

Aucun inventaire des femelles reproductrices disponible au moment du contrôle

Aucune garantie présente sur place au moment du contrôle

En outre, les dispositions de l'arrêté royal du 25 janvier 2024 relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens ne sont pas respectées :

- Les certificats d'enregistrement des chiens ne sont pas collés à la rubrique divers des passeports.

Quelle est la conséquence de ce refus ?

Conformément à l'article D.28§1^{er} du Code du Bien-être des animaux, l'exploitation d'un élevage amateur de chiens sans agrément est interdite.

Par conséquent, vous n'êtes plus autorisée à commercialiser des chiots.

[...]” ;

Il s'agit de l'acte attaqué ».

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 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 dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèses des parties

1. Le requérant déclare subir, du fait de l'acte attaqué, un préjudice économique et un préjudice financier, qu'il détaille comme suit :

« 1. Un préjudice économique

L'activité du requérant est d'élever et commercialiser des chiens ;

Cette activité lui est interdite depuis le 1^{er} avril 2025 ;

Or, 7 chiots sont nés à son élevage à cette date ;

Conformément à l'article 28 de l'AR du 27 avril 2007, ces chiots peuvent légalement être vendus après 7 semaines, soit à partir du 21 mai 2025 ;

Il est incontestable qu'un chiot a plus de valeur économique qu'un chien plus vieux ;

En l'espèce, le requérant ne disposera pas d'une décision en annulation avant 1 an et demi voire 2 ans ;

D'ici là, les chiots seront devenus adultes et auront, de ce fait, perdu leur valeur ;

Ils seront très difficiles à vendre, voire à donner et représenteront une perte économique grave pour le requérant ;

En outre, le requérant s'expose depuis le 1^{er} avril 2025 à des poursuites pénales pour la simple possession de ses chiens, puisque l'AGW du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol soumis à permis de classe 2 la détention de "10 animaux et plus" (rubrique 01.39.04.02) ;

L'on relèvera également que ses chiens peuvent être saisis à tout moment depuis le 1^{er} avril 2025 ;

Dans ce cas, il lui serait très difficile de récupérer ses animaux saisis, et de les vendre avant que ceux-ci perdent de la valeur ;

Il s'agit d'inconvénient suffisamment grave pour justifier l'extrême urgence ;

2. Un préjudice financier

Le requérant et sa compagne sont pensionnés (pièce 9) ;

Ils perçoivent respectivement 987,66 € et 1.211,87 € € par mois (pièce 9), soit un peu moins de 2.200 € pour eux deux ;

Ce montant est très faible pour pouvoir assurer simplement l'ensemble de leurs charges, soit eau, gaz, électricité, frais de voiture, mutuelles, internet, courses alimentaires, frais médicaux ;

Le requérant et sa compagne ont déjà eu des soucis financiers comme en atteste la pièce 8 (saisie d'huissier en 2024 pour compte de leur distributeur d'eau) ;

En outre ils assument les frais relatifs aux chiens qui représentent a minima, comme démontré par la pièce 10, une moyenne de frais vétérinaires de 239,24 €/mois et 197,99 €, soit près de 400 € de frais vétérinaires outre la nourriture pour les chiens ;

Ce petit élevage amateur leur permet de survivre en donnant naissance à quelques chiens chaque année et de pouvoir faire un bénéfice ;

Sans ce revenu complémentaire, le requérant et sa compagne ne pourront pas faire face à leurs obligations à très bref délai puisque, soit ne plus avoir les chiens, soit en stoppant toute activité de se retrouver dans un dénuement financier très difficile ;

La requête en suspension permet de limiter à environ 3 à 4 mois les pertes ».

2. À l'audience, la partie adverse expose que le refus d'agrément a pour seule conséquence l'interdiction de commercialiser les portées et qu'il n'est pas question de saisir les chiens de la partie requérante, celui-ci étant libre de les conserver à titre privé.

Elle indique également que la partie requérante a introduit une nouvelle demande d'agrément qui est en cours d'instruction et que si celle-ci répond à la demande de renseignements complémentaires dans le délai imparti du 17 juin 2025, elle pourra obtenir un nouvel agrément provisoire.

Elle conclut que la partie requérante n'est pas exposée à une perte sèche ni à une impossibilité durable de poursuivre son activité.

Concernant la condition de gravité suffisante, elle affirme que dès lors que la partie requérante ne remplissait pas les conditions minimales d'agrément, tant en matière d'hébergement des animaux que de gestion administrative au moment de l'examen de sa demande, il « est paradoxal d'invoquer l'absence d'agrément pour justifier l'impossibilité de vente des chiots alors que cette situation résulte des manquements de la partie requérante ».

V.2. Appréciation

1. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

La condition de l'urgence présente trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité éventuelle des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. La charge de la preuve de ces conditions de l'urgence incombe au requérant. Il lui revient d'identifier *ab initio*, dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les éléments qui justifient concrètement cette 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.

2. En l'espèce, si la suspension de l'exécution de la décision de refus d'agrément attaquée n'aura pas pour effet de conférer au requérant l'autorisation sollicitée, il reste que celui-ci a intérêt à l'obtenir dès lors que, si elle est ordonnée,

elle pourra conduire la partie adverse à reconsidérer la demande introduite par l'intéressé et, le cas échéant, à retirer la décision attaquée et à la remplacer par une décision qui lui serait favorable, lui permettant ainsi de procéder à la vente des chiots. Par ailleurs, au vu des éléments énoncés dans la requête et des pièces déposées à l'appui de celle-ci lesquelles étayaient d'une part les faibles revenus dont bénéficient le requérant et sa compagne et d'autre part les charges auxquelles ils doivent faire face pour vivre mais également pour soigner et entretenir les chiens qu'ils élèvent, il y a lieu de considérer que les trois aspects de l'urgence précités sont suffisamment et concrètement démontrés. Si le requérant a bien introduit une nouvelle demande d'agrément, il n'a pas encore reçu d'agrément provisoire au jour de l'audience.

L'urgence est suffisamment établie.

VI. Second moyen

VI.1. Thèses des parties

1. Le requérant prend un second moyen « de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; du principe général de motivation interne des actes ; des principes de bonne administration, principe de minutie et de l'erreur de fait ».

Le second moyen est divisé en deux branches.

Dans une première branche, le requérant soutient que « l'autorité a violé son devoir de minutie en fondant sa décision, notamment, sur l'absence de certains documents administratifs, alors qu'elle avait nécessairement connaissance du fait que lesdits documents administratifs du requérant avaient été saisis par l'AFSCA préalablement à cette visite ».

Il développe cette branche comme suit :

« En l'espèce, tel qu'indiqué dans l'exposé des faits, le SPW était présent lors du contrôle réalisé par l'AFSCA le 27 février 2025 (pièce 2) ;
Plus précisément, Monsieur M. K., Inspecteur-Vétérinaire de l'Unité du Bien-être Animal était présent aux côtés des agents de l'AFSCA ;
Lors de ce contrôle, l'AFSCA a décidé de saisir deux fardes contenant les documents administratifs du requérant, relatifs à son élevage ;
Ces fardes contiennent, entre autres, les certificats de garantie des animaux, les listes des questions posées aux acheteurs ou encore l'inventaire des femelles reproductrices ;
Or, le 20 mars 2025, un agent du SPW est venu réaliser un contrôle de l'élevage du requérant dans le cadre de sa demande d'agrément ;

Lors de ce contrôle, le requérant a indiqué à l'agent que ses documents administratifs avaient été saisis, seule raison pour laquelle il ne pouvait pas lui présenter ;

Suite à ce contrôle, l'agent rédigera un rapport défavorable lequel indique qu'«aucun document présent sur place au moment du contrôle» ;

L'acte attaqué indique, notamment : «aucun questionnaire avant l'achat d'un animal présent sur place au moment du contrôle, un seul rapport de visite vétérinaire disponible au moment du contrôle, absence de vétérinaire de contrat, aucun inventaire des femelles reproductrices au moment du contrôle, aucune garantie présente sur place au moment du contrôle» (pièce 1) ;

Les questionnaires avant l'achat, les rapports de visite vétérinaire, l'inventaire des femelles et les certificats de garantie des animaux sont dans les fardes qui ont été saisis par l'AFSCA (pièce 2) ;

En tout état de cause, le SPW ne peut feindre l'ignorance ;

Dans la mesure où l'un de ses agents était présent lors du contrôle réalisé par l'AFSCA, le SPW avait incontestablement connaissance du fait que les documents administratifs avaient été saisis par l'AFSCA ;

L'autorité a donc pris sa décision sans tenir compte de tous les éléments du dossier ; Celle-ci n'a pas raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce ;

Le 1^{er} avril 2025, soit le jour où l'acte attaqué a été notifié au requérant, celui-ci a écrit à l'AFSCA pour récupérer ses documents (pièce 4) ;

Le 2 avril 2025, le requérant adresse un rappel à l'AFSCA ;

Le 3 avril 2025, l'AFSCA répond au requérant en ces termes (pièce 4) :

«Les documents saisis font partie du dossier et je ne peux vous les rendre pour l'instant. Je vous ferai parvenir une copie complète des documents saisis d'ici quelques jours» ;

Au jour du dépôt de l'introduction de la présente requête auprès du Conseil d'État, le requérant n'a toujours pas récupéré ses documents ».

Dans une seconde branche, il soutient que « l'acte attaqué comporte une erreur de fait, dans la mesure où il indique une absence de vétérinaire de contrat, alors qu'un contrat existait bel et bien entre le requérant et un vétérinaire ».

Il développe cette seconde branche du moyen comme suit :

- « L'acte attaqué indique «absence de vétérinaire de contrat» (pièce 1) ; De la sorte, l'acte attaqué semble reprendre à son compte les indications reprises dans l'avis défavorable du 20 mars 2025, lequel précise (pièce 3) : «Absence de vétérinaire de contrat. Le vétérinaire ayant rempli le contrat au moment de la demande nous a signalé avoir rompu son contrat le 25/07/2024. Depuis, aucun nouveau contrat ne nous est parvenu» ; Cette affirmation est manifestement fautive ; Le requérant verse en pièce 5 la preuve qu'un contrat a bel et bien été signé le 29 juillet 2024 avec le Dr. S. W. pour que des visites régulières soient réalisées ; En outre, le requérant verse en pièce 6 un rapport du Dr. W., daté du 27 février 2025, attestant de sa visite de contrôle à l'élevage du requérant (pièce 6) ; Contrairement à ce qui est indiqué dans l'avis défavorable précité, le contrat vétérinaire entre le requérant et le Dr. W. n'a jamais été rompu ; Le requérant disposait donc bien d'un contrat avec son vétérinaire pour que des visites trimestrielles soient réalisées ; Partant la motivation de l'acte attaqué est erronée ».

2. À l'audience, la partie adverse relève que la décision de refus d'agrément ne repose pas uniquement sur l'absence de documents administratifs, mais aussi sur plusieurs manquements dont notamment l'utilisation de matériaux potentiellement dangereux pour les animaux ou le non-respect de la fréquence réglementaire des visites vétérinaires. En ce qui concerne les documents administratifs manquants, elle fait grief au requérant de ne pas produire un procès-verbal de l'AFSCA justifiant leur absence.

VI.2. Appréciation

Sur la première branche

Le devoir de minutie, découlant des principes généraux de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

Il ressort des faits exposés dans la requête qui, en application de l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, sont « réputés prouvés » dès lors qu'il n'apparaissent pas manifestement erronés, et, plus particulièrement de la pièce n° 2 du dossier du requérant que, le 27 février 2025, l'AFSCA a effectué un contrôle au domicile du requérant et a procédé à la saisie de documents « relatifs à l'élevage et à la commercialisation des chiens », contenus dans « une farde rose » et « une farde bleue ». Le requérant affirme que ces documents concernent, entre autres, les certificats de garantie des animaux, les listes des questions posées aux acheteurs et l'inventaire des femelles reproductrices.

Il ajoute que, lors du contrôle réalisé le 20 mars 2025 par un agent de la partie adverse dans le cadre de sa demande d'agrément, il a signalé à ce dernier que ces documents administratifs avaient été saisis.

À défaut de réelle contestation de la part de la partie adverse, il n'y a pas lieu de mettre ces affirmations en doute.

Par conséquent, la partie adverse a manqué à son devoir de minutie en rejetant la demande de renouvellement d'agrément du requérant au motif notamment que des documents administratifs sont manquants alors que ceux-ci ont été saisis par l'AFSCA et que la partie adverse en était informée.

Prima facie, la première branche du second moyen est sérieuse.

Sur la seconde branche

Il ressort des faits exposés dans la requête lesquels trouvent appui dans les pièces n^{os} 5 et 6 du dossier du requérant, que celui-ci a conclu, le 29 juillet 2024, un contrat avec un vétérinaire chargé, « de la surveillance régulière du bien-être, de la santé, des soins et conditions d'hébergement des animaux ».

En rejetant la demande de renouvellement d'agrément du requérant notamment au motif qu'il ne disposerait pas d'un vétérinaire de contrat, la partie adverse commet *prima facie* une erreur de fait.

L'acte attaqué refuse l'agrément en considérant que des conditions fixées par l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux ne sont pas remplies. La partie adverse se fonde sur plusieurs constatations dont certaines sont *prima facie* entachées d'illégalité, ainsi qu'il résulte de l'examen de la première branche. En l'absence de précision quant au caractère déterminant ou non de ces différentes constatations, il ne peut être conclu avec certitude, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, qu'en l'absence de celles-ci, la partie adverse aurait pris la même décision.

Le second moyen est sérieux en chacune de ses branches.

VII. Conclusion

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.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision de la Région wallonne du 20 mars 2025, refusant au requérant l'agrément qu'il a sollicité pour un élevage amateur de chiens est ordonnée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 juin 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly