

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

n° 264.216 du 18 septembre 2025

A. 244.771/XV-6245

En cause :

M.P.,

ayant élu domicile chez
M^e Louise WILMS, avocate,
rue Jules Destrée, 72
6001 Marcinelle,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren, 34/27
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

l'association sans but lucratif
SOCIÉTÉ PROTECTRICE
DES ANIMAUX DU PÉRUWELZIS
(SPA DE PÉRUWELZ),
ayant élu domicile chez
M^e Hélène GRIBOMONT, avocate,
rue Patenier, 52
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 23 juin 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 18 avril 2025 adoptée par le Ministre-Président de la Région wallonne et ministre du Bien-Être animal au terme de laquelle la propriété de ses douze chiens est attribuée à la SPA de Péruwelz et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 263.288 du 14 mai 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.288), a accueilli la demande en intervention introduite par l'association sans but lucratif Société protectrice des animaux du Péruwelz (SPA de Péruwelz), a rejeté la demande de suspension que la partie requérante avait introduite le 1^{er} mai 2025 selon la procédure d'extrême urgence et a liquidé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 25 juin 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 9 septembre 2025.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif dans le respect du calendrier de la procédure.

La partie intervenante a déposé une note d'observations dans le respect du calendrier de la procédure.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section 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} Joëlle Sautois, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Louise Wilms, avocate, comparaissant pour la partie requérante, M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Hélène Gribomont, avocate, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 263.288, précité. Il y a lieu de s'y référer.

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. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un premier moyen « de la violation de l'article D.170 du Code [...] de l'environnement ».

Après avoir constaté que la saisie de ses animaux a été ordonnée le 18 février 2025, elle déduit de l'article D.170 du Code de l'environnement que la décision de destination devait intervenir dans les soixante jours, soit « avant le 19 avril 2025 ». Elle observe que l'acte attaqué a été adopté le 18 avril 2025 et qu'il lui a été notifié par un courrier recommandé daté du 22 avril 2025, envoyé le 23 avril. Selon elle, « la notification de la décision est tardive » et, partant, « il y a lieu de constater la violation de l'article D.170 du [Code de l'environnement] ».

À l'audience, elle se réfère à sa requête.

V.2. Appréciation

L'article D.170 du Code de l'environnement dispose comme suit en son paragraphe 5 :

« La saisie visée au paragraphe 1^{er} est levée de plein droit par la décision visée au paragraphe 3 ou, en l'absence d'une telle décision, après un délai de soixante jours à compter du lendemain du jour de la décision de saisie.

En l'absence de décision dans le délai visé à l'alinéa 1^{er}, le Gouvernement ou le

bourgmestre notifie au responsable des animaux la levée automatique de la saisie et la possibilité de prendre possession des animaux à l'adresse où il est hébergé.

[...] ».

En l'occurrence, la saisie a été effectuée le 18 février 2025. La décision de destination, prise le 18 avril 2025, l'a été dans les soixante jours qui suivent.

Partant, la disposition visée au premier moyen a été respectée. La circonstance que la notification a été opérée après l'échéance du délai précité est sans incidence sur ce constat.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Absence de résumé du moyen

La partie requérante prend un deuxième 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 de la motivation interne, du principe de la motivation adéquate et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Alors que ce deuxième moyen est assorti de longs développements, la partie requérante n'en fournit aucun résumé, comme le prescrit pourtant l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure, tel qu'inséré par l'arrêté royal du 21 juillet 2023 modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, et rendu applicable à la procédure en référé par l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Spécialement en référé, même si son absence n'a aucune incidence sur le contrôle de légalité exercé par le Conseil d'État, le résumé exigé permet aux magistrats de gagner un temps précieux et de concentrer leurs efforts sur l'instruction du dossier et l'examen du moyen.

Suivant le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 21 juillet 2023, précité, 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 ».

VI.2. Résumé du deuxième moyen

Dans un premier temps, la partie requérante fait grief à la partie adverse de n'avoir pas repris, pour motiver l'acte attaqué, l'intégralité du rapport dressé par le vétérinaire du refuge le 20 février 2025, mais uniquement les éléments jouant en sa défaveur. Plus précisément, elle observe que les différents « pronostics » émis par le vétérinaire à propos de chacun des animaux saisis ne sont pas mentionnés dans l'acte attaqué alors que, pour la majorité d'entre eux, ils sont favorables. Elle considère que, ce faisant, la motivation de l'acte attaqué repose sur des éléments erronés, sur des motifs inexacts ou à tout le moins sur des éléments incomplets, avec pour conséquence que l'acte attaqué repose sur une motivation inadéquate.

Dans un second temps, elle reproche à l'acte attaqué d'être fondé sur diverses infractions qui tendraient à démontrer son incapacité à détenir les animaux saisis dans des conditions conformes à l'article D.8 du Code wallon du bien-être animal et estime qu'il manque ainsi tant en fait qu'en droit. Se prévalant des travaux préparatoires du Code wallon du bien-être animal, elle soutient, en substance, que l'acte attaqué ne tient pas compte du fait que l'environnement décrit dans l'acte attaqué est celui dans lequel les chiens saisis ont toujours évolué, « sans en pâtir d'une quelconque manière ». Selon elle, les besoins de ses chiens sont dès lors différents des besoins d'autres chiens qui vivent dans maisons plus grandes, moins « encombrées ». Elle estime qu'à défaut de préciser en quoi son habitation ne conviendrait pas à ses chiens en raison de leur « nature », de leurs « besoins physiologiques et éthologiques », de leur « état de santé » et de leur « degré de développement, d'adaptation ou de domestication », l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé.

Elle ajoute que l'acte attaqué est mal motivé en fait en ce qu'il mentionne qu'elle est dans l'incapacité de fournir à ses animaux une alimentation correspondant à leurs besoins, sur la base du constat qu'une assiette laissée à disposition des chiens et contenant des restes de nourriture a été trouvée le jour de la saisie. Elle décrit les diverses mesures qu'elle met en œuvre pour assurer une alimentation appropriée à ses animaux. Elle explique qu'un seul chien doit reprendre du poids mais que son embonpoint insuffisant n'est pas dû au manque d'alimentation. Elle considère que cela résulte de son caractère moins dominant que les autres et du fait qu'il se laisse dès lors « marcher dessus » par les autres.

Elle répète que l'acte attaqué se fonde sur les éléments qui lui sont défavorables du rapport vétérinaire du 20 février 2025, auxquels la partie adverse a accordé une importance disproportionnée, sans tenir compte des éléments qui lui sont favorables. Elle s'attache également à apporter une justification aux constats négatifs effectués à son encontre, notamment quant à la présence de tartre dentaire et de puces constatée sur certains de ses chiens. Elle estime, en substance, que ce constat n'est pas révélateur d'une négligence de sa part. Elle explique qu'elle ne désire pas sédater ses chiens en vue d'un détartrage dès lors qu'il ne s'agit pas d'un acte anodin et soutient que la seule présence de tartre dentaire et de puces ne permet pas de justifier un transfert de propriété dès lors que, si tel était le cas, « de nombreux animaux en Région wallonne se trouveraient en refuge ».

Pour conclure, elle dénonce une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où, contrairement à ce qui est soutenu dans l'acte attaqué, aucune infraction à l'article D.8 du Code wallon du bien-être animal ne peut lui être reprochée. Elle rappelle enfin que deux de ses chiens ont été laissés en sa possession. Elle considère que cette option prise par l'autorité n'est pas compatible avec la négligence qui lui est reprochée par ailleurs pour justifier le transfert de propriété de ses autres chiens au profit du refuge auquel ils ont été confiés.

À l'audience, elle se réfère à sa requête.

VI.3. Appréciation

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise.

Le contrôle juridictionnel d'un acte qui doit être motivé en la forme ne porte pas seulement sur l'existence d'une motivation. La motivation doit être adéquate et le contrôle s'étend au respect de cette adéquation, c'est-à-dire à l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs. Dans l'exercice de ce contrôle, le Conseil d'État ne peut pas avoir égard à d'autres motifs que ceux qui sont exprimés dans l'acte.

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé, en substance, par les conditions de détention des animaux constatées sur place, par leur hygiène négligée et par le manque de soins qui a été réservé à plusieurs d'entre eux. Ces éléments, considérés dans l'acte attaqué comme contraires à l'article D.8 du Code wallon du bien-être animal, trouvent appui dans le dossier administratif, en ce compris le reportage photographique effectué sur place le 18 février 2025, qui permet d'appréhender l'état de malpropreté, d'encombrement et de désordre de l'habitation de la partie requérante.

Plus particulièrement, quant aux conditions de détention des animaux, il est constaté, dans l'acte attaqué, que celles-ci n'étaient pas conformes à l'article D.8 du Code wallon du bien-être animal, compte tenu de la découverte d'une cour « jonchée de déchets et d'excréments, rendant la circulation difficile » puis celle, à l'intérieur de la maison, d'une « forte odeur d'excréments et d'urine d'animaux » et d'un ensemble de pièces « encombré de divers déchets et objets, rendant les déplacements à deux personnes presque impossibles », hébergeant quatorze chiens et un chat, identifiés ou non, dont quatre chiens « enfermés dans une cage posée sur un meuble, sans eau ni nourriture, tandis que les autres [étaient] dispersés dans la maison, avec pour seul accès à la nourriture une assiette contenant des restes posée au sol ». La partie adverse expose formellement dans l'acte attaqué les raisons pour lesquelles les constats effectués sur place, dont la partie requérante ne conteste pas la matérialité, sont incompatibles avec les besoins fondamentaux et impératifs biologiques des chiens, considérant notamment que ceux-ci « ont des besoins reconnus en matière d'espace, de repos, d'interaction sociale, de stimulation mentale, de conditions sanitaires adéquates » et qu'« [e]n présence d'un environnement surchargé, mal entretenu et inadapté, ces impératifs sont compromis, empêchant les chiens d'exprimer leur comportement naturel, ce qui engendre une souffrance physique et psychologique ».

Quant à l'hygiène négligée et au manque de soins, l'acte attaqué est motivé de manière suffisante et adéquate dès lors qu'il reprend les constats du vétérinaire du refuge à l'arrivée des chiens saisis, lesquels révèlent que la majorité d'entre eux présentaient un pelage souillé par des excréments au niveau de l'arrière-train ainsi que des puces, souffraient d'un tartre dentaire en quantité moyenne à importante, avaient les ongles très longs, présentaient de la fièvre ou avaient un comportement craintif. L'acte attaqué expose notamment de manière compréhensible en quoi le tartre dentaire, lorsqu'il est abondant ou ancien, est un indicateur objectif d'un défaut d'entretien sur une période prolongée.

Pour contester ces considérations, la partie requérante oppose à la partie adverse et au Conseil d'État sa conception personnelle du bien-être animal.

Or, l'article D.8, § 1^{er}, du Code wallon du bien-être animal prévoit, en son alinéa 1^{er}, que « [t]oute personne procure à l'animal qu'elle détient 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 » et, en son alinéa 2, que « [l']espace, l'éclairage, la température, l'hygrométrie, la ventilation et les autres conditions ambiantes sont conformes aux besoins physiologiques et éthologiques de l'espèce ».

Contrairement à ce que soutient la partie requérante, cette disposition ne peut pas être interprétée comme permettant de considérer que des conditions de détention aussi manifestement déplorables que celles qui ont été imposées par la partie requérante à ses animaux domestiques sont conformes aux besoins physiologiques et éthologiques de leur espèce, pour le seul motif qu'ils y sont habitués parce qu'ils ont toujours vécu dans cet environnement.

Par ailleurs, pour motiver son constat que les exigences que la disposition précitée fait peser sur le détenteur de l'animal ne sont pas respectées, l'autorité n'a pas à tenir compte du fait que le pronostic vital de l'animal est ou non engagé. Inversement, le fait que le pronostic vital d'un animal soit bon ou favorable n'empêche pas l'autorité de constater qu'il n'est pas détenu dans le respect de l'article D.8 du Code wallon du bien-être animal. C'est dès lors sans violer les dispositions et principes visés au moyen que la partie adverse n'a pas eu égard à ces éléments du rapport vétérinaire pour fonder et motiver formellement, dans l'acte attaqué, le constat que la partie requérante n'offrait pas de conditions de détention convenables à ses animaux.

Enfin, l'acte attaqué précise que les faits constatés ne relèvent pas d'un manquement isolé mais bien du cumul de plusieurs infractions distinctes et révèlent, par leur caractère systémique, une gestion inadéquate et potentiellement dangereuse de la détention d'animaux par la partie requérante. C'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que la partie adverse les a tous pris en considération pour fonder et motiver comme elle l'a fait la destination donnée aux chiens saisis.

Le deuxième moyen n'est pas sérieux.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un troisième moyen « de la violation de l'article D.170 du Code de l'environnement, du principe de proportionnalité, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 [relative à la motivation formelle des actes administratifs] et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle rappelle la teneur de la disposition dont elle se prévaut, spécialement son paragraphe 3. Elle précise que celle-ci prévoit trois options concernant la destination des animaux saisis : la restitution sous conditions, le transfert de propriété à une personne physique ou morale, éventuellement assorti de conditions, ou la mise à mort de l'animal concerné. Elle estime qu'en l'espèce, l'écartement du choix d'une mesure de restitution n'est pas valablement justifié. En ce sens, elle répète que son habitation est l'environnement dans lequel les chiens saisis ont toujours vécu, sans qu'ils n'en pâtissent d'une quelconque manière. Elle fait état du rapport vétérinaire établi le 20 février 2025, selon lequel la majorité de ses chiens ont fait l'objet d'un « pronostic bon/favorable », notamment s'agissant de leur embonpoint. Elle ajoute que la présence de tarte et de puces constaté sur ces animaux ne saurait valablement justifier un transfert de propriété. Elle estime une telle mesure disproportionnée. Elle mentionne aussi notamment que la cour de son habitation a été rangée et nettoyée depuis les constatations qui y ont été effectuées.

À l'audience, elle se réfère à sa requête.

VII.2. Appréciation

Le principe général de droit de la proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet et que la mesure qu'il cristallise soit en rapport raisonnable avec les éléments factuels qui la fondent, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. Une telle appréciation relevant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut, au regard du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste, c'est-à-dire tel qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou

semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité prudente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

La motivation d'une décision qui confie définitivement et donne en pleine propriété, à un tiers, un ou plusieurs animaux saisis doit indiquer les motifs qui justifient qu'une mesure aussi radicale soit imposée à leur propriétaire.

Tel est le cas en l'espèce puisque l'acte attaqué comporte les considérations finales suivantes :

« Que la gravité des faits est renforcée par leur caractère systémique, révélant une gestion inadéquate et potentiellement dangereuse de la détention d'animaux, en contradiction avec les principes de détention responsable consacrés par le Code wallon du bien-être animal ;

Considérant qu'il ressort de l'ensemble des éléments précités qu'il existe un risque important que le bien-être des animaux soit à nouveau en danger s'ils sont restitués à [la partie requérante] ;

Considérant que l'expulsion de [la partie requérante] a été prononcée pour le 31 août 2025, qu'à ce stade, elle n'offre pas les garanties suffisantes de relogement ;

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. ».

Compte tenu de la méconnaissance de l'article D.8 constatée par ailleurs dans l'acte attaqué et examinée dans le cadre du deuxième moyen, il n'est pas manifestement déraisonnable que la partie adverse ait refusé dans les termes précités de restituer les animaux saisis, considérant en substance que la partie requérante ne lui avait pas fourni des garanties suffisantes de nature à la convaincre que le bien-être de chacun d'eux serait assuré durablement à l'avenir s'ils lui étaient restitués.

Le troisième moyen n'est pas sérieux.

VIII. Conclusion

L'une des 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 fait défaut.

La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 18 septembre 2025, par la XV^e chambre
du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Joëlle Sautois