

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.170 du 24 mars 2026

A. 242.760/XV-6055

En cause :

C. R.,

ayant élu domicile chez
M^e Xavier KOENER, avocat,
Grand'Rue, 45
6791 Athus,

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 19 août 2024, la requérante demande l'annulation de « la décision du 20 juin 2024 adoptée par [la] ministre wallonne du Bien-être animal, attribuant la propriété de dix-neuf chiens [lui] appartenant [...] à divers refuges où ceux-ci sont hébergés ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Nikis Constantin, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 juin 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 septembre 2025.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Anne-Charlotte Ekwalla Timsonet, *loco* M^e Xavier Koener, avocate, comparaissant pour la requérante, et M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Nikis Constantin, 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

1. La requérante détient des chiens depuis plusieurs années.

2. Le 6 avril 2023, un premier procès-verbal est dressé par la police locale de Gaume à charge de la requérante concernant une infraction au Code wallon du bien-être animal. Il est notamment constaté que les fenêtres de son habitation sont barricadées et qu'elle refuse de donner son accord pour qu'une visite domiciliaire soit effectuée.

3. Le 18 octobre 2023, un deuxième procès-verbal est dressé à la charge de la requérante par une unité du Bien-Être Animal (UBEA) des services de la partie adverse concernant également des infractions au Code wallon du bien-être animal. Les agents constatent notamment la présence d'« une forte odeur nauséabonde d'urine et de matières fécales de chiens [...] laissant craindre un important manque d'hygiène des lieux de détention des animaux » et le fait que toutes les fenêtres donnant sur la rue sont occultées. La requérante refuse, à nouveau, de donner son accord pour une visite domiciliaire.

4. Le 24 avril 2024, à la suite d'un mandat de perquisition délivré par un juge d'instruction, une visite domiciliaire est organisée en vue de constater les conditions de détention des chiens de la requérante et la saisie administrative des 19 chiens trouvés sur les lieux est décidée.

5. Le 25 avril 2024, à la suite de cette visite, un nouveau procès-verbal est dressé à charge de la requérante. Il lui est reproché un manque de soins apportés aux animaux, l'utilisation d'accessoires ou de produits interdits causant des douleurs, des souffrances ou des lésions évitables, ainsi que l'absence d'identification ou d'enregistrement des chiens.

6. Par un courrier du 24 mai 2024 la partie adverse, à la suite de la saisie des chiens de la requérante et dans la perspective de l'adoption d'une décision de destination par le ministre en charge du Bien-être animal, invite celle-ci à demander une audition, au plus tard le 7 juin 2024, ou à présenter ses moyens de défense par écrit, au plus tard le 10 juin 2024.

7. Le 13 juin 2024, la requérante est entendue, à sa demande, par les services de la partie adverse au sujet de la décision de destination.

8. Le 20 juin 2024, la partie adverse adopte la décision suivante :

« J'attribue la propriété de 2 chiens ne portant pas de numéro d'identification au refuge qui les héberge actuellement, à savoir, la SRPA d'Arlon.

J'attribue la propriété d'1 chien ne portant pas de numéro d'identification au refuge qui l'héberge actuellement, à savoir, "Sans Collier".

J'attribue la propriété de 2 chiens dont l'un porte le numéro d'identification 250.268.502.270.500 au refuge qui les héberge actuellement, à savoir, "Le Cottage de Milord".

J'attribue la propriété d'1 chien ne portant pas de numéro d'identification au refuge qui l'héberge actuellement, à savoir, "La Croix bleue".

J'attribue la propriété d'1 chien portant le numéro d'identification 972.274.200.547.562 au refuge qui l'héberge actuellement, à savoir "Animal sans Toi...T".

J'attribue la propriété de 7 chiens adultes portant les numéros d'identification 981.100.004.940.308, 972.270.000.349.652, 900.223.000.638.759, 900.223.000.638.732, 900.223.000.638.752, 900.223.000.638.637 et de 6 chiots, 900.223.000.462.945 et de 7 chiots au refuge qui les héberge actuellement, à savoir, la SRPA de Liège.

J'attribue la propriété de 5 chiens portant les numéros d'identification 981.100.006.105.191, 981.100.006.105.243, 981.100.006.103.608, 981.100.006.105.410 et 981.100.006.105.327 au refuge qui les héberge actuellement, à savoir, "Animal sans Logis".

Je rappelle qu'il incombe au responsable des animaux de prendre en charge les frais liés aux mesures de saisie (notamment, les frais d'hébergement et, le cas échéant, d'euthanasie des animaux saisis) conformément à l'article D.170, § 6, de la partie décrétable du Livre I^{er} du Code de l'Environnement ;

OBJET

Vu la décision de saisie de 19 chiens dont 3 portent les numéros d'identification 250.268.502.270.500, 981.100.004.940.308 et 972.270.000.349.652 et 16 ne portent pas de numéro d'identification ordonnée le 24 avril 2024 par un agent de l'Unité du Bien-être Animal (UBEA) du Département de la Police et des Contrôles du Service Public de Wallonie Agriculture, Ressources Naturelles et Environnement à la suite du constat d'infractions en matière de Bien-être animal consignées dans le procès-verbal AR.63/MI/001680/24 qui vous a été communiqué par courrier recommandé ;

LÉGISLATIONS

Vu le Décret du 4 octobre 2018 relatif au Code wallon du Bien-être des animaux ;

Vu les articles D.170 de la partie décrétable du Livre I^{er} du Code de l'Environnement et R.153 à R.156 de la partie réglementaire du Livre I^{er} du Code de l'Environnement ;

PERSONNES CONCERNÉES

[La requérante]

Responsable des animaux saisis et propriétaire de tous les animaux à l'exception, selon ses déclarations, d'un chien ne portant pas de numéro d'identification

Monsieur [L.P.]

Adresse inconnue au registre national.

Propriétaire d'un chien ne portant pas de numéro d'identification selon les déclarations de [la requérante].

ANTÉCÉDENTS

À la suite de plaintes répétées déposées par les riverains concernant les conditions dans lesquelles [la requérante] détenait ses chiens ainsi que les nuisances sonores provoquées par les animaux, les autorités ont tenté, à plusieurs reprises, d'effectuer des contrôles au domicile de [la requérante]. Lesdits contrôles ont été systématiquement refusés par [la requérante]. Les procès-verbaux n°AR.63.L3.001968/23 et AR.63/MI/579975/23 relatent ces faits. Lors du deuxième contrôle, il avait été constaté, de l'extérieur, qu'une odeur nauséabonde se dégageait de l'habitation, que cette dernière était en état de délabrement et que les animaux aboyaient de manière intempestive.

