

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.389 du 22 mai 2025

A. 241.221/XV-5969

En cause : M.B.,
ayant élu domicile chez
M^e Franz VAN MALLEGHEM, avocat,
route d'Hacquegnies 42
7911 Frasnes-lez-Buissenal,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par deux requêtes introduites le 31 janvier 2024, le requérant demande, d'une part, l'annulation « de la décision de destination prise par la ministre de l'Environnement le 9 janvier 2024 attribuant la propriété de deux juments identifiées 967000001146961 et 9670000009769576 [lui] appartenant, au Refuge "Animaux en péril" » et, d'autre part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de cette décision.

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 258.891 du 22 février 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.891), a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence et a réservé les dépens.

Par un courrier du 27 février 2024, le requérant a demandé la poursuite de la procédure.

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

M. Philippe Nicodème, auditeur adjoint 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.

Le requérant a déposé un courrier valant dernier mémoire dans lequel il demande la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 15 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 mai 2025.

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

M^e Manon Martin, *loco* M^e Franz Van Malleghem, avocate, comparaissant pour le requérant, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Philippe Nicodème, auditeur adjoint, 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. Le 22 février 2021, le bourgmestre de la ville de Lessines ordonne la saisie, au domicile du requérant, de trois chevaux, une vache, une dinde, deux poules, cinq coqs, un faisan mâle, trois faisans femelles et dix pigeons. La saisie de trente-neuf moutons et quatorze agneaux est également ordonnée. Ces animaux sont confiés à diverses associations.

2. Le 26 février 2021, le bourgmestre autorise, sous certaines conditions, la restitution des trois chevaux saisis.

3. Le 12 mars 2021, le bourgmestre décide de la restitution des autres animaux saisis.

4. Le 22 mars 2022, le fonctionnaire sanctionnateur délégué de la Région wallonne décide, à titre principal, d'infliger au requérant une amende administrative de 3.000 euros, dont la moitié assortie d'un sursis de trois ans et, à titre accessoire, de

lui interdire de détenir tout animal pour une durée de trente-six mois à compter de la date de la décision. Le fonctionnaire sanctionnateur délégué prend une décision similaire à l'égard de l'épouse du requérant et lui inflige une amende de 2.000 euros.

5. Le 7 février 2023, le tribunal correctionnel de Charleroi déclare la requête introduite par l'épouse du requérant « partiellement fondée » et, en conséquence, « confirme la décision du fonctionnaire sanctionnateur sous les émendations suivantes :

- l'amende prononcée est réduite à 1.000 euros et sera assortie d'un sursis total pendant un délai de trois ans à dater du présent jugement,
- l'interdiction de détention de tout animal pendant une durée de 36 mois sera assortie d'un sursis total pendant une durée de trois ans à dater du présent jugement ».

6. Le 10 novembre 2023, le département de la Police et des Contrôles – Unité Bien-être animal procède au contrôle de deux juments dont le requérant revendique la propriété. Ces animaux sont saisis le même jour car il est constaté que le requérant est frappé d'une interdiction de détention de tout animal pour une durée de trente-six mois depuis le 22 mars 2022.

7. Le 9 janvier 2024, la partie adverse décide d'attribuer la propriété des deux juments identifiées 967000001146961 et 9670000009769576 au refuge « Animaux en Péril ».

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est ainsi rédigé :

« La Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-Être animal,

Décision

Par les motifs exposés ci-après,

J'attribue la propriété d'une jument identifiée 967000001146961 et d'une jument identifiée 9670000009769576, au refuge qui les héberge actuellement, à savoir, "Animaux en Péril".

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) conformément à l'article D.170, § 6, de la partie décrétable du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement.

Objet

Vu la décision de saisie d'une jument identifiée 967000001146961 et d'une jument identifiée 9670000009769576, ordonnée le 10 novembre 2023 par les Agents du Département de la Police et des Contrôles du Service Public de Wallonie, Unité Bien-être animal, chargés de rechercher et de constater les infractions en matière

de protection de l'environnement sur l'ensemble du territoire wallon, consignées dans le procès-verbal [...] 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 décrétole du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement et R.153 à R.156 de la partie réglementaire du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement ;

[...] ;

Antécédents

[Le requérant] était sous le coup d'une interdiction de détention de tout animal prononcée par le Fonctionnaire Sanctionnateur Délégué [...], en date du 22 mars 2022 pour une période de trente-six mois.

Constat infractionnel

En fait :

En date du 10 novembre 2023, les agents de l'Unité du Bien-être animal sont sollicités, par la Zone de Police des Collines, afin d'apporter leur appui dans le cadre d'un contrôle conjoint, ayant pour but de vérifier les conditions de détention de deux chevaux présents sur une parcelle localisée : [...].

Les constatations suivantes sont faites :

- présence de deux équidés sur la parcelle ;
- une partie importante de la parcelle herbeuse est sous eau, suite aux intempéries ;
- aucun abri n'est à disposition des animaux sur la parcelle ;
- les deux équidés sont enregistrés au nom [du requérant].

Les contrôleurs sont rejoints par [le requérant] qui se présente spontanément comme propriétaire et responsable des deux chevaux, [il] indique que les deux chevaux sont sur cette parcelle, en attente d'un déplacement vers un manège pour une des juments, et pour un déplacement chez [lui] en ce qui concerne la deuxième jument.

En droit :

Ces faits sont constitutifs d'une infraction aux articles suivants :

- Art. D.105, § 2, 2°, du Code wallon du Bien-être des animaux : pour ne pas avoir procuré à des animaux détenus en prairie un abri au sens de l'article D.10 du même Code ;
- Art. D.183. En vertu des législations visées à l'article D.138, comment une infraction de deuxième catégorie celui qui :
 - 1° s'oppose, enfreint ou ne respecte pas les mesures de contraintes prévues aux articles 0.169 à D.172 ;
 - 2° s'oppose ou entrave les missions des agents constatateurs ou ne respecte pas une injonction donnée ;
 - 3° s'oppose ou entrave les missions des fonctionnaires sanctionneurs ;
 - 4° s'oppose, entrave, ne respecte pas ou n'exécute pas les sanctions ou les mesures de restitutions prononcées par le juge en vertu de l'article 0.185 ;

5° s'oppose, entrave, ne respecte pas ou n'exécute pas les sanctions ou les mesures de restitution imposées par un fonctionnaire sanctionnateur en vertu de l'article 0.201, sauf en cas de recours en vertu des articles 0.217 et 0.218 ;
6° exerce une activité professionnelle en dépit d'une interdiction prononcée par un juge ou un fonctionnaire sanctionnateur.

Ces infractions sont punissables selon les dispositions fixées au Livre 1^{er} du Code de l'Environnement :

- Art. D.178 du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement – Les infractions de deuxième catégorie sont punies d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende d'au moins 100 euros et au maximum de 1.000.000 euros ou d'une de ces peines seulement ;
- Art. D. 105, § 1, 2°, du Code wallon du Bien-être des animaux. Comment une infraction de deuxième catégorie au sens du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement, celui qui détient un animal en dépit du retrait ou de la suspension du permis de détention visé à l'article D.6. Ces infractions sont punissables selon les dispositions fixées au Livre 1^{er} du Code de l'Environnement : Art. D.178 du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement – Les infractions de deuxième catégorie sont punies d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende d'au moins 100 euros et au maximum 1.000.000 euros ou d'une de ces peines seulement.
- Art. D.10 du Code wallon du Bien-être des animaux. Tout animal détenu en extérieur dispose d'un abri naturel ou artificiel pouvant le préserver des effets néfastes du vent, du soleil et de la pluie. À défaut d'un abri visé à l'alinéa 1^{er} et en cas de conditions météorologiques pouvant porter atteinte à son bien-être, l'animal est déplacé dans un lieu d'hébergement adéquat. Ces infractions sont punissables, selon les dispositions fixées au Livre 1^{er} du Code de l'Environnement : Art. D.178 du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement – Les infractions de troisième catégorie sont punies d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende d'au moins 100 euros et au maximum 100.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Hébergement [des animaux]

Les animaux sont actuellement hébergés par le refuge agréé "Animaux en Péril" [...].

Justification de la décision

Vu le rapport dressé par le vétérinaire du refuge le 20 novembre 2023 indiquant notamment les éléments suivants :

Concernant la jument identifiée 9670000001416961 :

- Embonpoint : 2,5/5, assez maigre ;
- L'animal est ferré, la ferrure est dépassée depuis un certain temps ;
- La jument présente quelques traces de dermatophilose et ses dents doivent faire l'objet d'un entretien ;
- L'animal suivra un protocole de vermifugation et de soins dentaires.

Concernant la jument identifiée 9670000009769576

- L'animal est en bon état ;
- L'animal doit rapidement être vu par un maréchal-ferrant ;

Vu le courrier recommandé du 7 décembre 2023 adressé par l'UBEA par lequel [le requérant] était invité à faire part de ses moyens de défense et communiquer toute information qu'il estimerait utile en vue de la fixation de la décision de destination ;

Vu les moyens de défense envoyés par courriel, le 14 décembre 2023, par M^e Van Mallegheem, conseil [du requérant], et desquels il ressort [au] principal que :

- [Le requérant] demande que ses animaux lui soient restitués ;
- [Le requérant] est ouvert à la contre-visite des inspecteurs de l'UBEA, qui selon ses dires, pourront constater qu'il dispose d'une écurie apte à assurer le bien-être des chevaux ;

Considérant qu'il résulte de l'analyse du dossier que [le requérant] n'offre, en toute hypothèse, aucune garantie suffisante pour le bien-être de ceux-ci. L'interdiction de détention prononcée à l'encontre [du requérant] et la gravité des infractions constatées tend à démontrer son incapacité à détenir ceux-ci dans des conditions conformes à l'article D.8 du Code wallon du bien-être animal ;

Considérant les antécédents [du requérant] ;

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 ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours, estimant qu'aucun moyen de droit n'est invoqué à l'appui de la requête.

La partie requérante écrit qu'« il est faux de prétendre qu'aucun moyen n'est invoqué à l'appui de la requête puisque [celle-ci] contient le moyen [qu'elle] fait valoir, étant l'affirmation d'une règle de droit, étant notamment la violation des principes de bonne administration, créant une insécurité juridique ».

Elle estime que maintenir l'acte attaqué revient à créer manifestement une insécurité juridique puisque cet acte se fonde principalement sur la décision du fonctionnaire sanctionnateur délégué du 22 mars 2022 qui fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal correctionnel de Charleroi. Elle précise par ailleurs que ce recours est toujours en attente d'être fixé.

IV.2. Appréciation

1. La requête se lit comme suit :

« Monsieur M.B. a reçu par voie recommandée le 10 janvier 2024, notification d'une décision de destination prise par Madame la Ministre de l'Environnement le 9 janvier 2024 attribuant la propriété de deux juments identifiées 967000001146961 et 9670000009769576 appartenant à Monsieur M.B. au refuge Animaux en péril.

[Le] requérant a appris que le refuge Animaux en péril mettait les deux juments à l'adoption.

La décision de destination n'est pas légale.

En effet, cette décision est motivée par le fait que Monsieur M.B. est sous le coup d'une sanction prise par le fonctionnaire sanctionnateur délégué, lui interdisant de détenir des chevaux.

Cette décision a été rendue le 21 avril 2022.

Or, Monsieur M.B. a introduit un recours devant le Tribunal de première Instance du Hainaut, division Charleroi, section correctionnelle, le 20 mai 2022.

L'affaire n'a jamais fait l'objet d'une fixation.

Il faut donc considérer que la sanction prise par le fonctionnaire sanctionnateur délégué le 21 avril 2022 n'est pas exécutoire puisque Monsieur M.B. n'est pas condamné.

En outre, en date du 30 avril 2021, après une saisie administrative, Monsieur le bourgmestre de la Ville de Lessines a pris une décision de restitution des chevaux le 26 février 2021.

Cette décision de restitution des chevaux constitue la preuve indéniable que les deux juments faisaient l'objet de soins tout à fait appropriés par Monsieur M.B.

Celui-ci dépose d'ailleurs d'un dossier photographique décrivant les conditions d'hébergement actuel et décrivant également les deux juments actuellement hébergées au refuge.

Aucune autre sanction n'a été notifiée et si tel était le cas, il faut savoir que Monsieur M.B., qui avait interjeté un recours devant le Tribunal correctionnel, n'a jamais fait l'objet d'une condamnation lui interdisant de détenir des animaux.

Il échet dès lors de suspendre la décision.

Le caractère exécutoire de la décision du fonctionnaire sanctionnateur est suspendu par la requête d'appel qui n'a jamais été tranchée et donc actuellement Monsieur M.B. ne fait l'objet d'aucune sanction.

Les constats du 10 novembre 2023 ne sont pas conformes à la réalité en ce qui concerne les abris.

En réalité, les deux chevaux disposaient bien d'une étable ».

2. Dans l'arrêt n° 258.891, précité, qui a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence, il a été jugé *prima facie* ce qui suit à propos de la requête en suspension, laquelle était rédigée en des termes identiques :

« Il doit, par ailleurs, être observé qu'aucun moyen n'est soulevé en termes de requête.

À défaut [...] d'exposé d'au moins un moyen, la demande de suspension doit être déclarée irrecevable, et ce sans qu'il soit nécessaire d'examiner d'autres motifs éventuels de rejet ».

3. En vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la requête doit contenir « un exposé [...] des moyens ».

Cette disposition implique non seulement l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine.

Le moyen de droit doit être formulé de façon suffisamment précise dès le stade de la requête, sous la réserve qu'il n'ait pu être soulevé qu'à la lecture du dossier administratif ou qu'il soit d'ordre public.

4. En l'espèce, le moyen unique, développé en une « seule et unique branche » et pris de la violation « du principe de bonne administration en créant une insécurité juridique manifeste », est formulé pour la première fois dans le mémoire en réplique et ne se trouve pas exposé, ne fût-ce qu'en germes, dans la requête. Celle-ci est rédigée par un professionnel du droit en manière telle qu'il ne se justifie pas de lui réserver une lecture particulièrement bienveillante.

Le moyen tel que formulé pour la première fois dans le mémoire en réplique pouvait être soulevé dès l'introduction de la requête et ne relève pas de l'ordre public. Il est donc tardif et irrecevable.

L'exception d'irrecevabilité est accueillie.

V. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 924 euros, à la charge du requérant. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Le requérant supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, les deux contributions de 24 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 22 mai 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly