CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 87256 du 12 mai 2000

A.89.620/VI-14.427

En cause : **VINX** Jacques,
ayant élu domicile chez
Mes Cléo LECLERCQ, Daniel LECLERCQ
et Françoise THONET, avocats,
rue de l'Eglise 7
7080 Frameries,

contre :

1. l'Etat belge, représenté par le Ministre de le Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement,
2. l'Etat belge, représenté par le Ministre de l'Agriculture.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e^ CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT, SIEGEANT EN REFERE,

Vu la demande introduite le 18 février 2000 par Jacques VINX, qui tend à la suspension de l'exécution de la décision prise par la ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement qui lui refuse l'agrément d'un établissement commercial pour animaux, notifiée par lettre du 20 janvier 2000;

Vu la requête introduite simultanément par le même requérant, qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. DEROUAUX, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 28 avril 2000 fixant l'affaire à l'audience du 12 mai 2000 à 10.00 heures;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Rapport fait par M. LEWALLE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me THONET, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Jean-Marie VAN DER MERSCH, loco Me Muriel VAN DER MERSCH, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DEROUAUX, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le requérant a fait parvenir au Conseil d'Etat un "mémoire en réponse", reçu par le greffe le 11 mai 2000; que, n'étant pas prévu par le règlement de procédure, ce mémoire doit être écarté des débats;

Considérant que les éléments de droit et de fait nécessaires à l'examen de la requête sont les suivants.

1. L'article 5 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, modifié par la loi du 4 mai 1995, est libellé comme suit :

" Art. 5. § 1. Sans préjudice de la législation sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes, l'exploitation d'élevages de chiens, de chats, de refuges pour animaux, de pensions et d'établissements commerciaux pour animaux, de marchés et parcs zoologiques est soumise à l'agrément du ministre qui a l'agri-

culture dans ses attributions ou des autorités désignées par le Roi.

§ 2. Le Roi fixe les conditions d'agréation des établissements visés au § 1er, en fonction de la nature de l'établissement, des espèces animales détenues et de leur nombre. Ces conditions concernent leur équipement et aménagement, l'hygiène, la sécurité et l'identification des animaux, ainsi que le contrôle et la guidance vétérinaire.

(...)

Le Roi peut imposer des conditions de compétence aux personnes qui détiennent et soignent des animaux dans les établissements visés au § 1er.

§ 3. Pour toutes les agréations le service vétérinaire, assisté ou non d'experts, procède préalablement à une enquête aux frais des demandeurs.

Le service vétérinaire, assisté ou non d'experts, procède à une enquête avant tout agrément. Les frais afférents à l'agrément sont à la charge des demandeurs à l'exception des refuges pour animaux. Le Roi fixe les montants de ces frais.";

2. L'arrêté royal du 17 février 1997 détermine les conditions d'agrément des élevages de chiens, élevages de chats, refuges pour animaux, pensions pour animaux et établissements commerciaux pour animaux, et les conditions concernant la commercialisation des animaux.

Publié au moniteur belge du 24 mai 1997, il est entré en vigueur le 3 juin 1997.

Son article 2 est libellé comme suit :

" Art. 2. § 1. Pour l'exploitation d'un établissement, l'agrément préalable, visé à l'article 5, § 1er de la loi, est requis. La demande d'agrément doit être introduite auprès de l'administration communale de l'endroit où se trouve l'établissement, au moyen d'un formulaire dont le modèle est fixé à l'annexe I.

Le demandeur doit apposer sur la demande des timbres fiscaux dont le montant dépend du type et de la grandeur de l'établissement

(...) .

§ 2. A la demande doivent être jointes les pièces suivantes :
1° un plan schématique de l'établissement avec précision de la fonction des différents locaux;

2° une description des installations destinées à l'hébergement des animaux avec mention :

- du nombre et des types de logements disponibles ainsi que des dimensions de ceux-ci;

- du nombre et des sortes d'animaux susceptibles d'y être détenus;

3° le cas échéant, une copie des statuts de l'établissement;
4° le cas échéant, une copie de l'autorisation d'exploitation en Région wallonne et bruxelloise et du "milieuvergunning" en Région flamande;

5° la preuve d'inscription au Registre de commerce;

6° le cas échéant, une copie du contrat, si des chiens ou des chats sont détenus dans l' établissement.

§ 3. Toute modification des données mentionnées au § 2, 1° et 2°, doit être signalée au Service par lettre recommandée. En cas de modification sensible de l'infrastructure, une nouvelle demande d'agrément doit être introduite conformément à la procédure décrite dans le présent article.

§ 4. Après avoir rendu son avis concernant le respect des conditions visées dans le permis d'environnement prévu pour l'exploitation des établissements dangereux, incommodes et insalubres, en Région Wallonne et Bruxelloise et du permis d'environnement en Région Flamande, l'administration communale transmet dans les trente jours le dossier pour examen à l'inspecteur vétérinaire de la circonscription concernée.

§ 5. Le Ministre accorde l'agrément sur avis du Service dans les six mois qui suivent la réception de la demande si les conditions fixées dans la loi et ses arrêtés d'exécution sont remplies. L'agrément est valable pendant une période de dix ans. L'agrément peut faire l'objet de restrictions concernant les espèces, les races et le nombre d'animaux.

§ 6. Le Ministre peut, à tout moment, retirer l'agrément d'un établissement si celui-ci ne satisfait plus aux conditions fixées par la loi et ses arrêtés d'exécution.".

L'article 33 du même arrêté porte que :

" Art. 33. § 1. Pour les établissements existants au moment de la publication de cet arrêté, la demande d'agrément doit être introduite dans les nonante jours qui suivent la publication de cet arrêté, conformément à la procédure décrite à l'article 2.

(...) ".

3. Le requérant déclare exploiter depuis le mois de septembre 1998, un chenil à l'enseigne "La Ferme", route de Mons, 641 à Binche et être inscrit au registre de commerce de Mons.

4. Il déclare avoir introduit le 30 novembre 1998 auprès de l'administration communale de Binche une demande d'agrément comme établissement commercial pour chiens, sur la base de l'article 33, § 1er, de l'arrêté royal du 17 février 1997, précité.

Le requérant a reçu une autorisation provisoire non datée portant la référence VHK53500643 qui couvre l'activité d'élevage de chiens et non celle d'établissement commercial pour animaux.

5. Le 21 décembre 1998 a lieu une inspection de contrôle qui fait l'objet d'un rapport signé par le Docteur Cécile HAVAUX, vétérinaire agréée par le service vétérinaire de la Province de Hainaut, contresigné pour prise de connaissance par le requérant. Le rapport relève un certain nombre de non-conformités ou de manquements; il ne comporte ni avis favorable, ni avis défavorable mais laisse un mois pour se mettre en conformité avec la réglementation.

La partie adverse a adressé au requérant le 22 décembre 1998 une lettre signée par le Docteur V. BERTHOT, Inspecteur vétérinaire chef de service, reprenant les recommandations à respecter et annonçant une prochaine visite de contrôle visant à vérifier la bonne application de ces recommandations.

6. Le 17 mai 1999 a lieu la deuxième inspection de contrôle menée par les Docteurs Véronique BERTHOT et Cécile HAVAUX. Le rapport d'inspection du 1er juin 1999 détaille de manière très complète les différents faits ou manquements constitutifs d'infractions à la réglementation. Il se conclut par un avis défavorable.

7. Par lettre du 20 janvier 2000, est notifiée au requérant la décision refusant l'agrément comme établissement commercial pour animaux et retirant l'agrément provisoire VHK 53500643.

Le contenu de cette lettre est l'acte visé par la demande en suspension.

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de l'incompétence «ratione temporis»"; qu'il fait valoir qu'en ce qui touche au bien-être des animaux, le pouvoir de décision appartient, en vertu de l'arrêté royal du 20 juillet 1999 fixant certaines attributions ministérielles, au ministre qui a la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement dans ses attributions, alors que la décision attaquée, du 20 janvier 2000, est rédigée sur un papier à en tête du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, ministère qui a cessé d'être compétent depuis le 20 juillet 1999; qu'il soutient que "la partie adverse s'est contentée d'avaliser, pour tenter de régulariser la procédure, une décision prise à tort par une autorité soit qui

n'était plus compétente pour la prendre (après le 20.07.1999) soit qui était compétente (avant le 20.07.1999) mais dont la signature est intervenue alors qu'elle n'était plus compétente";

Considérant qu'il s'avère que la décision attaquée a été prise par la ministre de la Protection de la consommation, après avoir été préparée par l'administration placée sous ses ordres; qu'eu égard aux termes de l'article 5, § 1er, de la loi du 14 août 1986, précitée, il se justifiait que la procédure d'élaboration de la décision attaquée, entreprise à l'origine par une administration dépendant d'un ministre de l'Agriculture, fût poursuivie sous la responsabilité d'un nouveau ministre ayant le bien-être des animaux dans ses attributions en vertu de l'article 1er, 8°, de l'arrêté royal du 20 juillet 1999, précité; que, pour le surplus, lorsqu'il s'agit d'apprécier la compétence de l'auteur d'une décision administrative, les mentions d'un papier à lettre servant à la notification ne sont manifestement pas déterminantes; que le moyen ne peut être considéré comme sérieux;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen du "vice de forme" tenant dans le "non-respect de l'article 2, § 5, de l'arrêté royal du 17.02.1997"; qu'il fait valoir que le ministre accorde l'agrément sur avis du service vétérinaire dans les 6 mois qui suivent la réception de la demande, délai qui n'a pas été respecté en l'espèce puisque la demande a été introduite le 30 novembre 1998 et qu'elle a été suivie d'une décision "tardive et intempestive", qui l'a surpris dans ses prévisions légitimes;

Considérant que, dans la mesure où il tend à établir que l'article 2, § 5, de l'arrêté royal du 17 février 1997, précité, impose au ministre compétent d'accorder l'agrément dès lors qu'un délai de 6 mois s'est écoulé depuis la réception de la demande, le moyen paraît

manquer en droit, la disposition citée prévoyant expressément que le ministre n'accorde l'agrément que "si les conditions fixées dans la loi et ses arrêtés d'exécution sont remplies", formule qui paraît bien exclure que le seul écoulement du délai de six mois conduise à la délivrance de l'agrément; que le moyen ne peut être considéré comme sérieux;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen du "non-respect des droits de la défense : irrégularité de l'avis"; qu'il fait valoir que l'avis du Service vétérinaire n'a pas été rendu dans les délais, ne tient pas compte de ses observations et justifications et contredit un précédent avis émis par le même Service quelques mois auparavant, en manière telle qu'il ne pouvait servir de fondement à la décision attaquée;

Considérant qu'il paraît bien ressortir des pièces de la procédure qu'introduite le 30 novembre 1998, la demande d'agrément a donné lieu à une inspection du service vétérinaire dès le 21 décembre 1998 qui a fait l'objet d'un rapport relevant plusieurs non-conformités ou manquements, rapport confirmé le 22 décembre 1998 par une lettre du Docteur V.BERTHOT, puis qu'une deuxième inspection de contrôle a eu lieu le 17 mai 1999 et a fait l'objet d'un rapport du 1er juin 1999, lequel, loin de contredire le précédent, le corrobore en mentionnant diverses infractions à la réglementation de nature à servir de motif à la décision attaquée; qu'il apparaît des mêmes pièces que le requérant a assisté aux inspections du service vétérinaire et qu'il en a reçu le compte rendu, sans alors y réagir; que, dans ces circonstances, le moyen ne peut être considéré comme sérieux;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen du "non-respect des droits de la défense : non respect de la règle audi alteram partem", en ce qu'il n'a jamais été entendu par l'administration dans le cadre de

la procédure d'agrément, qu'il n'a jamais été amené à se justifier sur les reproches repris dans le rapport du 1er juin 1999 et qu'il n'a été entendu que par la police de Binche dans le cadre d'une enquête pénale;

Considérant qu'il ressort de l'examen du troisième moyen que le requérant a reçu communication écrite des observations faites lors des deux visites d'inspection auxquelles il a assisté personnellement; que dès lors, le moyen, qui paraît bien manquer en fait, ne peut être qualifié de sérieux ;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il fait valoir que l'acte attaqué ne reprend aucune motivation de fait, qu'il "se borne à faire référence aux prescriptions légales soi-disant non respectées avec clauses de style assortissant les articles visés", que "la motivation ne figure pas dans l'acte instrumentaire" dans la mesure où elle fait référence à huit pro-justitia non détaillés ni identifiés, que la motivation est erronée notamment en ce qu'il lui est reproché ne pas avoir introduit de demande d'agrément pour élevage de chiens alors qu'il ne se livre à aucun élevage mais uniquement au commerce de ces animaux et que la motivation n'est pas adéquate en ce qu'elle est tronquée, ne permettant ni de comprendre exactement la portée de la décision attaquée ni de contrôler l'exacte qualification des faits;

Considérant que la décision attaquée a été précédée de deux rapports d'inspection dont le contenu a été communiqué au requérant; qu'il apparaît, dès lors, que le ministre compétent pouvait se limiter, dans sa décision, à conclure que la demande ne répondait pas aux conditions réglementaires pour les motifs relevés dans les rapports d'inspection et que l'agrément devait être refusé; que, pour le surplus, le requérant n'établit pas que c'est à

tort qu'il lui a été reproché de ne pas avoir demandé l'agrément d'un élevage de chiens, alors que le rapport de l'inspection vétérinaire du 1er juin 1999 mentionne expressément que 10 chiens font partie de son élevage; que, quant aux huit pro-justitia mentionnés dans la décision attaquée, le requérant ne nie pas qu'ils avaient été antérieurement portés à sa connaissance, de telle sorte qu'il suffisait qu'il y fût fait référence dans la motivation de la décision attaquée; que le requérant n'établit pas davantage en quoi la motivation serait tronquée ou qu'elle ne suffirait pas à éclairer la portée de la décision attaquée; que, dans ces conditions, le moyen n'apparaît pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un sixième moyen de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il soutient que la décision est disproportionnée en ce qu'elle décide le retrait immédiat de l'agrément provisoire et le refus d'agrément définitif sur la base de griefs qui sont en réalité "véniels";

Considérant que le requérant reste en défaut d'apporter des éléments de preuve de nature à établir le bien fondé de l'erreur manifeste d'appréciation qu'il allègue; qu'au demeurant, les manquements relevés à son encontre dans les rapports d'inspection ne paraissent pas, vu leur nombre et leur nature, en disproportion manifeste avec la gravité de l'acte attaqué; que le moyen ne paraît pas sérieux;

Considérant qu'à défaut de tout moyen sérieux susceptible de justifier l'annulation de l'acte attaqué, la requête ne satisfait pas aux conditions de l'article 17, § 2, alinéa 1er, précité, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'elle ne peut, dès lors, être accueillie,

D E C I D E

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le douze mai deux mille par :

M. LEWALLE, conseiller d'Etat, président f.f.
M. HARMEL, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

P. HARMEL. P. LEWALLE