CONSTAT INFRACTIONNEL

En fait :

En date du 24 avril 2024, l'UBEA, accompagnée du Service de police de la zone de police de Gaume, se rend au domicile de [la requérante] afin de mettre à exécution un mandat de perquisition délivré par un juge d'instruction. Une fois sur les lieux, il est constaté la présence de 19 chiens. Plus précisément, les éléments suivants ont été relevés :

Une odeur nauséabonde de déjections canines et de chenil malpropre imprègne l'habitation ;

Dans une première pièce, 1 chien de type berger malinois est présent.

- L'animal n'est pas identifié ;

- Il est en bon état d'embonpoint voire un peu en excès de poids ;
- L'hygiène de cette pièce est acceptable ;

Dans une pièce située en prolongement de la première, 5 chiens sont présents.

- Ils sont détenus dans des cages de surface insuffisante qui sont jonchées d'excréments dans lesquels les animaux piétinent ;
- Les chiens ne disposent d'aucune surface confortable, propre et sèche pour se reposer ;
- Ils n'ont pas d'eau à disposition et boivent avec avidité l'eau que les contrôleurs leur présentent ;
- La luminosité de ce local est très insuffisante. Les contrôleurs doivent utiliser des lampes de poche afin de pouvoir examiner l'intérieur des cages. Les animaux sont répartis comme suit :

□ 2 chiens de type croisé sont détenus dans une cage d'environ 1 mètre carré de surface. Si on compare cette surface aux normes de surface requises pour la détention de chiens dans un élevage, les animaux devraient disposer d'une surface minimale de 6 à 7 mètres carrés ;

□ 2 chiens de type croisé malinois sont détenus dans une cage d'environ 1 mètre carré de surface. Si on compare cette surface aux normes de surface requises pour la détention de chiens dans un élevage, les animaux devraient disposer d'une surface minimale de 7 mètres carrés ;

□ 1 chien de race berger malinois est détenu dans une troisième cage d'environ 1,20 mètres carrés. Si on compare cette surface aux normes de surface requises pour la détention de chiens dans un élevage, l'animal devrait disposer d'une surface minimale de 7 à 10 mètres carrés ;

Au sein de plusieurs pièces contiguës, 5 chiens et 1 chiot de type berger malinois d'environ 10 semaines sont présents.

- Le sol de la pièce est jonché de matières fécales ;
- Les animaux ont accès à des objets potentiellement dangereux ;
- Les chiens n'ont pas d'eau à disposition. Certains se précipitent pour boire dans un seau que les contrôleurs mettent à leur disposition ;
- Une chienne et le chiot sont très craintifs. La chienne se tient sur des blocs dangereusement empilés, placés sur l'appui de fenêtre. Elle tremble intensément à la vue des contrôleurs.

Cette attitude semble indiquer un manque de sociabilisation des animaux ;

Dans une pièce située à l'avant de l'habitation, 6 chiens sont détenus.

- Les fenêtres de la pièce qui donnent sur la rue ont été occultées afin de cacher les lieux de l'extérieur. Malgré la lampe allumée dans la pièce, la luminosité est insuffisante. Les contrôleurs doivent utiliser une lampe de poche afin de réaliser un contrôle complet des lieux ;
- Le sol de la pièce est constitué d'un plancher recouvert par endroits de crottes de matières fécales et de saletés ;

- 5 chiens ne sont pas identifiés ;
 - Le seul chien identifié présente des dépilations au niveau des oreilles et du crâne ainsi que des plaies sur les pattes antérieures ;
 - Lors de l'évacuation des animaux, il est constaté, à la lumière du jour, que :
 - ☐ Le chien identifié porte un collier électrique anti-aboiement alors que ce type de matériel est interdit en région wallonne ;
 - ☐ Ledit collier est si serré qu'il a provoqué une lésion dépilée, suintante et purulente sur tout le tour du cou de l'animal ;
 - ☐ Les deux pointes fixées au boîtier du collier, destinées à donner des décharges électriques à l'animal, ont perforé la peau du cou à hauteur de la gorge du chien et pénètrent dans sa chair.
- Interrogée au sujet des lésions observées sur ce chien, [la requérante] déclare, en narration libre, que, malgré les lésions, le chien aboyait encore ;
- ☐ Un deuxième chien porte également un collier anti-aboiement ;

À la fin des opérations d'évacuation des chiens, les contrôleurs entendent aboyer 1 chien derrière la porte de la maison voisine et contigüe située au numéro 197. [La requérante] déclare, en narration libre, qu'elle occupe également ce bâtiment, que le chien appartient à son ex-compagnon, à savoir, Monsieur [L.P.] et que c'est elle qui en assure les soins. Les éléments suivants sont constatés :

En droit :

- Un trou effectué dans le mur mitoyen des deux maisons permet de passer d'une maison à l'autre ;
- Le chien n'est pas identifié ;
- Il est exposé à de nombreux objets potentiellement dangereux ;
- L'animal est modérément maigre et présente une tumeur allongée, attachée au thorax du chien. L'emplacement et la taille de cette excroissance représentent un risque de lésion voire d'arrachement de la tumeur et un risque important d'hémorragie pour l'animal.

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 des animaux sans leur avoir procuré une alimentation, des soins et un logement ou un abri qui conviennent à leur nature, à leurs besoins physiologiques et éthologiques, à leur état de santé et à leur degré de développement, d'adaptation ou de domestication et sans leur avoir assuré l'espace, l'éclairage, la température, l'hygrométrie, la ventilation et les autres conditions ambiantes conformément aux besoins physiologiques et éthologiques de chaque espèce;

Infraction à l'article D.105, § 2, 6°, du Code wallon du Bien-être des animaux : pour ne pas avoir procédé à l'identification ou à l'enregistrement de plusieurs animaux conformément à l'article D.15 du même Code, en l'espèce, pour n'avoir pas respecté l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 avril 2014 relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens, à savoir, n'avoir pas fait identifier et enregistrer plusieurs chiens avant l'âge de huit semaines ;

Infraction à l'article D.105, § 2, 17°, du Code wallon du Bien-être des animaux: pour avoir utilisé ou fait utiliser des accessoires ou produits interdits en vertu de l'article D.40 du même Code ou en contravention aux conditions fixées en vertu de ce même article, en l'espèce, pour n'avoir pas respecté l'article 2, 1°, a) de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2022 portant sur l'interdiction ou la restriction de l'utilisation d'accessoires ou de produits causant aux animaux des douleurs, des souffrances ou des lésions évitables, à savoir, avoir utilisé un accessoire pour chien donnant des décharges électriques tels que des colliers électriques.

HÉBERGEMENT DES ANIMAUX

2 chiens ne portant pas de numéro d'identification sont actuellement hébergés par la SRPA d'Arlon [...].

1 chien ne portant pas de numéro d'identification est actuellement hébergé par le refuge agréé "Sans Collier" [...].

2 chiens dont un porte le numéro d'identification 250.268.502.270.500 sont actuellement hébergés par le refuge agréé "Le Cottage de Milord" [...].

1 chien ne portant pas de numéro d'identification est actuellement hébergé par le refuge agréé "La Croix Bleue" [...].

1 chien ne portant pas de numéro d'identification est actuellement hébergé par le refuge agréé "Animal sans Toi ...T" [...].

7 chiens dont 5 ne portent pas de numéro d'identification et 2 portent les numéros d'identification 981.100.004.940.308 et 972.270.000.349.652 sont actuellement hébergés par la SRPA de Liège [...].

5 chiens ne portant pas de numéro d'identification sont actuellement hébergés par le refuge agréé "Animal sans Logis" [...].

JUSTIFICATION DE LA DÉCISION

Vu le rapport dressé par le vétérinaire de la SRPA d'Arlon le 29 avril 2024 indiquant notamment les éléments suivants :

Il est impossible de peser les animaux lors de leur auscultation. Leur score corporel est respectivement de 2,5 et 3 sur 5 ;

L'un des chiens présente un poil terne et le deuxième a un poil de vieux chien, terne et sec ;

Les animaux sont craintifs ;

L'un des chiens présente une tumeur cutanée bénigne et de l'usure dentaire extrêmement importante et anormale ;

Le pronostic vital des animaux n'est pas engagé. Toutefois, un examen général plus approfondi des chiens devra être effectué lorsqu'ils seront manipulables ;

Vu le rapport dressé par le vétérinaire du refuge "Sans Collier" le 30 avril 2024 indiquant notamment les éléments suivants :

L'animal présente un score corporel de 4 sur 5 ;

Ses poils sont dans un état normal ;

Le chien est très stressé ;

L'animal ne peut pas être examiné de près ;

Le pronostic du vétérinaire est réservé ;

Vu le rapport dressé par le vétérinaire du refuge "Le Cottage de Milord" le 29 avril 2024 indiquant notamment les éléments suivants :

Le score corporel des animaux est de 3 sur 5 ;

Les poils des chiens sont sales ;

Les animaux sont sociables ;

Le pronostic du vétérinaire est bon ;

Vu le rapport dressé par le vétérinaire du refuge "La Croix bleue" le 30 avril 2024 indiquant notamment les éléments suivants :

Le chien est maigre ;

Il présente des blessures aux oreilles. De l'iso-bétadine est administrée au chien pour traiter ses blessures ;

L'animal présente de la diarrhée ;

Il est vermifugé au refuge ;

Son alimentation devra être gérée au refuge ;

Vu le rapport dressé par le vétérinaire du refuge agréé "Animal sans Toi... T" le 26 avril 2024 indiquant notamment les éléments suivants :

Le score corporel de l'animal est de 4 sur 5 ;

Les poils de l'animal sont en très bon état. Il présente, toutefois, une légère marque autour des yeux ;

Le chien est sociable ;

L'animal est en bonne santé et en bon état général ;

Le pronostic du vétérinaire est excellent ;

L'animal est vacciné, vermifugé et identifié (972.274.200.547.562) au refuge.

Vu le rapport dressé par le vétérinaire de la SRPA de Liège le 24 avril 2024 indiquant notamment les éléments suivants :

6 animaux présentent un score corporel correct. L'un des animaux est maigre. Son score corporel est estimé à 3 sur 9. Il devrait peser environ 5 kilos de plus ;

Les poils de 2 chiens sont dans un état correct. Une majorité de chiens a le poil souillé et une odeur nauséabonde s'en dégage ;

L'un des animaux a des griffes trop longues ;

4 chiens sont peureux. Une sociabilisation de ces animaux est nécessaire ;

2 chiens présentent un léger tartre et 2 autres ont du tartre en grande quantité ; l'un des animaux présente une gingivite et des dents nivelées. Il a des zones d'alopécie au niveau de la face, des oreilles et de l'encolure et une conjonctivite à l'œil droit. Il présente une plaie purulente au niveau du collier. Il a reçu un antibiotique au refuge ;

L'un des animaux présente une dermatite allergique aux piqûres de puces ;

L'une des chiennes présente des mamelles développées. Une gestation est suspectée ;

L'ensemble des animaux ont été vaccinés et l'un d'entre eux a reçu un vermifuge au refuge ;

Les 5 chiens non identifiés ont été identifiés au refuge [...].

Vu les courriels adressés par la SRPA de Liège en dates des 13, 16 et 27 mai 2024, et du 14 juin 2024 desquels il ressort que :

Au total, 8 chiots sont nés au refuge ;

L'un des chiots était agonisant. Il a été euthanasié au refuge ;

La chienne identifiée sous numéro 900.223.000.638.637 a donné naissance de 6 chiots, la nuit du 14 juin 2024.

Vu le rapport dressé par le vétérinaire du refuge "Animal sans Logis" le 24 avril 2024 indiquant notamment les éléments suivants :

Le score corporel des chiens est correct à bon ;

La quasi-totalité des chiens est stressée ;

L'un des animaux présente une trace de morsure sur les oreilles et le museau ;

L'un des chiens a du tartre en grande quantité. Un détartrage de l'animal est à prévoir au refuge ;

L'ensemble des animaux ont été vaccinés et vermifugés ;

Tous les animaux ont été identifiés au refuge [...] ;

Vu le courriel adressé par le refuge "Animal sans Logis" le 28 mai 2024 indiquant que l'une des femelles est gestante ;

Vu l'audition de [la requérante] réalisée par l'UBEA qui s'est déroulée le 13 juin 2024 et de laquelle il ressort principalement que :

[La requérante] précise qu'elle a pris conscience des choses en voyant le dossier ;

[La requérante] ajoute qu'elle n'avait pas du tout pris conscience d'avoir été aussi barbare avec le chien qui portait le collier anti-aboiement. Elle précise qu'elle a rencontré beaucoup de problèmes (harcèlement du voisinage) parce que son chien aboyait beaucoup et qu'elle n'a pas trouvé d'autre solution que celle de lui placer un collier anti-aboiement. Elle affirme que certaines paroles ont dépassé ses pensées notamment, lorsqu'elle a soutenu au cours de la saisie que le collier ne fonctionnait même pas ;

[La requérante] soutient que cela fait 35 ans qu'elle a des chiens et qu'elle en a toujours eu beaucoup ;

[La requérante] précise que les enclos ont été conçus par comparaison à ce qu'elle avait constaté dans les clubs canins. Elle affirme qu'elle a cru que c'était suffisant parce que ses chiens étaient souvent dehors et que, jusqu'en 2018, ils portaient à l'entraînement 3 à 4 fois par semaine ;

[La requérante] ajoute que ses chiens dépassaient toujours l'âge des 15 ans ;

[La requérante] explique qu'elle s'est retrouvée seule il y a quelques années et qu'elle a donc dû prendre en charge les animaux toute seule. Elle précise qu'elle a même dû laisser des chiens dans un refuge parce qu'elle était consciente qu'elle en avait trop ;

[La requérante] reconnaît qu'il est vrai que ses chiens sont moins bien éduqués qu'avant parce qu'elle a moins de temps à leur consacrer depuis sa séparation ;

[La requérante] précise qu'elle a une très vieille maison et qu'elle est compliquée à entretenir. Elle ajoute que c'est vrai qu'il y avait un manque d'aération dans la maison parce que, si elle ouvrait les fenêtres, elles se cassaient. [La requérante] affirme que l'état de sa maison s'est détérioré parce que les chiens étaient en liberté ; [la requérante] affirme avoir vidé certaines pièces de la maison, l'avoir désinfectée et avoir retrouvé beaucoup de souris ; [la requérante] ajoute que les seaux en inox étaient remplis tous les jours d'eau propre au moment où elle partait au travail. Elle précise que, lorsque les contrôleurs sont venus, ils étaient vides le matin ; [la requérante] précise ne pas être d'accord avec le fait que les chiens manquaient de sociabilisation. Elle montre à l'UBEA des photographies de l'une de ses chiennes qui était présente à plusieurs événements et qui allait à la rencontre d'autres chiens ;

[La requérante] montre à l'UBEA des photographies de la maison qu'elle occupe actuellement. Elle précise qu'elle ne l'habitait pas encore au moment où la saisie des animaux a été décidée et que si elle ne l'a pas montrée à ce moment, c'est parce qu'elle devait y faire du nettoyage. Elle ajoute qu'il y a un garage et une annexe où elle pourra mettre plusieurs chenils dans lesquels les animaux seront détenus en son absence. Elle affirme que le reste du temps, les animaux seront avec elle dans la maison ;

[La requérante] précise qu'elle va s'inscrire aux titres-services pour avoir de l'aide au niveau nettoyage ;

[La requérante] soutient qu'elle souhaite récupérer une partie de ses animaux parce qu'elle a bien compris qu'elle en avait trop. Au total, elle souhaiterait en récupérer 7 (3 grand malinois, la petite chienne qui a eu trois bébés à la SRPA de Liège, une chienne croisé Malinois "Athéna" qui est pucée et deux chiens hébergés au sein du refuge "Animal sans Logis") ;

Considérant qu'il résulte de l'analyse du dossier que [la requérante] souhaite récupérer 7 de ses animaux mais n'offre, en toute hypothèse, aucune garantie suffisante pour le bien-être de ceux-ci La gravité des infractions constatées tendent à démontrer son incapacité à détenir ceux-ci dans des conditions conformes à l'article D.8 du Code wallon du bien-être des animaux ;

Considérant l'incapacité de [la requérante] à fournir à ses animaux des conditions d'hébergement qui correspondent à leurs besoins ;

Considérant que les animaux étaient détenus dans des conditions d'hygiène déplorables ;

Que [la requérante] a soutenu, lors de son audition, que sa maison était très vieille et compliquée à entretenir ;

Qu'elle a affirmé avoir vidé certaines pièces et avoir désinfecté la maison ;

Qu'elle a précisé avoir une autre maison au sein de laquelle elle pourra mettre plusieurs chenils dans lesquels les animaux seront détenus en son absence ;

Qu'elle a ajouté qu'elle s'inscrirait aux titres-services afin d'avoir de l'aide au niveau nettoyage ;

Considérant que les animaux étaient exposés à des structures, objets et déchets potentiellement dangereux ;

Considérant que les animaux étaient détenus sans luminosité suffisante ;

Considérant que cinq chiens étaient dans des enclos dont les surfaces étaient insuffisantes ;

Que [la requérante] a soutenu, lors de son audition, qu'ils avaient été conçus par comparaison à ce qu'elle avait constaté dans les clubs canins et qu'elle pensait que c'était suffisant étant donné que les chiens étaient souvent dehors ;

Considérant l'incapacité de [la requérante] à fournir à ses animaux des soins qui correspondent à leurs besoins ;

Que les constatations effectuées au jour du contrôle et les rapports dressés par les vétérinaires des refuges attestent de ce défaut de soins ;

Qu'il en ressort, notamment, que :

L'un des animaux présentait des dépilations au niveau des oreilles et du crâne ainsi que des plaies sur les pattes antérieures ;

Un autre animal présentait une lésion dépilée, suintante et purulente et une perforation au niveau du cou provoquées par le port d'un collier électrique trop serré ;

Un animal présentait une tumeur dont l'emplacement et la taille représentaient un risque de lésions voire d'arrachement et d'hémorragie pour l'animal ;

Moins de la moitié des animaux avaient les poils souillés ;

Deux animaux avaient un léger tartre et trois autres chiens avaient du tartre en grande quantité ;

L'un des chiens présentait de l'usure dentaire extrêmement importante et anormale et un autre avait une gingivite et des dents nivelées ;

L'un des animaux avait des griffes trop longues ;

L'un des chiens présentait une dermatite allergique aux piqûres de puces ;

Considérant l'incapacité de [la requérante] à fournir à ses animaux une alimentation qui corresponde à leurs besoins ;

Qu'au moment du contrôle, les animaux n'avaient pas d'eau à leur disposition ;

Que [la requérante] a déclaré, lors de son audition, qu'elle remplissait des seaux d'eau fraîche tous les matins au moment où elle partait travailler et qu'au moment de l'arrivée des contrôleurs, ils étaient vides ;

Qu'il a toutefois été constaté que les animaux avaient très soif puisqu'ils se sont précipités pour boire avec avidité l'eau que les contrôleurs ont mis à leur disposition ;

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

Considérant que les refuges hébergeant actuellement les animaux saisis n'ont 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 restants ne se justifie pas compte tenu de leur état de santé.

[Indication des voies de recours au Conseil d'État]

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

9. Le 21 juin 2024, le conseil de la requérante adresse au service du bien-être animal de la partie adverse un courriel avec un lien vers un courrier daté du 19 juin 2024.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'absence de motifs.

La requérante rappelle que l'article 16 de la Constitution protège tant la propriété mobilière qu'immobilière et n'autorise une privation de propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et selon les procédures établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité. Elle fait valoir qu'aucune de ces conditions cumulatives n'est rencontrée en l'espèce.

S'agissant de la cause d'utilité publique, elle soutient que l'acte attaqué est totalement muet quant aux motifs de fait et de droit permettant de considérer que la privation de propriété poursuivrait un objectif d'intérêt public. Elle rappelle que l'existence d'une telle cause relève de la légalité interne de l'acte et fait l'objet d'un contrôle juridictionnel tant par le Conseil d'État que par les juridictions de l'ordre

judiciaire. Elle en déduit que l'absence de toute motivation sur ce point constitue une illégalité intrinsèque justifiant l'annulation de l'acte.

En ce qui concerne l'existence d'une base légale, elle admet que l'article D.170, § 3, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code de l'Environnement, en ce qu'il permet un « don en pleine propriété » d'animaux saisis administrativement, peut être considéré comme répondant formellement à l'exigence d'une loi autorisant la privation de propriété, malgré une formulation qu'elle juge critiquable.

En revanche, elle soutient que la condition relative à l'existence d'une loi de procédure n'est pas respectée. Elle fait valoir que l'article D.170, § 1^{er}, renvoie au Gouvernement le soin de régler les modalités du « don » des animaux, lesquelles sont précisées par les articles R.153 à R.156 du Code de l'Environnement, de nature réglementaire. Elle rappelle, à cet égard, l'arrêt n° 115/2004 de la Cour constitutionnelle du 30 juin 2004, selon lequel l'article 16 de la Constitution réserve aux assemblées législatives la compétence d'établir les cas et modalités d'expropriation, à l'exclusion du pouvoir exécutif. Elle en conclut que des dispositions réglementaires ne satisfont pas à l'exigence constitutionnelle.

Enfin, elle soutient qu'aucune juste et préalable indemnité n'a été prévue, alors même que les chiens concernés, dont certains chiots, constituent des biens mobiliers susceptibles d'avoir une valeur élevée. Elle fait valoir que cette absence d'indemnisation viole directement l'article 16 de la Constitution

Dans son mémoire en réplique, elle soutient que les arguments développés par la partie adverse relatifs au statut particulier de l'animal ne permettent pas de neutraliser les garanties constitutionnelles et conventionnelles invoquées. Elle fait valoir que, si la Région wallonne est compétente pour adopter un Code du bien-être animal sur la base de l'article 7*bis*, alinéa 2, de la Constitution, ce code, qu'il soit de nature législative ou réglementaire, ne saurait déroger aux normes constitutionnelles ou conventionnelles protégeant le droit de propriété. Elle ajoute que l'article 3.39 du Code civil, bien qu'il reconnaisse certaines spécificités aux animaux, confirme néanmoins leur qualification de biens en droit civil. Elle estime qu'aucune des dispositions invoquées dans l'acte attaqué ne déroge valablement à l'article 16 de la Constitution, une telle dérogation étant par nature inconstitutionnelle, de sorte qu'elles ne peuvent fonder une privation de propriété.

Elle fait ensuite valoir que le droit de propriété conserve un caractère fondamental et que l'article 3.50 du nouveau Code civil, qui reprend à droit quasi constant l'article 544 de l'ancien Code civil, ne vise que des restrictions à l'exercice du droit de propriété. Elle soutient que cette disposition ne peut justifier une privation

pure et simple de propriété, telle que celle résultant en l'espèce du transfert de la propriété de ses animaux à des tiers sans aucune indemnisation. Elle estime dès lors que la référence à cette norme est dénuée de pertinence au regard de la situation litigieuse.

Elle conteste enfin la qualification de la mesure litigieuse de simple mesure de protection. Elle soutient que des mesures moins attentatoires à ses droits fondamentaux étaient envisageables, comme la restitution partielle des animaux assortie d'un contrôle vétérinaire strict, ainsi qu'elle l'avait exposé dans son courrier du 19 juin 2024. Elle reproche à la partie adverse de méconnaître la portée de l'article 16 de la Constitution en soutenant que la mesure ne constituerait pas une expropriation au motif qu'elle ne poursuivrait pas une utilité publique mais uniquement le bien-être des animaux. Elle rappelle que la Constitution n'autorise une privation de propriété que pour cause d'utilité publique et soutient que, en reconnaissant elle-même que la mesure poursuivait un autre objectif, la partie adverse admet implicitement ne pas avoir respecté le prescrit constitutionnel.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que l'application de l'article D.170, § 3, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code wallon de l'Environnement doit, en tout état de cause, respecter les exigences constitutionnelles et conventionnelles découlant de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle fait valoir que, si cette disposition décrétaie autorise en principe le don en pleine propriété des animaux saisis, son usage concret demeure subordonné au respect des principes de proportionnalité et d'utilité publique.

Elle soutient que l'acte attaqué ne justifie nullement en quoi le transfert de la propriété des dix-neuf chiens constituerait une mesure nécessaire poursuivant une utilité publique. Elle relève que l'acte attaqué est fondé exclusivement sur le bien-être des animaux, objectif qu'elle ne conteste pas en tant que tel, mais qu'elle estime distinct de la notion constitutionnelle d'utilité publique. Elle fait valoir que cette dernière implique un bénéfice pour la collectivité et ne saurait se réduire à une mesure de protection individuelle ou à une finalité administrative particulière. Elle en déduit que l'absence de motivation explicite sur l'utilité publique constitue une illégalité affectant l'acte attaqué.

Elle relève ensuite qu'elle a bien contesté la conformité de l'article D.170 aux exigences de l'article 16 de la Constitution. Elle rappelle avoir fait valoir, dès sa requête, que les modalités concrètes du don en pleine propriété sont fixées par les articles R.153 à R.156 du Code wallon de l'Environnement, qui ont une valeur réglementaire. Elle soutient que cette délégation au pouvoir exécutif méconnaît

l'exigence constitutionnelle selon laquelle les cas et la manière de l'expropriation doivent être établis par une loi au sens formel.

Enfin, elle réitère son argumentation relative à l'absence totale d'indemnisation. Elle soutient qu'aucune compensation n'a été prévue pour la privation de biens mobiliers de valeur, à savoir des chiens de race malinoise, dont des chiots, en violation de l'exigence d'une juste et préalable indemnité découlant tant de l'article 16 de la Constitution que de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle estime que cette carence renforce le caractère illégal de la décision, qu'elle qualifie d'expropriation sans indemnisation.

IV.2. Appréciation

L'article 16 de la Constitution dispose comme suit :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité. »

L'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est libellé de la manière suivante :

« 1. Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

2. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Le droit de propriété consacré à l'article 16 de la Constitution et à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas absolu. Une ingérence dans ce droit est admissible si un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens est garanti. Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'une ingérence dans le droit de propriété doit être prévue par la loi, servir une cause d'utilité publique et ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (Cour eur. D.H. (gde ch.), *Ališić et autres c. Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie, Slovénie et l'ex-République yougoslave de Macédoine*, 16 juillet 2014 [ECLI:CE:ECHR:2014:0716JUD006064208] ; *Beyeler c. Italie*, 5 janvier 2000 [ECLI:CE:ECHR:2000:0105JUD003320296]).

La Cour estime généralement que la saisie et la confiscation constituent une forme de réglementation de l'usage des biens qui doit être examinée sous l'angle du second paragraphe de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel même s'il est évident qu'elles entraînent une privation de « biens » (Cour eur. D.H., *Raimondo c. Italie*, 22 février 1994 [ECLI:CE:ECHR:1994:0222JUD001295487] ; *Honecker et autres c. Allemagne*, 15 novembre 2001 [ECLI:CE:ECHR:2001:1115DEC005399100] ; *Riela et autres c. Italie*, 4 septembre 2001 [ECLI:CE:ECHR:2001:0904DEC005243999] ; *Imeri c. Croatie*, 24 juin 2021 [ECLI:CE:ECHR:2021:0624JUD007766814]). À cet égard, elle considère systématiquement qu'une mesure de confiscation est constitutive d'une réglementation de l'usage du bien concerné (Cour eur. D.H., *Air Canada c. Royaume-Uni*, 5 mai 1995 [ECLI:CE:ECHR:1995:0505JUD001846591] ; *Silickienė c. Lituanie*, 10 avril 2012 [ECLI:CE:ECHR:2012:0410JUD002049602] ; *Aktiva DOO c. Serbie*, 19 janvier 2021 [ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD002307911]).

L'article D.170 du Livre I^{er} du Code l'Environnement dispose comme suit :

« § 1^{er}. Lorsqu'une infraction est ou a été précédemment constatée et que cette infraction concerne un ou plusieurs animaux vivants, la saisie administrative des animaux peut être décidée par un agent constatateur ou par le bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle se trouve généralement les animaux. Sauf si la mise à mort s'avère immédiatement nécessaire pour des motifs de bien-être animal, sanitaires ou de sécurité publique, l'agent constatateur ou le bourgmestre font alors héberger les animaux dans un lieu d'accueil approprié.

Les animaux détenus malgré une interdiction prononcée en application des articles D.180, D.189, D.198, § 5, et D.199, sont saisis sans délai conformément à la présente disposition.

Pour l'exercice des missions visées à l'article D.104 du Code wallon du bien-être des animaux, une saisie administrative des animaux peut également être décidée par les agents et officiers de police judiciaire et par les membres du cadre opérationnel de la police fédérale et locale conformément au présent article. Dans ce cadre, ces agents et officiers de police judiciaire et membres du cadre opérationnel de police fédérale et locale peuvent recourir à l'article D.171.

§ 2. Lorsqu'un bourgmestre fait procéder à une saisie en application du paragraphe 1^{er}, une copie de la décision de saisie est envoyée dans les quinze jours de la saisie au service compétent désigné par le Gouvernement, selon les modalités que ce dernier détermine. Une copie du procès-verbal ayant mené à la saisie est jointe à l'envoi.

L'alinéa 1^{er} est applicable aux saisies administratives décidées par les agents constatateurs visés aux articles D.149 et D.152, et aux saisies administratives décidées conformément au paragraphe 1^{er}, alinéa 3.

§ 3. Le Gouvernement détermine la procédure de saisie administrative des animaux et fixe la destination des animaux saisis conformément au paragraphe 1^{er}. Cette destination consiste en :

1^o la restitution au propriétaire sous conditions ;

2° le don en pleine propriété à une personne physique ou morale, le cas échéant sous conditions ;

3° ou la mise à mort sans délai lorsque celle-ci s'avère nécessaire au cours ou à l'issue de la période d'hébergement.

En application de l'alinéa 1^{er}, 1° et 2°, les conditions visent à assurer le bien-être de l'animal saisi. Le Gouvernement peut préciser la nature des conditions visées. Les conditions peuvent être propres à l'utilisation des animaux ou à leurs conditions de détention. Lorsque l'animal est restitué au propriétaire, une des conditions peut en outre consister en l'obligation d'une cession.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, le bourgmestre fixe, conformément au présent article, la destination des animaux dont il a décidé la saisie administrative. Une copie de la décision de destination est envoyée dans les quinze jours de son adoption au service compétent désigné par le Gouvernement, selon les modalités que ce dernier détermine.

Le Gouvernement détermine la procédure à suivre pour fixer la destination des animaux.

§ 4. Lorsqu'une saisie est réalisée conformément aux paragraphes 1^{er} à 3, l'agent ou le bourgmestre adresse dans les quinze jours de la saisie au responsable des animaux saisis :

1° une copie de l'acte de saisie ;

2° les renseignements utiles quant au lieu d'hébergement et à la destination des animaux ;

3° le cas échéant, une copie de la justification vétérinaire démontrant la nécessité de recourir à la mise à mort sans délai conformément au § 3, alinéa 1^{er}, 3°.

§ 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. Les animaux sont retirés dans les quinze jours de la notification. Passé ce délai, la propriété des animaux est automatiquement transférée à la personne physique ou morale qui l'héberge.

§ 6. Les frais liés aux mesures prises sur la base des paragraphes 1^{er} et 3 sont à la charge du responsable des animaux.

Si les frais visés à l'alinéa 1^{er} sont avancés par la Région wallonne ou par la commune, ils sont réclamés au responsable des animaux.

Le Gouvernement détermine les hypothèses dans lesquelles les frais visés au présent paragraphe peuvent être avancés, et peut plafonner, par catégorie d'animaux, les frais d'hébergement appliqués durant la saisie. ».

Les mesures prises en application de l'article D.170 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement répondent à l'exigence de légalité au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La protection du bien-être animal peut être

considérée comme un objectif d'intérêt général au sens de l'article 1^{er}, § 2, du 1^{er} protocole additionnel à la Convention précitée et la requérante ne demande pas qu'une question préjudicielle soit posée au sujet de la compatibilité de la disposition applicable avec l'article 16 de la Constitution.

Le moyen ne comporte aucun développement permettant de considérer que les décisions de destination prises par l'acte attaqué seraient disproportionnées au regard de l'état de santé de certains des animaux concernés et des conditions dans lesquelles ceux-ci étaient hébergés, constatés par le procès-verbal d'infraction et les différents rapports de vétérinaires figurant dans le dossier administratif.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris de la violation de l'article D.170 du Livre Ier du Code de l'Environnement, des principes de bonne administration et, plus spécifiquement, du devoir de minutie, des droits de la défense, de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de la contradiction des motifs équivalant à l'absence de motifs.

Dans une première branche, la requérante fait valoir que l'autorité administrative n'a pas pris en considération ses moyens de défense, en particulier les documents destinés à démontrer que ses animaux étaient bien traités et que des démarches avaient été entreprises pour améliorer leurs conditions d'hébergement. Elle rappelle que le respect des droits de la défense constitue un principe général du droit applicable lorsque l'autorité envisage une mesure à caractère punitif, impliquant notamment le droit d'être entendu, de consulter le dossier, de préparer utilement sa défense et de faire valoir ses arguments, oralement ou par écrit, la charge de la preuve du respect de ces droits incombant à l'administration, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État, notamment dans ses arrêts n^{os} 257.056 du 4 juillet 2023 et 258.872 du 21 février 2024.

Elle indique avoir été entendue par les services de la partie adverse, le 13 juin 2024, et qu'à cette occasion, elle a tenté de remettre des documents relatifs au suivi vétérinaire de ses chiens ainsi qu'à l'amélioration des leurs conditions d'accueil, lesquels ont toutefois été refusés et n'ont, de ce fait, pas été versés au dossier administratif. Elle précise que son conseil a ensuite transmis l'ensemble de ces pièces, accompagnées d'une note écrite, par un courriel du 21 juin 2024, réceptionné le jour

même par la partie adverse. Elle soutient que ces éléments étaient susceptibles d'influencer l'appréciation de sa situation, dès lors qu'ils objectivaient les démarches concrètes entreprises pour assurer le bien-être de ses animaux. Elle fait valoir qu'en refusant tant de recevoir les documents lors de l'audition que de tenir compte du courrier transmis dans le délai de soixante jours mentionné dans la décision de saisie administrative du 24 avril 2024, la partie adverse a méconnu ses droits de la défense.

Dans une seconde branche, elle reproche à l'acte attaqué de contenir une contradiction entre ses motifs et son dispositif, équivalant à une absence de motivation adéquate au sens de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1991, précitée. Elle rappelle que l'exigence de motivation est renforcée lorsque l'autorité exerce un pouvoir discrétionnaire, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État, notamment dans son arrêt n° 154.549 du 6 février 2006, et que la motivation formelle ne peut être ni contradictoire ni incomplète.

Elle relève que l'acte attaqué se fonde sur des rapports vétérinaires établis à l'arrivée des animaux dans différents refuges, rapports qui ne lui ont jamais été communiqués, mais dont le contenu est partiellement repris dans la décision. Elle souligne que ces rapports décrivent une situation globalement positive : un chien présentant un score corporel de 4 sur 5 et un pelage normal au refuge « Sans Collier », des chiens sociables avec un score corporel de 3 sur 5 et un bon pronostic vétérinaire au refuge « Le Cottage de Milord », un chien en très bon état général avec un pronostic excellent au refuge « Animal sans Toi...T », ainsi que des scores corporels « corrects » à « bons » relevés par le vétérinaire du refuge « Animal sans Logis », le jour même de la saisie administrative, le 24 avril 2024.

Elle soutient qu'en dépit de ces constats favorables et alors qu'elle sollicitait la restitution de sept de ses dix-neuf chiens, l'autorité a refusé toute remise des animaux, ce qui révèle une contradiction entre les motifs invoqués et le dispositif adopté. Elle estime que cette incohérence viole l'obligation de motivation adéquate et équivaut à une absence de motifs.

Dans son mémoire en réplique, elle renvoie à l'argumentation développée dans sa requête.

Dans son dernier mémoire, en ce qui concerne la première branche, elle allègue que le principe des droits de la défense est pleinement applicable en l'espèce. Elle fait valoir que, même si la mesure de destination des animaux est présentée comme une mesure de police administrative, elle emporte une privation définitive de propriété produisant des effets comparables à ceux d'une sanction. Elle soutient dès lors que des garanties minimales, découlant des principes de bonne administration et

du droit à un procès équitable consacré par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, devaient être assurées.

Elle fait ensuite valoir que, lors de son audition du 13 juin 2024, elle a tenté de produire des photographies et d'autres éléments destinés à démontrer l'amélioration de ses conditions de vie et sa capacité à récupérer une partie de ses chiens. Elle soutient que le refus de l'administration de verser ces documents au dossier administratif a restreint son droit de faire valoir utilement ses arguments et a porté atteinte aux droits de la défense.

Elle estime également que les observations transmises par un courrier du 21 juin 2024, dans le délai de soixante jours prévu à l'article D.170, § 5, du Livre Ier du Code wallon de l'Environnement, n'ont pas été prises en considération. Elle relève que la décision de destination des animaux a été adoptée le 20 juin 2024, soit avant l'expiration de ce délai, ce qui a empêché l'autorité de tenir compte de ces éléments essentiels et a, selon elle, violé son droit à une défense effective.

En ce qui concerne la seconde branche, elle soutient que l'acte attaqué est entaché d'un défaut de motivation en raison d'une contradiction interne entre les motifs et le dispositif. Elle fait valoir que la décision mentionne plusieurs constats positifs issus des rapports vétérinaires, tels que des scores corporels corrects, la sociabilité des animaux et des pronostics favorables, tout en concluant à une incapacité générale de sa part, sans expliquer en quoi ces éléments n'ont pas justifié une restitution partielle, pourtant sollicitée à concurrence de sept chiens sur dix-neuf. Elle soutient que cette absence de lien logique entre les considérations retenues et la mesure adoptée équivaut à un défaut de motivation.

Elle ajoute que la décision ne justifie pas davantage le refus d'envisager une mesure moins radicale, telle qu'une restitution partielle assortie de conditions, malgré les améliorations qu'elle avait signalées, notamment son relogement et le recours à une aide-ménagère. Elle estime que ce défaut de prise en compte des circonstances pertinentes affecte la proportionnalité de la mesure et affaiblit la motivation de l'acte.

V.2. Appréciation

V.2.1 Première branche

Le principe général du respect des droits de la défense impose à l'administration de permettre à l'administré de se défendre utilement lorsqu'elle envisage de lui imposer une mesure à caractère punitif, tandis que l'*adage audi*

alteram partem lui impose de permettre à l'administré de faire valoir ses observations au sujet d'une mesure grave, mais non punitive, qu'elle envisage de prendre à son égard. Une mesure de destination n'est pas punitive parce qu'elle n'a pas pour objet de sanctionner le propriétaire des animaux concernés mais vise exclusivement à garantir le bien-être de ceux-ci.

En ce qu'elle invoque la violation du principe du respect des droits de la défense, la première branche du second moyen est donc irrecevable.

Une lecture bienveillante de la requête permet toutefois de considérer qu'en tant qu'il critique la manière dont la requérante a été entendue, le moyen est également pris de la violation du principe *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 d'entendre son destinataire 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 au destinataire de l'acte de faire valoir son point de vue par des observations écrites est suffisant au regard du principe *audi alteram partem*.

Ce principe 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 au destinataire de la mesure envisagée 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, la requérante a été convoquée pour faire valoir ses moyens de défense par un courrier du 24 mai 2024 indiquant qu'une décision de destination allait être prise concernant les animaux saisis un mois plus tôt et qu'elle pouvait communiquer à la partie adverse tous les renseignements, observations ou documents utiles qui pourraient éclairer la prise de cette décision. Il y était précisé que les moyens de défense écrits pouvaient être envoyés au plus tard pour le 10 juin 2024 et qu'elle pouvait aussi demander, avant le 7 juin, une audition. La requérante a été entendue, à sa demande, le 13 juin.

Il ressort du procès-verbal d'audition que la requérante a montré des photographies de sa maison sans qu'elle n'exprime la volonté de les déposer. Le procès-verbal se termine en ces termes :

« Vous me demandez, après lecture, si je souhaite corriger ou ajouter quelque chose à mon audition et je réponds que je n'ai rien à ajouter. Je prends connaissance que je peux obtenir une copie gratuite du texte de mon audition. Je réponds positivement et vous me remettez une copie immédiatement. L'audition se termine le 13 juin 2024 à 16h45. Après lecture, persiste et signe avec Nous ».

Le courrier du conseil de la requérante daté du 19 juin 2024 ne fait pas état de documents que la partie adverse auraient refusés et il n'a été communiqué à la partie adverse que le 21 juin 2024, soit après l'adoption de l'acte attaqué et en dehors du délai qui lui était imparti pour déposer ses moyens de défense. À cet égard, il convient d'observer que la partie adverse n'était pas tenue d'attendre le dernier jour du délai qui lui était imparti pour statuer. Le délai de 60 jours visé à l'article D.170, § 5, du Code wallon de l'environnement concerne l'hypothèse dans laquelle l'autorité administrative s'abstient de prendre une décision après la saisie des animaux. La saisie est, dans ce cas, levée de plein droit après un délai de soixante jours à compter du lendemain du jour de la décision de saisie.

La première branche du moyen n'est pas fondée.

V.2.2. Seconde branche

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, tout acte administratif à portée individuelle 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. Cette motivation doit notamment permettre au destinataire d'une décision de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à l'adopter et de vérifier que celle-ci s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire. Les motifs doivent en principe se trouver dans l'*instrumentum* de l'acte. Par ailleurs, le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif, qui se déduit notamment de l'exigence de motivation formelle « adéquate », impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe.

La motivation formelle de l'acte indique que la partie adverse se fonde notamment sur le « constat infractionnel », établi à la suite de la visite du 24 avril

2024 qui a justifié la saisie administrative, et sur les rapports dressés par les vétérinaires des refuges ayant accueilli les animaux à la suite de cette saisie.

Après avoir fait état des moyens de défense présentés par la requérante lors de son audition du 13 juin 2024 et des photographies déposées par celle-ci montrant l'état de la nouvelle maison destinée à héberger les sept chiens dont elle demande la restitution, la partie adverse retient les éléments suivants :

- « l'incapacité de [la requérante] à fournir à ses animaux des conditions d'hébergement qui correspondent à leurs besoins » : les conditions d'hygiène déplorables ; l'exposition des animaux à des structures, objets et déchets potentiellement dangereux ; la détention des animaux sans luminosité suffisante ; surface insuffisante des enclos ;
- « l'incapacité de [la requérante] à fournir à ses animaux des soins qui correspondent à leurs besoins » : « l'un des animaux présentait des dépilations au niveau des oreilles et du crâne ainsi que des plaies sur les pattes antérieures » ; « un autre animal présentait une lésion dépilée, suintante et purulente et une perforation au niveau du cou provoquées par le port d'un collier électrique trop serré » ; « un animal présentait une tumeur dont l'emplacement et la taille représentaient un risque de lésions voire d'arrachement et d'hémorragie pour l'animal » ; « moins de la moitié des animaux avaient les poils souillés » ; « deux animaux avaient un léger tartre et trois autres chiens avaient du tartre en grande quantité » ; « l'un des chiens présentait de l'usure dentaire extrêmement importante et anormale et un autre avait une gingivite et des dents nivelées » ; « l'un des animaux avait des griffes trop longues » ; « l'un des chiens présentait une dermatite allergique aux piqûres de puces » ;
- « l'incapacité de [la requérante] à fournir à ses animaux une alimentation qui corresponde à leurs besoins » : « au moment du contrôle, les animaux n'avaient pas d'eau à leur disposition » ; « les animaux avaient très soif puisqu'ils se sont précipités pour boire avec avidité l'eau que les contrôleurs ont mis à leur disposition ».

Il s'ensuit que la conclusion de l'acte attaqué selon laquelle il existe un risque non négligeable que le bien-être des animaux soit à nouveau en danger s'ils devaient être restitués, même en partie, à la requérante, risque qui s'appuie sur les infractions constatées dont le degré de gravité tend à démontrer l'incapacité de celle-ci à héberger des animaux, à leur fournir des soins et une alimentation qui correspondent à leurs besoins, dans des conditions conformes à l'article D.8 du Code wallon du bien-être animal, repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles qui permettent à la requérante de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à adopter la mesure de destination critiquée, quand bien même elle habiterait une nouvelle maison pour le nettoyage de laquelle elle expose qu'elle pourrait bénéficier de l'assistance d'une aide-ménagère.

La circonstance que certains animaux se trouvaient en meilleur état de santé que d'autres n'implique pas une obligation pour la partie adverse de les restituer à la requérante dès lors que la motivation formelle de l'acte attaqué ne se fonde pas

exclusivement sur leur état de santé mais également sur les conditions d'hébergement et d'alimentation qui pouvaient lui faire craindre que leur bien-être ne soit pas assuré.

Par conséquent, la seconde branche du second moyen n'est pas fondée.

VI. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base, à la charge de la requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder l'indemnité de procédure au montant indexé de 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 24 mars 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart