

MENTEN Stéphanie



Séminaire de droit administratif

Université Catholique de Louvain

LES POUVOIRS DE POLICE DU BOURGMESTRE

face aux nuisances occasionnées par les animaux

et

en matière de protection animale

Année académique
2003 - 2004

Remerciements

Je tiens ici, avant tout, à remercier toutes les personnes qui par leurs conseils m'ont permis de réaliser le présent travail.

Mes remerciements s'adressent également et plus particulièrement à Mesdames Lambotte et Lenders (de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale), à Madame Sion (de l'ASBL Ethologia), ainsi qu'à Madame Déom (coordinatrice de ce séminaire), pour leur disponibilité et le temps qu'elles m'ont consacré.

Je me sers d'animaux pour instruire les hommes.

Jean de La Fontaine

Table des matières

Introduction

Chapitre I : Principes généraux

Introduction

Section 1 - Généralités	p. 1
1. <u>Police administrative et judiciaire</u>	p. 1
2. <u>La réforme des polices</u>	p. 2
Section 2 – La police locale	p. 4
1. <u>Les nouveaux concepts</u>	p. 4
2. <u>Les nouvelles autorités</u>	p. 5
3. <u>Les missions de la police locale</u>	p. 6
4. <u>Les relations entre la police locale et la police fédérale</u>	p. 7
Section 3 – Les compétences communales en matière de police locale	p. 8
1. <u>Compétences du conseil communal</u>	p. 8
2. <u>Compétences du bourgmestre</u>	p. 9
3. <u>Les sanctions</u>	p. 10
a) <u>Les peines pénales</u>	p. 10
b) <u>Les sanctions administratives</u>	p. 10

Section 4 – La protection de l’environnement (aperçu) p. 12

Introduction p. 12

Attributions et moyens d’actions des communes en matière d’environnement p. 12

a) La police administrative générale p. 12

b) La sanction pénale p. 12

c) La sanction administrative p. 13

d) Le référé-environnement p. 13

e) La taxe et la redevance p. 13

Chapitre II : Le bourgmestre et la lutte contre les nuisances occasionnées par certains animaux

Introduction	p. 14
Section 1 – Bases légales générales	p. 15
1. <u>Les dispositions fédérales</u>	p. 15
2. <u>Les dispositions régionales</u>	p. 16
3. <u>La Nouvelle Loi Communale</u>	p. 16
Section 2 – Illustrations	p. 18
1. <u>Les chiens dangereux</u>	p. 18
a) <u>La problématique</u>	p. 18
b) <u>Bases légales</u>	p. 18
c) <u>Les pouvoirs du bourgmestre</u>	p. 19
d) <u>Les pouvoirs du conseil communal</u>	p. 19
e) <u>Droit comparé</u>	p. 21
f) <u>Axes de réflexion générale</u>	p. 23
2. <u>Les problèmes de propreté et de tranquillité publiques causés par les animaux</u>	p. 26
Introduction	
a) <u>Les déjections canines</u>	p. 26
b) <u>Les aboiements intempestifs</u>	p. 28
c) <u>Les chiens en liberté</u>	p. 29
3. <u>Les pigeons</u>	p. 30
a) <u>La problématique</u>	p. 30
b) <u>Bases légales</u>	p. 30
c) <u>Les solutions</u>	p. 31

4.	<u>Les chats errants</u>	p. 34
	a) <u>La problématique</u>	p. 34
	b) <u>Les solutions</u>	p. 34
5.	<u>Les animaux malades</u>	p. 35
	a) <u>Bases légales</u>	p. 35
	b) <u>Généralités</u>	p. 36
	c) <u>La police sanitaire</u>	p. 36
	d) <u>Cas particuliers</u>	p. 37
	e) <u>Conclusion</u>	p. 39
6.	<u>Les Nouveaux Animaux de Compagnie</u>	p. 39
	a) <u>La problématique</u>	p. 39
	b) <u>Bases légales</u>	p. 40
	c) <u>Les solutions</u>	p. 41

Chapitre III : Le bourgmestre et la protection des animaux

Introduction

Section 1 – Bases légales générales p. 43

1. Les dispositions fédérales p. 43
2. Les dispositions régionales p. 43
3. La Nouvelle Loi Communale p. 43

Section 2 – Illustrations p. 44

1. La fête du mouton p. 44
 - a) La problématique p. 44
 - b) Répartition des compétences p. 44
 - c) Règles applicables aux abattages rituels p. 44
2. Les compétitions d’animaux p. 45
3. Les animaux abandonnés p. 46
4. Les activités folkloriques p. 48

Conclusion

Bibliographie

Annexes

Introduction

De tout temps, les relations entre l'homme et l'animal se sont révélées complexes.

Il y a les animaux domestiqués par l'être humain pour lui tenir compagnie. Ceux-ci font généralement l'objet de toutes les attentions et d'un amour parfois sans limite.

D'autres animaux sont élevés pour assurer la subsistance de l'homme et de sa famille (les poules, vaches, cochons etc.) ou pour réaliser différentes tâches utilitaires (les chevaux de trait, de cavalerie, les chiens d'avalanche, etc.).

D'autres finalement sont craints en raison de légendes ou de contes à leur propos (hiboux, chauve-souris, loups...).

Mais la cohabitation entre l'homme et les animaux est souvent chaotique.

Cela résulte de différents facteurs, dont notamment :

- L'augmentation de la densité de population et le fait que les gens ont eu tendance à se regrouper au sein de villes notamment.
L'habitat de l'homme a peu à peu grignoté le territoire dévolu à certains animaux.
Cela a pour conséquence le déclin de certaines espèces mais aussi l'adaptation d'autres à notre milieu de vie (pigeons et renards par exemple).
Ces animaux vivent aux côtés des hommes dans les villes et les villages mais leur présence dans ces lieux n'est pas toujours la bienvenue car ils engendrent des nuisances spécifiques (ce sont des vecteurs de maladies, les fientes de pigeons créent de nombreux dégâts sur les façades des bâtiments...).
- Les individus, et la société dans son ensemble, sont devenus plus égoïstes et individualistes.
Les gens n'acceptent plus aucune atteinte à leur liberté et ne tiennent pas compte de l'impact que leur comportement peut avoir sur les autres citoyens.
C'est pourquoi tant d'incivilités se développent.
On laisse son chien faire ses besoins où il veut, on ne se préoccupe pas de ses aboiements intempestifs, on relâche dans la nature l'écureuil ou le lézard acheté sur un coup de tête parce qu'il demande trop d'entretien sans se soucier des conséquences pour l'environnement, etc.
Parallèlement à cela, les gens sont devenus moins tolérants.
- L'économie a aussi évolué.
Des petites exploitations rurales, on est passé à l'élevage industriel. De grandes quantités d'animaux sont rassemblés dans un même espace ce qui favorise la propagation rapide de certaines maladies.
La Belgique, comme d'autres pays européens, en a d'ailleurs fait l'amère expérience ces dernières années.
De plus, les germes de ces maladies ont tendance à muter et on craint qu'elles finissent par se transmettre à l'homme.
La recherche du profit a aussi entraîné certaines pratiques peu orthodoxes (la constitution de farines animales à partir de carcasses d'autres animaux, l'injection de différents produits aux animaux d'élevage etc.).

La commune étant le niveau de pouvoir le plus proche et le mieux connu des citoyens, elle est souvent en première ligne lorsqu'il s'agit de faire face à certains problèmes ou de répondre aux plaintes de ses habitants.

L'administration communale est très sollicitée mais, elle ne maîtrise pas toutes les solutions.

Dans la hiérarchie des pouvoirs, elle est le dernier maillon de la chaîne et est donc subordonnée à d'autres autorités.

La première partie de ce travail consistera en un aperçu de la structure policière de notre pays et de la genèse des différentes réformes de celle-ci.

On soulignera également les compétences des autorités communales en matière de maintien de l'ordre public.

Un deuxième chapitre sera consacré aux nuisances les plus fréquentes que peuvent engendrer les animaux ainsi que les différentes solutions qui peuvent y être apportées par les instances communales.

Enfin, le troisième chapitre concernera les moyens d'actions de la commune pour assurer la protection des animaux contre les différentes maltraitances dont ils peuvent faire l'objet.

Chapitre I	Principes généraux
------------	--------------------

Introduction

La première section a essentiellement pour but de rappeler les principes de base en matière de police ainsi que la genèse de la réforme des polices.

Cela permettra au lecteur de se faire une idée plus précise du paysage policier tel qu'il existe à l'heure actuelle.

La deuxième section se concentrera sur les compétences des organes communaux¹ dans le domaine du maintien de l'ordre public.

Il y sera également question des règles qui régissent les décisions de ces institutions.

Le but est de distinguer clairement les attributions et les moyens d'action des différents acteurs communaux.

La dernière section donnera un aperçu des méthodes mises à disposition des communes pour sauvegarder l'environnement et la biodiversité au sens large.

Section 1 - Généralités

1. Police administrative et judiciaire

Les missions de police sont articulées autour de 2 axes principaux : la police administrative et la police judiciaire.

La notion de **police administrative** désigne l'ensemble des pouvoirs accordés par ou en vertu de la loi aux autorités administratives et permettant à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux droits et libertés des individus².

Au sein de la police administrative, il convient de distinguer :

(1) la police administrative générale

Celle-ci vise à assurer le maintien de l'ordre public en général au regard des activités privées. Elle repose sur des textes généraux.

Cette mission s'exerce dans 4 domaines :

- * le maintien de l'ordre public et le respect des lois et règlements de police
- * la prévention des infractions
- * la protection des personnes et des biens
- * l'assistance à toute personne en danger

¹ Cfr. Annexe 1 pour un aperçu global de la composition et du mode de fonctionnement des institutions communales.

² J. Dembour, *Les moyens d'action de l'administration*, Liège, Ulg – Faculté de droit, 1967, p. 109.

(2) la police administrative spéciale

Elle a pour objet la limitation d'une activité déterminée ou la prescription de mesures générales et permanentes destinées à éviter un trouble spécifique.

Elle est organisée sur base de législations particulières.

La **police judiciaire**, quant à elle, a pour but la recherche, la constatation et la poursuite des infractions. Cette mission incombe aux services de police, sous l'autorité des magistrats du parquet³.

La police administrative utilise le plus souvent des techniques préventives, mais il n'est pas rare pour autant de la voir agir par voie répressive. Même si son rôle premier est d'empêcher la réalisation d'infractions, elle a aussi le devoir et le droit d'intervenir pour faire cesser une infraction en cours.

La distinction est claire en théorie mais est beaucoup plus sibylline dans la pratique.

En effet, de nombreux comportements cumulent les deux caractères⁴.

Par exemple, le bruit excessif, la nuit, trouble la tranquillité publique ET est une infraction, celle de tapage nocturne (article 561 C. pén.).

Les autorités communales n'ont aucune compétence en matière de police judiciaire.

Ce n'est que dans le cadre de la police administrative que celles-ci disposent d'un certain nombre de prérogatives.

2. La réforme des polices (historique)

Le système policier belge présentait de nombreux déséquilibres qui généraient des tensions entre ses différentes composantes ainsi que des situations de concurrence entre services⁵.

Certaines lacunes avaient déjà été soulignées lors de la Commission parlementaire d'enquête sur les tueries du Brabant wallon mais n'avaient pas encore trouvé de solution adéquate.

Il régnait à nouveau un parfum de réforme, dès 1996, mais rien n'avait encore été entrepris.

L'échec de la justice et de la police dans le cadre des disparitions d'enfants (c'est-à-dire l'affaire Dutroux) sera le détonateur d'une réforme structurelle de grande envergure du système policier⁶.

Le principal mérite de la Commission d'enquête Verwilghen, qui fera suite aux macabres découvertes de l'été 1996, est d'avoir pointé les différents problèmes (ou dysfonctionnements) du monde policier et d'avoir focalisé tant l'attention du public que de la classe politique sur ceux-ci.

La majorité des députés s'entend sur les modalités de la réforme.

Le problème est que les partis se déchirent sur le maintien ou non de la gendarmerie et de la police communale. Différents compromis sont trouvés mais aucun ne recueille l'unanimité.

Finalement, suite à un nouveau coup de théâtre, à savoir l'évasion de Dutroux, le gouvernement, en accord avec l'opposition, adopte l'accord "Octopus"⁷.

³ P. Blondiau, S. Bollen, M. Boverie, P. Despretz, J. Robert, *Les missions du bourgmestre*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, 1999, p. 108.

⁴ *Idem*.

⁵ T. Vandenhoute, *La réforme des polices en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 172 et suivantes.

⁶ Gil.-L. Bourdoux et C. De Valkeneer, *La réforme des services de police (commentaire de la Loi du 7 décembre 1998)*, Bruxelles, Larcier, 2001, p. 22 et 23.

⁷ T. Vandenhoute, *op. cit.*, p. 245 et suivantes ; Gil.-L. Bourdoux et C. De Valkeneer, *op. cit.*, p. 28 et suivantes ; G. Debersaques, "De politiehervorming : een overzicht van de wetgeving", *T. B. P.*, 2002, livre 1, p. 5 et 7.

Le consensus tranche toutes les discussions encore en cours à propos du visage et de l'organisation du nouveau système policier belge. Les principes sont :

- une structure policière double (locale et fédérale).
L'accord prône la création au niveau local d'une police issue de la fusion des polices communales et des brigades de gendarmerie ;
- chaque police dépend de ses propres autorités (bourgmestre et procureur du roi pour la police locale, ministres et parquet fédéral pour la police fédérale) ;
- pas de lien hiérarchique entre les deux polices, mais une collaboration ;
- une répartition précise des tâches ;
- des règles de financement relativement claires ;
- uniformisation des statuts, de la formation, de l'inspection et du contrôle.

Le 15 juillet 1998, l'accord "Octopus" était traduit en proposition de loi.

Section 2 – La police locale

1. Les nouveaux concepts

Les zones de police⁸

La Loi de 1998 crée une nouvelle entité territoriale : la zone de police.

C'est au niveau de celle-ci que sera désormais organisée la police locale alors que la police communale, comme son nom l'indiquait, était attachée à une commune définie.

Ces zones peuvent être de deux types :

- la zone est uncommunale lorsque son territoire correspond à celui d'une commune ;
- la zone est pluricommunale lorsqu'elle correspond au territoire de plusieurs communes.

Le découpage du territoire national en zones de police a constitué une opération politiquement délicate.

Le corps de police

Chaque zone dispose d'un corps de police.

Ce corps de police locale est issu de la fusion de la police communale et des brigades territoriales de la gendarmerie.

Ce corps est divisé en deux unités :

- le corps opérationnel ;
- le corps administratif et logistique.

Le corps de police locale est dirigé par un chef de corps.

Le plan zonal de sécurité

Chaque zone de police, afin de déterminer clairement la politique policière, arrête chaque année, au sein du conseil zonal de sécurité⁹, un plan zonal de sécurité¹⁰.

Ce plan est déterminé par le(s) bourgmestre(s) (selon qu'il s'agit d'une zone uni- ou pluricommunale), le procureur du Roi, le chef de corps de la police locale concernée et le directeur-coordonateur administratif¹¹.

Ce plan zonal de sécurité doit être compatible avec le plan national de sécurité, c'est pourquoi il doit être approuvé par les ministres de l'Intérieur et de la Justice¹².

⁸ Gil.-L. Bourdoux et C. De Valkeneer, *op. cit.*, p. 49 à 53 ; G. Debersaques, "De politiehervorming : een overzicht van de wetgeving", *T. B. P.*, 2002, livre 1, p. 9 ; C. Havard, *op. cit.*, n° 403 ; art. 9 à 11 de la Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999.

⁹ Art. 35 et 36 de la Loi du 7 décembre 1998.

¹⁰ S. Meijlaers, "Autonomie bij lokale politie sterk ingeperkt", *De Gem.*, 2001, livre 3, p. 38.

¹¹ Art. 103 et 104 de la Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999 ; Gil.-L. Bourdoux et C. De Valkeneer, *op. cit.*, p. 88.

¹² S. Meijlaers, *op. cit.*, p. 39.

2. Les nouvelles autorités

Le conseil de police¹³

Dans les zones pluricommunales, l'administration de la police locale est confiée à un conseil de police.

La Loi fixe le nombre de membres du conseil de police¹⁴.

Le législateur a opté pour des conseils comportant un petit nombre de membres dans le but de faciliter l'organisation des réunions ainsi que le processus décisionnel.

Ces conseils de police sont composés de conseillers communaux des communes de la zone (proportionnellement à la population de chaque commune) et des bourgmestres de chaque commune composant la zone.

Les conseillers communaux siégeant au conseil de police sont élus par leurs conseils communaux respectifs pour une durée de six ans.

Le conseil de police est présidé par le président du collège de police¹⁵.

Le chef de corps de la police locale de la zone prépare les dossiers soumis au conseil de police et assiste à ses réunions, mais il n'a pas voix délibérative.

Ses attributions sont déterminées par l'article 25 de la Loi sur la réforme des polices.

Le collège de police¹⁶

Au sein d'une zone pluricommunale, la Loi met en place un collège de police auquel sont confiées les compétences du collège échevinal et du bourgmestre en matière d'organisation et de gestion de la police locale.

Le collège de police est composé des différents bourgmestres des communes constituant la zone de police.

Au sein de celui-ci, chaque bourgmestre dispose d'un nombre de voix équivalent à son rang.

Ce dernier est déterminé en fonction de la dotation policière minimale¹⁷ que sa commune investit dans la zone pluricommunale.

Le président du collège de police est désigné selon un mécanisme qui est propre à la zone et qui variera en fonction du type de zone¹⁸.

Un membre du cadre administratif et logistique du corps de police locale de la zone remplira les fonctions de secrétaire du collège de police.

Le chef de corps de la police locale de la zone prépare les dossiers soumis au collège de police et assiste à ses réunions mais il ne participe pas au vote.

¹³ Gil.-L. Bourdoux et C. De Valkeneer, *op. cit.*, p. 54 ; G. Debersaques, "De politiehervorming : een overzicht van de wetgeving", *T. B. P.*, 2002, livre 1, p. 10 ; C. Havard, *op. cit.*, n° 404 ; art. 12 à 34ter de la Loi du 7 décembre 1998.

¹⁴ Art. 18 de la Loi du 7 décembre 1998, organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M. B.*, 5 janvier 1999 ; en fonction de la taille de la zone, le conseil de police compte de 13 à 25 membres. Il faut y ajouter les bourgmestres des communes concernées qui en sont membres de plein droit sans être inclus dans le nombre de membres (S. Meijlaers, "de burgemeester en andere politieoverheden in het toekomstige politiestel", *De Gem.*, 2001, livre 4, p. 35.).

¹⁵ Art. 25, al. 2 de la Loi du 7 décembre 1998.

¹⁶ Gil.-L. Bourdoux et C. De Valkeneer, *op. cit.*, p. 55 ; G. Debersaques, "De politiehervorming : een overzicht van de wetgeving", *T. B. P.*, 2002, livre 1, p. 11 ; C. Havard, *op. cit.*, n° 405 ; art. 12 à 34ter de la Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999.

¹⁷ La référence à la dotation policière a pour but d'éviter l'octroi d'une majorité de voix au bourgmestre de la commune la plus importante (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1997-1998, n° 1676/1, p. 4 cité dans Gil.-L. Bourdoux et C. De Valkeneer, *La réforme des services de police (commentaire de la Loi du 7 décembre 1998)*, Bruxelles, Larcier, 2001, p. 55.).

¹⁸ Gil.-L. Bourdoux et C. De Valkeneer, *La réforme des services de police (commentaire de la Loi du 7 décembre 1998)*, Bruxelles, Larcier, 2001, p. 55.

Le chef de corps¹⁹

Chaque corps de police locale est dirigé par un chef de corps, lui-même sous l'autorité soit du bourgmestre, soit du collège de police.

La Loi²⁰ fixe ses attributions et organise ses relations avec les différentes autorités locales.

Sa mission première est d'exécuter le plan zonal de sécurité.

Le conseil zonal de sécurité

Chaque zone de police compte un conseil zonal de sécurité au sein duquel est organisée une concertation entre les bourgmestres, le procureur du Roi, le chef de corps de la police locale et le directeur-coordonateur administratif de la police fédérale.

Les différentes missions²¹ de ce conseil sont :

- la discussion et la préparation du plan zonal de sécurité ;
- la promotion de la coordination entre la police administrative et la police judiciaire ;
- l'évaluation du plan zonal de sécurité.

La commission permanente de la police locale et le conseil consultatif des bourgmestres

La commission permanente de la police locale est un organe dont la mission est d'étudier tous les problèmes relatifs à la police locale et de donner un avis à ce propos.

Cette commission exerce ses prérogatives d'autorité ou à la demande des autorités de police.

Son organisation, sa composition et ses modes de fonctionnement sont déterminés par arrêté royal.

Le conseil consultatif des bourgmestres est chargé d'émettre des avis par rapport à tout arrêté réglementaire relatif à la police locale qui lui est soumis par le ministre de l'Intérieur.

Le conseil est composé de seize bourgmestres²².

3. Les missions de la police locale

La police locale assure la fonction de police de base.

Cela englobe l'ensemble des missions de police administrative et judiciaire nécessaires à la gestion des événements et des phénomènes locaux sur le territoire de la zone de police.

Elle peut également exécuter des missions à caractère fédéral sur réquisition du ministre de l'Intérieur et dans les cas déterminés par la Loi²³.

L'essentiel des missions est toujours défini par la Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police²⁴, même si cette dernière a subi différentes modifications afin de s'adapter à la nouvelle structure.

D'autres missions plus spécifiques sont précisées dans des lois particulières.

¹⁹ Gil.-L. Bourdoux et C. De Valkeneer, *op. cit.*, p. 55.

²⁰ Art. 44 et 45 de la Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999.

²¹ L. Maricq, *Les institutions communales*, Bruxelles, Vander, 2000, p. 87.

²² Les 16 bourgmestres se répartissent comme suit :

- 8 proviennent de la Région flamande ;
- 6 proviennent de la Région wallonne ;
- 2 proviennent de la Région bruxelloise.

²³ Gil.-L. Bourdoux et C. De Valkeneer, *op. cit.*, p. 60 à 64.

²⁴ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M. B.*, 22 décembre 1992.

4. Les relations entre la police locale et la police fédérale

La Loi relative à la réforme des polices est claire. La police est dorénavant structurée à deux niveaux. Le premier est le niveau local, le second, le niveau fédéral.

Les travaux parlementaires précisent que ces deux niveaux sont *autonomes* mais qu'ils entretiennent un *lien fonctionnel* entre eux²⁵.

La Loi a en fait introduit deux types de lien de subordination de la police locale envers la police fédérale :

- la faculté de confier des missions à caractère fédéral à la police locale²⁶

Les ministres de l'Intérieur et de la Justice peuvent, par voie de directive contraignante, confier des missions fédérales à la police locale.

Ces directives peuvent, en outre, déterminer les modalités d'exécution de la mission.

La seule limite au caractère contraignant de ces directives est qu'elles ne peuvent pas mettre en péril l'exécution des missions locales.

- le droit de réquisition du ministre de l'Intérieur sur la police locale²⁷

En cas de calamités, sinistres, émeutes... ou de menaces graves et imminentes contre l'ordre public et lorsque les moyens de la police locale sont insuffisants, le ministre de l'Intérieur peut requérir la police locale d'une autre zone de police afin de rétablir l'ordre public.

C'est au ministre qu'il appartient de déterminer la ou les polices requises. A ce niveau, son pouvoir d'appréciation est total.

²⁵ S. Meijlaers, "Autonomie bij lokale politie sterk ingeperkt", *De Gem.*, 2001, livre 3, p. 37.

²⁶ Art. 3 al. 2 et art. 61 al. 1er de la Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999.

²⁷ Art. 64 de la Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999.

Section 3 – Les compétences communales en matière de police locale

Les objets de la police locale sont définis à l'article 135 NLC qui reprend à l'identique les textes de décrets révolutionnaires datant de 1789²⁸.

1. Compétences du conseil communal

L'article 119 NLC prévoit que "le conseil fait les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances²⁹ de police communale"³⁰.

Cet article est une disposition attributive de compétences à un organe particulier, en l'occurrence le conseil communal, par opposition à d'autres.

Cette compétence normative générale en matière de police n'est pas illimitée. Elle est encadrée par des balises légales et jurisprudentielles.

Champ d'application

L'article 135 NLC énonce les types de situations dans lesquelles cette compétence peut s'exercer. La jurisprudence estime cependant qu'il n'est pas requis de s'en tenir exactement aux termes du texte, mais qu'il suffit d'y trouver un fondement.

Les 3 domaines d'action sont :

- la sécurité, c'est-à-dire la prévention des accidents sur la voie publique et dans les lieux publics ;
- la tranquillité, soit la prévention des émeutes, troubles et désordres sur la voie publique et dans les lieux publics ;
- la salubrité, à savoir l'ensemble des mesures qui doivent être prises pour assurer l'hygiène et la santé publique.

De plus, depuis la Loi du 13 mai 1999, la liste a été complétée afin que la commune puisse dorénavant combattre "toute forme de dérangement public".

Cette notion est relativement vague et les travaux préparatoires de la Loi restent très approximatifs sur le sujet.

Comme M. Coenen le suggère, on peut considérer le dérangement public comme une atteinte, objectivement peu importante mais ressentie comme très gênante, à l'ordre public³¹.

Cette notion devra être affinée dans l'avenir par la jurisprudence.

²⁸ J. Astaes, M. Baetsle, B. Beelen, A. Coolsaet, P. De Smet, J. Dujardin, B. Roelandts, G. Van Hagenborgh, *Gemeenteraad bevoegdheden*, Bruges, Die keure, 2001, p. 258 et 259.

²⁹ Les termes "ordonnance de police" et "règlement de police" peuvent être indifféremment utilisés. Ils sont tous les deux l'expression du pouvoir de police administrative du conseil communal.

³⁰ M. Muller, V. Ramelot, *Sanctions administratives, promotion et mise en œuvre dans les communes*, Bruxelles, AVCB, 2003, p. 12.

³¹ A. Coenen, "Les sanctions administratives dans les communes", *Mouv. Comm.*, 1999, p. 545.

Le respect des normes supérieures

Ces ordonnances ne peuvent être contraires aux normes des autorités supérieures (article 119 al. 2 NLC).

Assurer l'ordre matériel

La notion de maintien de l'ordre, telle qu'elle est visée par l'article 135 NLC, fait uniquement référence à l'ordre public matériel.

Ce n'est que dans des situations spécifiques et déterminées que la commune peut être chargée du respect de l'ordre moral³².

Mesures de publicité

Le conseil communal est seul compétent pour prendre les ordonnances de police de portée générale qui s'appliqueront :

- à tous les citoyens (ou à certaines catégories d'entre eux) ;
- sur tout le territoire de la commune (ou dans certaines parties de celle-ci) ;
- pour une durée indéterminée³³.

Ces ordonnances de police doivent faire l'objet d'une publication par affichage (article 112 NLC) et être mentionnées au registre des délibérations (article 114 NLC).

De plus, elles doivent être transmises en expédition à l'autorité de tutelle dans les 48 heures de la délibération (article 19 al. 3 NLC) et au greffe du tribunal de 1ère instance et de police du ressort dès leur adoption (article 119 al. 5 NLC).

Il faut encore souligner que la loi prévoit l'exercice d'un contrôle de tutelle sur les ordonnances (article 119 al. 3 NLC).

2. Compétences du bourgmestre

Le bourgmestre doit prendre toutes les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public.

L'article 133 al. 2 NLC charge le bourgmestre d'un pouvoir d'exécution et lui permet de prendre des arrêtés de police administrative.

De manière générale, le bourgmestre est chargé de l'exécution dans la commune des normes prises à un niveau supérieur (loi, décret, arrêté royal...).

Cela consiste en l'application d'une norme générale à un cas particulier.

Néanmoins, une doctrine et une jurisprudence constantes considèrent que le bourgmestre peut aussi agir d'office en matière de police sans qu'une norme supérieure ne soit nécessaire.

En combinant les articles 133 et 135 NLC, le bourgmestre peut prendre toutes mesures individuelles ou particulières destinées à assurer la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publique³⁴.

³² La préservation de l'ordre moral n'incombe au conseil communal que lorsque le désordre moral s'extériorise pour dégénérer ou risquer de dégénérer en des désordres matériels qui ne sont pas susceptibles d'être prévenus par d'autres moyens que par des restrictions aux droits et libertés.

³³ J. Robert, "Police administrative : les compétences respectives du bourgmestre et du conseil communal", *Mouv. Comm.*, 1999, p. 116.

³⁴ J. Robert, *op. cit.*, p. 116.

Cela signifie que le bourgmestre ne peut prendre que des mesures ponctuelles et donc applicables :

- à une personne déterminée ou à un nombre restreint de personnes ;
- en un endroit précis de la commune (l'endroit où le trouble se produit ou peut se produire) ;
- pour une durée déterminée ou déterminable.

Dans certains cas exceptionnels, le bourgmestre dispose d'un pouvoir réglementaire en matière de police (article 134 NLC).

Il se substituera alors au conseil communal pour prendre une ordonnance de police.

Cette compétence particulière est doublement limitée :

- elle ne peut s'exercer que dans des situations très graves (catastrophes, émeutes, épidémies... mettant en péril imminent la sécurité des habitants) ;
- elle implique le respect d'une procédure spéciale.

Dans la pratique, on constate que cet article est très / trop souvent utilisé dans des cas qui ne le justifient pas.

3. Les sanctions³⁵

Les articles 119 et 119bis NLC prévoient que les ordonnances de police peuvent être assorties de peines pénales et de sanctions administratives.

a) Les peines pénales

L'article 119bis § 1 NLC prévoit que ces peines ne peuvent pas excéder les peines de police.

b) Les sanctions administratives

Les sanctions pénales qui accompagnent les règlements de police sont souvent inefficaces parce qu'elles ne sont que rarement appliquées dans les faits.

Ce ne sont que des sanctions virtuelles.

Face à cette constatation, le législateur a voulu doter les institutions communales d'une nouvelle arme : la sanction administrative³⁶.

Les règlements de police ont pour but de permettre aux communes de maintenir, sur leur territoire, l'ordre public.

Ils concernent le plus souvent des faits très dérangeants pour la population mais qui ne sont pas "graves" au regard du droit pénal.

La sanction administrative a pour objet d'apporter une réponse rapide, énergique et efficace par rapport à ces nuisances.

³⁵ A. Coenen, "les sanctions administratives dans les communes", *Mouv. Comm.*, décembre 2001 ; V. Ramelot, "en route vers un véritable contentieux administratif communal", *Mouv. Comm.*, 2001, p. 312 et suivantes ; V. Ramelot, "Sanctions administratives et nouvelles mesures, le ministre parachève l'ouvrage", *Mouv. Comm.*, 2001, p. 399 et suivantes ; J. Astaes, M. Baetsle, B. Beelen, A. Coolsaet, P. De Smet, J. Dujardin, B. Roelandts, G. Van Haegenborgh, *Gemeenteraad bevoegdheden*, Bruges, Die keure, 2001, p. 269 à 274.

³⁶ Loi du 13 mai 1999, *M.B.*, 10 juin 1999.

Le conseil communal, lorsqu'il adopte un règlement de police, se trouve face à une alternative :

- prévoir une sanction pénale pour punir un comportement déterminé ;
- stipuler une sanction administrative conformément à l'article 119 bis § 2 NLC.

Mais, le conseil doit réaliser un choix. Il ne peut pas, en même temps, sanctionner pénalement et administrativement le même comportement.

De plus, la sanction administrative ne peut être prévue que si les faits ne sont pas déjà sanctionnés pénalement ou administrativement par une autre législation (loi, décret ou ordonnance).

L'article 119 bis §2 NLC³⁷ énumère les différentes options ouvertes au conseil communal :

- l'amende administrative (d'un maximum de 250 euros) ;
- la suspension administrative d'une autorisation ou d'une permission ;
- le retrait administratif d'une autorisation ou permission ;
- la fermeture administrative, temporaire ou définitive, d'un établissement.

³⁷ Un projet de loi modifiant notamment l'article 119bis NLC a été récemment adopté par la Chambre mais il n'a pas encore fait l'objet d'une publication au Moniteur belge (projet de loi modifiant la nouvelle loi communale, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord., 2003-2004, n° 3- 431). Ces modifications ne devraient entrer en vigueur qu'à partir de l'année 2005.

Les principales modifications qui ont été apportées à l'actuel article 119bis NLC sont les suivantes :

- le titre X du Code pénal et l'arrêté-loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique sont abrogés.
En l'absence de sanctions pénales, seules des sanctions administratives communales sont désormais susceptibles de réprimer des comportements tels que la destruction volontaire de la propriété mobilière d'autrui, le tapage nocturne, etc. ;
- l'interdiction de double incrimination est maintenue, mais une exception au principe est introduite : le conseil communal peut prévoir une sanction administrative pour les comportements qui sont pourtant qualifiés de délits par les articles 327 à 330 (certaines menaces d'attentat), 398 (coups et blessures volontaires), 448 (injures), 461 et 463 (vols simples), 526 (destruction de tombeaux, monuments, etc.), 537 (abattage, mutilation d'arbres) et 545 (destruction de clôtures, de bornes, ...) du Code pénal ;
- Les mineurs de plus de 16 ans sont passibles d'amendes administratives (dont le montant sera cependant réduit de moitié) ;
- dans l'état actuel de la législation, seuls les fonctionnaires et les auxiliaires de police sont compétents pour dresser procès-verbal des infractions aux règlements communaux.
Le projet de loi confie à certains fonctionnaires communaux et agents des sociétés de transport en commun la possibilité de faire ce que le projet appelle des "constats".
En outre, les infractions uniquement susceptibles de sanctions administratives pourront être "déclarées" par des agents de gardiennage.
Dès 2005, il y aura donc des procès-verbaux, des constats et des déclarations d'infractions.
La question de la valeur probante respective de ces différents instruments reste entière.

Section 4 – La protection de l'environnement (aperçu)

Introduction

Les communes ont toujours eu pour mission de veiller à la salubrité et l'hygiène publique, notamment en égouttant les centres urbanisés, en "désinfectant" les rivières de la vase sortant des égouts, en réglementant les feux et combustions, en distribuant l'eau potable, en collectant les déchets, etc..

Au cours des dernières décennies, l'idée de la protection de l'environnement au sens large a peu à peu supplanté la seule volonté d'assurer la salubrité et la propreté publiques.

Le développement durable s'est imposé dans presque tous les esprits.

La commune, en tant qu'organisation de base de la société, est également présente sur ce front.

La matière de l'environnement ayant été régionalisée, les dispositions législatives relatives à la protection de l'environnement sont éparées et leur contenu reflète les préoccupations propres à une Région.

Cela a pour conséquence que les communes ne sont pas toutes soumises au même cadre réglementaire en la matière et que les situations de même que les problématiques rencontrées peuvent être différentes en Flandre, à Bruxelles et en Wallonie.

Cependant, les préoccupations relatives à la qualité de notre cadre de vie ne sont pas limitées à nos frontières et ont très tôt pris un caractère international.

Dans cette optique, il faut aussi tenir compte des dispositions prises au niveau international en vue de matérialiser l'idée du développement durable.

L'objet de ce travail n'étant pas à proprement parler l'environnement au sens large, nous nous contenterons ici d'un bref aperçu des attributions de la commune en la matière.

Attributions et moyens d'actions des communes en matière d'environnement

a) La police administrative générale

L'article 135 NLC sera la base de toutes les réglementations en la matière puisqu'on peut considérer que l'environnement dérive de la notion de salubrité publique.

Le conseil communal peut dès lors adopter des ordonnances relatives à la propreté publique, à la collecte des déchets ménagers, à l'incinération de déchets dans le fond de son jardin, etc..

Bien entendu, ces mesures doivent être conformes et compatibles avec les normes édictées à un niveau supérieur et en particulier celles mises en place par le législateur régional.

Le bourgmestre dispose, comme dans les autres matières, du pouvoir de prendre des arrêtés de police pour solutionner des situations urgentes (la démolition d'une habitation insalubre, par exemple).

b) La sanction pénale

De nombreuses législations relatives à l'environnement sanctionnent pénalement les manquements à leurs dispositions.

La police locale pourra dresser procès-verbal des infractions et saisir le parquet de l'affaire.

c) La sanction administrative

L'article 119 bis NLC permet à la commune d'assortir ses ordonnances de sanctions administratives en vue de mettre fin à des petites incivilités constitutives d'un dérangement public (cfr. supra p. 10 et 11).

On rappellera que la commune doit impérativement choisir si elle assortit ses ordonnances de police de sanctions pénales classiques ou de sanctions administratives communales.

d) Le référé-environnement

En cas d'atteinte manifeste à l'environnement (ou de simple menace de pareille atteinte), le collègue échevinal peut saisir le président du tribunal de première instance afin de lui demander d'intimer l'ordre au responsable de la pollution de la faire cesser.

L'action est menée dans la forme du référé, ce qui évite de longs débats et, surtout, empêche une atteinte parfois irréparable à l'environnement.

L'efficacité de ce recours est renforcée par le fait que le juge peut assortir sa décision d'une astreinte.

e) La taxe et la redevance

Les articles 41 et 162, al. 2, 2°, de la Constitution, prévoient que la commune dispose d'un pouvoir fiscal.

La raison première de cette disposition est de procurer des moyens financiers propres à la commune afin d'assurer son autonomie.

Cependant, rien n'interdit à la commune d'utiliser cette compétence dans le cadre de la protection de l'environnement en appliquant le principe du "pollueur-payeur".

Le but est de décourager certains types de comportement en mettant à charge du citoyen qui s'en rend coupable différents frais exposés par la commune (par exemple les frais d'enlèvement des déchets, l'utilisation de sacs poubelles non réglementaires...).

Chapitre II	Le bourgmestre et la lutte contre les nuisances occasionnées par certains animaux
-------------	---

Introduction

Au travers de l'histoire, l'homme s'est de plus en plus entouré d'animaux.

A côté des chiens et chats, auxquels il faut ajouter les oiseaux de cage et de volière, on retrouve des animaux appartenant à des espèces variées regroupées par les vétérinaires sous la dénomination de "Nouveaux Animaux de Compagnie (NAC)" (il s'agit principalement de petits rongeurs et d'animaux à sang froid).

En plus de ces animaux dits de compagnie, notre environnement regorge d'autres animaux qui ont appris à vivre avec l'homme et qui se sont accommodés à nos modes de vie (pigeons, rats, renards...).

Au fur et à mesure que notre société devenait plus complexe, nous avons ressenti un besoin croissant de réglementations appropriées afin de garder viable notre structure sociale.

Les animaux n'ont pas échappé à cela.

D'une part, on a vu apparaître des réglementations dans l'intérêt de l'animal (voir infra p. 43) et, d'autre part, s'est accru le besoin d'une protection plus adéquate du citoyen à l'égard de différentes situations problématiques engendrées par les animaux.

Ce dernier point constitue l'objet du présent chapitre.

Section 1 – Bases légales générales

1. Les dispositions fédérales

La législation fédérale en matière de lutte contre les nuisances occasionnées par certains animaux est relativement pauvre.

Le législateur s'est, logiquement, principalement soucié de problématiques qui nécessitaient des solutions générales, communes à l'ensemble du territoire pour pouvoir être enrayées de manière efficace.

C'est pourquoi, les dispositions fédérales concernent essentiellement la santé des animaux et les mesures à prendre en cas de maladies.

Dans ce domaine, on peut citer :

- * Loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, *M.B.*, 17 avril 1987
- * Arrêté royal du 20 septembre 1883 contenant le règlement d'administration générale pour assurer la surveillance de la police sanitaire des animaux domestiques, *M.B.*, 21 octobre 1883
- * Arrêté royal du 25 avril 1988 désignant les maladies des animaux soumises à l'application du chapitre III de la Loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, *M.B.*, 14 mai 1988
- * Arrêté royal du 3 avril 1965 relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse, *M.B.*, 11 mai 1965
- * Arrêté royal du 10 février 1967 portant règlement de la police sanitaire de la rage, *M.B.*, 25 février 1967
- * Arrêté royal du 28 novembre 1994 portant des mesures de police sanitaire relatives à l'influenza aviaire et à la maladie de Newcastle, *M.B.*, 11 février 1995

La Loi sur la fonction de police contient également différentes dispositions relatives aux mesures qui peuvent être prises par les forces de police face à certaines situations mettant en cause des animaux présentant un danger pour la sécurité de la population.

- * Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992 notamment les articles 24 et 30

Le législateur fédéral est également intervenu pour déterminer les animaux qui pouvaient faire l'objet d'une appropriation par les particuliers.

- * Arrêté royal du 22 août 2002 modifiant l'arrêté royal du 7 décembre 2001 fixant la liste des animaux qui peuvent être détenus, *M.B.*, 25 septembre 2002
- * Arrêté royal du 7 décembre 2001 fixant la liste des animaux qui peuvent être détenus, *M.B.*, 14 février 2002

2. Les dispositions régionales

Sur base de leurs compétences en matière de conservation de la nature³⁸, de gestion des espaces verts³⁹, des forêts et de politique agricole⁴⁰, les Régions ont adopté différentes réglementations qui peuvent, indirectement, avoir une incidence sur certains animaux ou sur certaines situations impliquant les animaux.

On peut citer, à titre d'information :

- * Ordonnance de la Région de Bruxelles Capitale du 16 mai 2002 relative à la stérilisation des chats errant, *M.B.*, 31 mai 2002
- * Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 relatif au Règlement de parc dans la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 24 juin 1999
- * Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 mars 1995 relatif à la Fréquentation des Bois et Forêts dans la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 26 juin 1995
- * Arrêté du Gouvernement wallon du 3 juillet 2003 autorisant les agents de la Division de la Nature et des Forêts à effectuer des tirs sur des animaux de la catégorie grand gibier pour des raisons sanitaires, *M.B.*, 1er octobre 2003
- * Décret de la Région wallonne du 22 janvier 1998 instaurant un régime d'indemnisation pour les dommages causés par certaines espèces protégées, *M.B.*, 25 février 1998
- * Le Code forestier de la Région wallonne (en projet)
- * Le décret forestier de la Région flamande du 13 juin 1990, *M.B.*, 28 septembre 1990

3. La Nouvelle Loi Communale

L'article 119 NLC prévoit que "le conseil fait les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances⁴¹ de police communale"⁴².

L'article 133 al. 2 NLC charge le bourgmestre d'un pouvoir d'exécution et lui permet de prendre des arrêtés de police administrative pour répondre à une situation individuelle ou particulière.

L'article 135 NLC énonce les types de situations dans lesquelles ces compétences peuvent s'exercer. Comme déjà souligné précédemment, l'article 135 § 2 NLC dispose que :

"...Les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

³⁸ Article 6 § 1, III, 2° de la Loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

³⁹ Article 6 § 1, III, 3° et 4° de la Loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

⁴⁰ Article 6 § 1, V de la Loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

⁴¹ Les termes "ordonnance de police" et "règlement de police" peuvent être indifféremment utilisés.

Ils sont tous les deux l'expression du pouvoir de police administrative du conseil communal.

⁴² M. Muller, V. Ramelot, *Sanctions administratives, promotion et mise en œuvre dans les communes*, Bruxelles, AVCB, 2003, p. 12.

Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :

...

5. *le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties ;*
6. *le soin de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;*
7. *la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public."*

En vue d'assurer la protection des citoyens contre les désagréments qui peuvent être occasionnés par les animaux, les autorités communales peuvent baser leur action sur différents points de l'article 135 NLC, à savoir :

- l'obligation pour la commune d'assurer **la salubrité publique**
En effet, certains animaux peuvent, par leurs déjections, provoquer des dégâts aux bâtiments (c'est le cas des pigeons) ou tout simplement nuire à la propreté des espaces publics (par exemple les chiens).
Au niveau de l'hygiène publique, certains animaux (comme les rats) sont porteurs de maladies. De même, la commune doit porter une attention particulière aux cadavres d'animaux qui pourraient échouer sur la voie publique.
- **la sûreté publique**
- l'obligation de remédier à la **divagation d'animaux féroces**
Les autorités communales sont tenues d'assurer la sécurité des citoyens, c'est pourquoi certaines communes ont pris des mesures relatives à certaines races de chiens considérées comme agressives.
- l'obligation de faire cesser **les épizooties**
Le problème est malheureusement bien connu en Belgique qui a dû faire face successivement à la vache folle, la fièvre aphteuse et la peste aviaire.
Lorsqu'une maladie animale se déclare, le bourgmestre est tenu à un certain nombre d'obligations (voir infra p. 35 et suivantes).
- l'obligation de combattre tout forme de **dérangement public**
Cette notion de dérangement est relativement vague et permet dès lors à la commune de prendre toutes les mesures qui s'imposent dès qu'un animal ou une situation impliquant des animaux *dérange* un certain nombre de personnes.

A cela, il faut encore ajouter tous les cas où la commune n'agit pas de sa propre initiative mais où elle est tenue de prendre certaines dispositions en exécution d'une norme supérieure.

Dans cette hypothèse, la commune agira dans le cadre de la déconcentration des pouvoirs.

Section 2 – Illustrations

1. Les chiens dangereux⁴³

a) La problématique

Chaque année, en Belgique, des milliers de personnes sont victimes de morsures de chiens. Ce chiffre est difficile à évaluer parce que toutes les victimes ne se rendent pas à l'hôpital ou chez leur médecin pour se faire soigner.

Une étude menée par la KUL (Katholieke Universiteit Leuven) estime qu'environ 40 000 personnes seraient mordues chaque année.

Quant aux organismes assurant les frais médicaux, ils considèrent que le coût des sinistres en responsabilité civile impliquant des chiens se chiffre à plus de 21 millions d'euros^{44,45}.

La Belgique compte 1,2 million de chiens. Parmi ceux-ci, 60 à 70 000 sont considérés comme dangereux.

Dans le courant des années nonante, plusieurs attaques dramatiques contre les personnes ainsi que l'utilisation des chiens comme arme de combat ont poussé différents pays d'Europe à mettre en place ou à durcir leur législation relative aux chiens dits dangereux.

b) Bases légales

Dispositions fédérales⁴⁶

En 1998, le Ministre de l'Agriculture, Karel Pinxten, avait rédigé un arrêté ministériel⁴⁷ qui énumérait 13 races de chiens considérées comme dangereuses et contre lesquelles des mesures particulières d'enregistrement devaient être prises⁴⁸.

Les propriétaires desdits chiens devaient les faire identifier et enregistrer à l'âge de huit semaines au plus tard par l'implantation d'une microchip.

De plus, ces chiens devaient également être déclarés à l'administration communale du domicile de leur propriétaire.

Si un chien, non mentionné sur la liste de l'arrêté ministériel, montrait une agressivité susceptible de présenter un danger pour les personnes, le bourgmestre pouvait enjoindre son propriétaire de faire identifier et enregistrer le chien avec la mention "d'attaque".

Cet arrêté a été annulé par le Conseil d'Etat⁴⁹ mais uniquement pour des raisons procédurales. Depuis lors, c'est le vide juridique au niveau fédéral puisque aucune autre mesure n'a été prise en remplacement de l'arrêté annulé.

Cependant, en février 2004, le Ministre Demotte a relancé une étude sur la problématique des chiens dangereux et espère trouver une solution à ce problème dans le courant de l'année.

De plus, différentes propositions de loi⁵⁰ ont été déposées afin de combler le vide juridique actuel mais elles n'ont pas encore été soumises au vote.

⁴³ T. De Keuster, "De problematiek rond hondenagressie", *Mensen en andere dieren - hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven, Garant, 2001, p. 263 à 279.

⁴⁴ R. Haquin, "Une loi pour museler les chiens dangereux – Alain Destexhe veut responsabiliser les maîtres et les propriétaires de chiens à risques", *Le Soir*, 26 août 2000 (page une).

⁴⁵ Cfr. Annexe 8.

⁴⁶ Attention, depuis la rédaction de ce travail, la matière a évolué avec l'adoption de l'arrêté royal du 28/05/04 relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens, *M.B.*, 1^{er} juillet

⁴⁷ Arrêté ministériel du 21 octobre 1998 relatif à des mesures spéciales d'identification et d'enregistrement de certaines catégories de chiens, *M.B.*, 29 octobre 1998.

⁴⁸ M. Herbiet, G. Custers, *Vade-mecum de la fonction de bourgmestre*, Bruxelles, La Chartre, 2001, n° 344.

⁴⁹ C.E., 31 mai 1999, n° 80.521.

La Nouvelle Loi communale

L'article 135 § 2, 6° NLC enjoint aux autorités communales de prendre toutes les mesures nécessaires afin de lutter contre la divagation d'animaux malfaisants ou féroces⁵¹.
Le fondement légal est clair, mais quelles sont ces mesures nécessaires ?

c) Les pouvoirs du bourgmestre⁵²

En combinant les articles 133 et 135 NLC, le bourgmestre est compétent pour prendre toutes les mesures ponctuelles destinées à lutter contre la divagation d'animaux malfaisants ou féroces. Cela signifie que le bourgmestre peut prendre un arrêté de police⁵³ qui déterminera les dispositions à prendre dans un cas bien précis, pour un chien bien précis, dont on a constaté le comportement agressif, pour que ce dernier soit rendu inoffensif. Cela peut impliquer, par exemple, le port d'une muselière, l'interdiction de fréquenter des lieux déterminés, la castration du chien, la capture de celui-ci ou son euthanasie. L'intervention du bourgmestre est donc une action individuelle et réactive.

De plus, la Loi sur la fonction de police⁵⁴ permet aux fonctionnaires de police, d'initiative mais toujours dans des circonstances concrètes, de saisir administrativement, dans un lieu accessible au public, un animal qui présenterait un danger pour la vie et l'intégrité physique des personnes et la sécurité des biens (art. 30).
Si les circonstances l'exigent, les services de police peuvent aussi décider d'abattre l'animal (art. 24).

Il ne faut pas non plus perdre de vue que le bourgmestre et les services de police, en vertu de leur pouvoir d'exécution, sont tenus de veiller à l'application et au respect des règlements de police qui auraient été pris par le conseil communal dans ce domaine.

d) Les pouvoirs du conseil communal⁵⁵

Le conseil communal peut, en application de l'article 119 NLC combiné avec l'article 135 § 2, 6° NLC prendre un règlement de police⁵⁶ relatif aux chiens dangereux. Ce règlement, contrairement aux arrêtés de police du bourgmestre, a une portée générale c'est-à-dire qu'il sera applicable à tous les chiens de la commune ou à certaines races déterminées.

Le conseil communal peut prendre 2 types de mesures à cet égard :

- **Les mesures d'interdiction**

Le conseil peut décider d'interdire purement et simplement la détention de races déterminées de chiens sur le territoire communal.
C'est la solution la plus radicale.

⁵⁰ Proposition de loi relative à la détention de chiens réputés dangereux de M. Alain Destexhe, *Doc. parl.*, Sén., session ord., 2004, n° 3-206/1 ; proposition de loi relative aux chiens dangereux de Mme Anne-Marie Lizin, *Doc. parl.*, Sén., session ord., 2004, n° 3-127/1.

⁵¹ C.E., 8 mai 2001, *J.L.M.B.*, 2001, p. 1596.

⁵² Cfr. supra p. 9 et 10.

⁵³ Cfr. Annexe 4.

⁵⁴ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M. B.*, 22 décembre 1992.

⁵⁵ Cfr. supra p. 8 et 9.

⁵⁶ Cfr. Annexe 5.

Cependant, les règlements en matière de police doivent respecter, notamment, le principe de proportionnalité.

Or, une telle mesure est susceptible de mettre à mal ce principe.

Il est nécessaire de faire la balance entre la mesure de sécurité et le danger.

D'une part, on pourrait considérer qu'il est déraisonnable de porter atteinte au droit de posséder un chien, par une mesure aussi radicale que l'interdiction, alors qu'il existe des mesures plus douces tout aussi capables d'assurer la sécurité publique.

Mais, d'autre part, on pourrait très bien soutenir que le danger pour la population est relativement important puisque ces chiens peuvent provoquer dans certains cas la mort d'un homme. De ce point de vue, la mesure d'interdiction paraît être la seule capable d'assurer efficacement la sécurité de la population.

Cependant, il a été démontré⁵⁷ que l'interdiction pure et simple de certaines races de chiens est une mesure inefficace pour différentes raisons :

- * tous les chiens d'une race considérée comme dangereuse ne sont pas agressifs et donc, l'interdiction n'est pas pertinente à leur égard ;
- * les chiens dangereux des races non reprises dans une liste échapperaient aux mesures prévues. Le risque est que chaque accident grave provoqué par un chien non repris dans la liste mettra l'Administration au pied du mur et la conduira, sous la pression de la population et des médias, à inclure la race de l'animal incriminé dans la liste ;
- * cela n'empêchera pas les personnes intéressées par un chien agressif de choisir des chiens appartenant à d'autres races, les sélectionner, les élever et les dresser dans les mêmes conditions et obtenir demain des chiens autant sinon plus agressifs que ceux qu'ils possèdent actuellement. Dans certains cas extrêmes, les gens se tournent vers d'autres espèces animales qu'ils dressent à l'attaque ;
- * il n'est pas aisé, même pour des professionnels, et a fortiori pour des policiers, de déterminer de façon exacte et rapide la race d'un chien parmi tous les croisements et standards possibles ;
- * comme déjà souligné précédemment, une mesure d'exclusion fondée sur le critère de la race pourrait entraîner des recours judiciaires pour non respect du principe de proportionnalité.

- Les mesures autres que l'interdiction

Rien n'empêche le conseil communal de prendre des mesures préventives relatives aux chiens dits dangereux comme par exemple : le port de la muselière, de la laisse, la stérilisation, etc.

Ces mesures ne posent pas de problème du point de vue du principe de proportionnalité mais pourraient poser la question de l'égalité devant la loi.

En effet, n'est-il pas discriminatoire d'imposer certaines obligations aux propriétaires de certaines races de chiens alors que les autres détenteurs de chiens en sont dispensés ?

Est-il raisonnable de considérer une race plus dangereuse qu'une autre alors que des experts du comportement animal sont quasi unanimes pour dire que les chiens réputés dangereux ne commettent pas plus d'agression que les autres races et que l'agressivité canine est avant tout une question de caractère et d'éducation ?

⁵⁷ *Comment maîtriser l'agression canine ?* Dossier du cabinet de la Ministre de la protection de la consommation, de la santé publique, de l'environnement et du bien-être des animaux, juillet 2001.

e) Droit comparé⁵⁸

Il existe deux types différents de législation relative aux chiens dangereux (avec évidemment des variantes dans chacun des cas) :

- **Une législation sur les chiens dangereux spécifique aux races**

Cette législation consiste à classer les chiens comme dangereux sur base de leurs caractéristiques externes (leur phénotype).

Une telle classification se base sur des listes de races qui peuvent en outre être classifiées en catégories en fonction de leur degré de dangerosité.

Dans sa forme la plus extrême, ce type de réglementation spécifique à une race entraîne la disparition des races visées puisque les chiens concernés sont associés à des politiques d'interdiction ou d'extinction et sont présentés comme des dangers sociaux.

Le but final est donc de faire disparaître les chiens de telle race ou de tel type de notre société.

Mais toutes ces législations ne vont pas aussi loin. Certaines se limitent à imposer des mesures restrictives aux propriétaires des races visées (stérilisation obligatoire, enregistrement, tenue en laisse, interdiction de certains lieux ouverts au public...).

Cependant, toutes ces législations ont un point commun : la composition des listes n'est pas justifiée par des bases de données scientifiques comme par exemple des statistiques de morsure⁵⁹.

Certains chiens sont désignés à l'avance (les bull-terriers, molossoïdes ou dogues). Il y a une sorte de "délict de sale gueule".

Or, il est important de constater que les chiens qui se trouvent dans le top 10 des statistiques de morsure ne sont souvent pas repris dans la liste noire.

*L'exemple français*⁶⁰

Tout d'abord, un arrêté, pris au niveau national, fixe la liste des chiens considérés comme dangereux⁶¹.

Cet arrêté établit une distinction entre les chiens d'attaque, de garde et de défense.

Ensuite, le Code rural⁶², toujours au niveau national, détermine les mesures à prendre par rapport à ces chiens.

Le Code rural commence par déterminer certaines catégories de personnes qui ne sont pas autorisées à posséder de tels chiens. Il s'agit :

- des personnes âgées de moins de 18 ans ;
- des personnes condamnées pour crime ou à une peine d'emprisonnement déterminée dans la loi ;
- des personnes auxquelles la propriété ou la garde d'un chien a été retirée en application du Code rural.

⁵⁸ *Comment maîtriser l'agression canine ?* Dossier du cabinet de la Ministre de la protection de la consommation, de la santé publique, de l'environnement et du bien-être des animaux, juillet 2001.

⁵⁹ Pour un exemple, je renvoie à l'étude du Pr. A. Kahn "Child victims of dog bites treated in emergency departments – a prospective survey" (cfr. Annexe 9)

⁶⁰ X., "Les pouvoirs de police du bourgmestre", *La gazette des communes, des départements, des régions*, cahier n° 3, 17/1643, 29 avril 2002, p. 301.

⁶¹ Arrêté du 27 avril 1999 publié au JO du 30 avril 1999 fixant la liste des chiens susceptibles d'être dangereux.

⁶² Art. 211-1 et suivants du Code rural français.

Les personnes autorisées à détenir un tel chien doivent faire une déclaration à la mairie et fournir différentes pièces (dont notamment la preuve de la souscription d'une assurance responsabilité civile pour les dommages éventuels causés aux tiers par l'animal et la stérilisation du chien, dans certains cas).

Pour certaines catégories de chiens, il leur est interdit d'accéder aux lieux publics (autres que la voirie) et aux transports en commun.

Sur la voie publique, tous les chiens visés par l'arrêté doivent être muselés et tenus en laisse.

Si un de ces animaux, compte tenu des modalités de sa garde, est susceptible de présenter un danger pour la population ou d'autres animaux domestiques, le maire doit, d'initiative ou à la demande de toute personne concernée, prescrire des mesures préventives au gardien du chien.

En cas d'inexécution de ces mesures, le maire peut, par arrêté, faire placer l'animal dans un endroit adapté.

Si dans les 8 jours, le gardien de l'animal ne présente toujours pas toutes les garanties requises pour éviter tout danger, le maire peut autoriser l'euthanasie de l'animal (dans certaines conditions) ou le placement de celui-ci chez d'autres personnes.

- **Une législation non spécifique aux races**

Cette réglementation ne part pas du principe que se sont les caractéristiques externes des chiens qui déterminent s'ils sont dangereux ou non.

Elle part de l'hypothèse que tout chien est potentiellement dangereux.

La base n'est pas une définition cynologique du chien dangereux mais une définition juridique.

En fonction de certaines circonstances, d'actes ou de comportements, un chien pourra être soumis à différentes mesures afin de protéger la société.

Mais cette législation peut aussi bien toucher un bull-terrier qu'un labrador.

L'exemple des Etats-Unis

On trouve des législations des deux types aux Etats-Unis mais la préférence va néanmoins aux réglementations non spécifiques aux races.

Pourquoi une telle solution ?

Premièrement, une législation basée sur une liste de race est considérée comme contraire au 14ème amendement (due process and equal protection) :

- une telle réglementation est vue comme arbitraire (equal protection) ;
- l'identification des races n'est pas une chose aisée. Cela a pour effet que le citoyen ou les instances policières ne savent pas connaître toutes les conséquences de la loi (due process).

Deuxièmement, il y a une volonté de tenir compte du fait que la problématique des chiens dangereux se pose dans des termes différents dans les zones rurales et urbaines.

Les administrations locales peuvent donc promulguer leur propre législation sur les chiens dangereux en fonction des besoins locaux.

Troisièmement, le comportement des chiens dans notre société dépend de l'homme qui est derrière le chien.

C'est l'homme qui élève, socialise, conditionne le chien, mais surtout, un chien est presque toujours accompagné de son maître. C'est le comportement, l'attitude de ce dernier qui va déterminer si le chien est gênant ou dangereux pour son entourage.

Examinons un plus près l'exemple de la ville de New-York.

Dans la New-York dangerous dog law, le chien dangereux est défini de la manière suivante :

"un chien dangereux est tout chien qui :

- a) sans provocation, attaque, blesse ou tue une personne ou un animal domestique ;*
- b) constitue une réelle menace ou un réel danger pour les personnes ou animaux domestiques ;*
- c) est entraîné, harcelé, encouragé aux attaques non provoquées sur humains ou animaux domestiques".*

Tout chien qui attaque une personne qui se comporte pacifiquement peut être tué par la personne elle-même ou par un témoin.

A défaut, toute personne peut déposer plainte auprès des instances policières.

Ces dernières peuvent saisir les instances judiciaires pour démarrer une procédure particulière.

A cette occasion, le juge peut décider :

- la destruction de l'animal ;
 - l'enfermement obligatoire du chien par le propriétaire, pour une durée déterminée ou non, en respectant certaines prescriptions.
- Le juge peut également décider que lorsque le chien n'est plus enfermé, il doit toujours être tenu en laisse, muselé ou non.

Si le propriétaire ne satisfait pas à cette injonction, les instances policières compétentes peuvent abattre l'animal.

La loi prévoit encore des amendes et des peines de prison pour les propriétaires dont le comportement irresponsable fait qu'un chien peut être amené à mordre sans aucune justification apparente.

Est également punissable pénalement l'entraînement de chiens à des attaques sur humains ou animaux.

f) Axes de réflexion générale

Une législation globale ?

Les chiens ne se déplacent pas seuls dans la société, mais sont presque toujours accompagnés de leur propriétaire ou gardien.

Finalement, ce sont les hommes qui déterminent si les chiens sont ou non des habitants agréables dans notre communauté.

Une législation sur les chiens, si elle veut sortir des effets positifs, ne peut donc pas se concentrer uniquement sur certaines races mais doit aussi s'intéresser à l'homme derrière le chien.

Les hommes ne sont pas par nature doués pour socialiser et entraîner les chiens, tout comme les chiens ne savent pas par nature comment ils doivent se comporter dans notre monde. D'où la nécessité, à côté d'une réglementation répressive, de formations dans ce domaine. En effet, une véritable amélioration sur le terrain est impossible sans une information et une éducation de la population.

De plus, les autorités ne doivent pas perdre de vue le volet criminel de la problématique puisque certaines personnes utilisent les chiens pour leurs activités délinquantes. Mais ces personnes ne constituent qu'une minorité. Dès lors, une approche spécifique s'impose pour éviter des conséquences négatives pour les citoyens normaux.

En tout état de cause, la solution doit être de trouver un juste équilibre entre la sécurité publique et le respect des droits de l'individu.

Une réglementation communale ?

Les solutions mises en place au niveau des communes ne constituent pas une panacée. Les réglementations sont pleines de particularismes locaux et le spectre des mesures envisagées est extrêmement large. Cela va de l'interdiction pure et simple de la détention d'une race de chien déterminée à la simple obligation d'être tenu en laisse et muselé. De plus, les gens sont appelés à changer de commune, à traverser le territoire de différentes entités mais ne sont ni en mesure de se tenir au courant, ni conscients de toutes les réglementations qui pourraient s'appliquer.

Une réglementation au niveau fédéral serait peut-être nécessaire afin de déterminer un cadre général à l'action des communes.

De plus, l'adoption d'une mesure fédérale permettrait un débat plus large sur la problématique de l'agressivité canine.

En attendant l'intervention du législateur fédéral, il pourrait être utile de mettre en place une coopération entre les communes dans le but de permettre un suivi des chiens à risques et des actions concertées.

Création d'une banque de données

Lors du symposium tenu en 2000 sous la direction de Mme Alvoet, Ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé Publique et de l'Environnement, les membres du groupe de réflexion estimaient que la création d'une banque de données était indispensable afin d'assurer une traçabilité des chiens à problèmes et une publicité des décisions prises par une autorité communale à son égard.

Les comportements d'agression

Avant de formuler une solution adéquate à un problème, une analyse exacte de ce dernier est une condition minimale en vue de parvenir à des résultats effectifs.

En d'autres termes, avant de se lancer dans des réglementations, parfois hasardeuses, mieux vaut d'abord répondre à la question centrale : qu'est-ce qu'un chien dangereux ?

La cynologie ne donne pas de réponse simple à cette interrogation.

Les chiens offrent à l'homme une présence affectueuse et fidèle.

Ils sont des compagnons de jeux, une présence le soir, parfois même des confidentes.

Le chien n'en reste pas moins un animal dont les réactions peuvent parfois nous paraître incompréhensibles particulièrement quand un chien "pourtant si calme et gentil" finit par mordre.

Cependant, ces morsures n'arrivent jamais de manière fortuite. La plupart du temps, le chien a été surpris (par un enfant par exemple) ou alors c'est un réflexe du vieux chien qui ne voit plus ou n'entend plus bien. Parfois la morsure est purement accidentelle et survient au cours d'un jeu où l'animal ne mesure pas toujours sa force.

Un chien mord aussi parce que des limites à son comportement n'ont pas été clairement définies lorsqu'il était petit et qu'il a acquis une place dominante dans la famille : un chien qui a investi le divan ne se laissera pas aisément déloger par un "rival" (agressivité compétitive hiérarchique ou agressivité territoriale).

La prévention des accidents est avant tout basée sur l'éducation, celle du chien comme celle des humains. Tous doivent apprendre à respecter et à faire respecter les limites.

A côté de l'agressivité territoriale et de l'agressivité compétitive hiérarchique (ci-dessus), il existe d'autres formes d'agression parfois mal comprises :

- **L'agression prédatrice**

Il ne faut jamais perdre de vue que le chien est, génétiquement, un prédateur (contrairement au lapin qui a un comportement de proie). Dans cette hypothèse, l'agression n'est que l'expression de son instinct de chasseur.

Ces formes d'agression sont parfois émises envers des individus (personnes ou d'autres animaux) auxquels le chien n'a pas été socialisé pendant sa croissance.

Il n'existe pas, à ce jour, de technique infaillible d'apprentissage ou de médicaments qui permettent de résoudre ce problème⁶³.

- **L'agression par peur**

L'agression par peur (ou réaction critique) apparaît lorsque toute fuite est impossible et que tout autre comportement est inefficace (menaces par exemple).

Dans ce cas précis, le chien lutte pour sa survie.

C'est pourquoi la morsure est souvent violente, sans aucune régulation, et donc très intense et très dangereuse.

- **L'agression par irritation**

Ce comportement peut être déclenché par différentes situations :

- * la douleur (d'une punition ou d'une maladie) ;
- * des privations (telles que la faim ou la soif) ;
- * la frustration (due à l'inaccessibilité d'un jouet ou autre) ;
- * des contacts tactiles répétés ;
- * des altérations sensorielles (perte de la vue ou de l'audition par exemple).

⁶³ J. Dehasse, "Le Bull-terrier", Canada, éd. Le jour, coll. Mon chien de compagnie, 2002, p. 82 et suivantes.

- **L'agression maternelle**

Le but de ce comportement est de protéger et défendre le "groupe".

- **L'agression instrumentale**

Cette agression est liée à un processus de conditionnement spécial dans lequel la partie efficace d'une séquence de comportement est conservée (par exemple la morsure dans un comportement de défense).

Cette agressivité est caractérisée par un raccourcissement ou une absence de signes avant-coureurs de la morsure et une intensification de cette dernière.

Le chien devient dangereux.

L'agressivité du chien ne résulte pas d'un comportement unique. C'est pourquoi une solution englobante telle qu'une liste des chiens dangereux n'est pas efficace. Chaque comportement demande une réponse appropriée.

2. Les problèmes de propreté et de tranquillité publiques causés par les animaux

Introduction

L'existence d'animaux dans notre environnement n'est pas un phénomène nouveau. Chiens, chats, oiseaux et autres animaux de compagnie ont toujours entouré l'homme.

Si le rôle extrêmement positif que jouent les animaux sur le plan social, affectif, psychologique et même thérapeutique est largement reconnu à l'heure actuelle, leur présence dans notre environnement quotidien pose néanmoins un certain nombre de problèmes (déjections, animaux errants, aboiements intempestifs, etc.).

Quelles solutions peut-on apporter à ces inconvénients ?

La voie répressive a, dans de nombreuses situations, montré ses limites.

La difficulté vient avant tout du manque de réponses apportées à des questions essentielles telles que : qui est le pouvoir sanctionneur ? Quand et comment verbaliser ? Avec quel suivi et pour assurer quelle crédibilité ?

C'est pourquoi il est important de mettre en place des mesures positives et constructives en vue de favoriser la bonne insertion de l'animal dans les espaces publics et de sensibiliser les maîtres à différentes problématiques.

Mais, il ne faut pas perdre de vue que, dans certaines hypothèses, seule la voie contraignante et répressive permet d'apporter une solution efficace.

a) Les déjections canines

La problématique

Les déjections canines répondent à deux objectifs :

- satisfaire un besoin physiologique ;
- répondre à un comportement social.

Les déjections de ses congénères sont une mine d'informations pour le chien et cela est souvent perdu de vue.

Les solutions

▪ Non répressives

Il y existe deux solutions non répressives :

- **le ramassage des "crottes" par le maître**
Mais ce n'est pas la panacée parce que tout ne se ramasse pas.
De plus, cela n'empêche pas la répartition des excréments partout sur la voie publique.
On a alors tendance à multiplier le problème.
- la mise en place par les responsables communaux d'espaces spécifiquement destinés aux chiens : **les espaces sanitaires**⁶⁴
Cela a l'avantage de concentrer les déjections (et donc par la même occasion la saleté et les odeurs).
L'ASBL Ethologia aide les pouvoirs publics à mettre en place cette politique.
Ces espaces représentent quelques mètres carrés couverts de dolomie, placés aux endroits stratégiques (entrées de parcs par exemple) et destinés à recueillir les déjections des chiens.
Ces infrastructures doivent être placées dans des endroits accessibles, bien éclairés (les chiens sont souvent sortis tôt le matin ou le soir) et sécurisés. En un mot, il faut attirer les maîtres.
Ils sont entretenus quotidiennement par les services communaux et désinfectés complètement chaque semaine. Il faut que l'endroit attire les chiens. Or, si l'espace est mal entretenu, le chien refusera d'y aller (parce qu'un chien ne marche jamais dans les excréments de ses congénères et qu'il serait saturé d'odeurs).

La mise en place des infrastructures ne suffit pas.
Le choix de cette solution suppose en plus une information de la population afin de sensibiliser et d'éduquer les propriétaires de chiens.
C'est un travail de longue haleine.

▪ Répressives

Le conseil communal peut se baser soit sur la notion de salubrité publique, soit sur celle de dérangement public pour prendre un règlement de police⁶⁵ qui au choix :

- oblige les propriétaires de chiens à ramasser les déjections de son animal ;
- oblige les déjections dans le caniveau.

Et cela sous peine d'une amende administrative.

⁶⁴ Cfr. Annexe 10.

⁶⁵ L'article 117 du règlement général de police de la commune de Molenbeek St-Jean prévoit que :
"les personnes qui accompagnent un chien sont tenues de ramasser de manière adéquate les déjections de l'animal sur l'espace public, à l'exception des bouches d'égouts et des endroits spécialement prévus et aménagés à cet effet.
Sans préjudice de l'application d'une amende administrative de 180 euros, celui qui enfreint ce paragraphe doit aussitôt remettre les choses en état de propreté, faute de quoi la commune se réserve le droit d'y pourvoir aux frais, risques et périls du contrevenant".

Cependant, pour que cette solution soit un minimum efficace, il faut une réelle constatation des infractions et de véritables sanctions.
A défaut, la mesure restera lettre morte.

Sans oublier que la plupart des habitants d'une commune n'ont jamais consulté le règlement communal et s'ils le font, ce texte juridique pourrait leur paraître incompréhensible sur certains points.

Il y a un problème de communication important au niveau de la diffusion de l'information.

b) Les aboiements intempestifs

La problématique

L'accroissement du nombre de chiens ainsi que l'augmentation de la densité de la population posent de très nombreux problèmes de bruit.

Les solutions

▪ Non répressives

La seule solution non répressive existante dans ce domaine dépend du maître du chien. Il lui appartiendrait de dresser son animal ou de le munir d'un collier anti-aboiement. Nous ne vivons évidemment pas dans un monde parfait et, dès lors, les problèmes de nuisances sonores provenant de chiens (ou d'autres animaux) ont tendance à augmenter.

Généralement, et à défaut de solution amiable, la question se règle devant le juge de paix le plus souvent sur la base des "troubles anormaux de voisinage" (article 544 C.civ.).

▪ Répressives

Rien n'empêche le conseil communal de prévoir, dans le règlement général de police⁶⁶ de la commune, sur base des articles 119 et 135 § 2 NLC et de la notion de tranquillité publique, une disposition qui rend le propriétaire responsable du bruit anormal qu'occasionnerait son animal de compagnie et qui le rendrait de ce fait redevable d'une amende administrative. Ce règlement pourrait se baser sur la notion de dérangement public.

A nouveau, une telle disposition suppose une constatation effective des faits suivie par l'application de la sanction prévue pour avoir droit à un minimum de crédibilité.

De plus, une telle mesure pourrait avoir des effets négatifs sur l'animal. On songe par exemple aux maîtres qui décideraient d'abandonner un animal trop bruyant.

⁶⁶ Par exemple, le règlement général de police de la commune de Molenbeek St-Jean prévoit en son article 86 que : *"en l'absence de sanctions pénales et de sanctions prévues par la réglementation relative à la lutte contre le bruit, l'intensité des ondes sonores produites dans les propriétés privées ou dans les véhicules se trouvant sur la voie publique, entre autres par les cris d'animaux, ne pourra, si elles sont audibles sur la voie publique, dépasser le niveau de bruit ambiant à la rue. Celui qui enfreint les dispositions du présent article sera puni d'une amende administrative de 100 euros"*.

c) Les chiens en liberté

La problématique

Un chien qui n'est pas tenu en laisse peut entraîner des nuisances sur la voie publique, comme par exemple le harcèlement intempestif des passants, ou représenter un danger pour les automobilistes.

Confiner les chiens à l'intérieur n'est pas possible sauf à vouloir développer des attitudes dépressives ou agressives chez ceux-ci.

Le chien est un être vivant qui a besoin de sortir pour faire de l'exercice et rencontrer d'autres congénères.

La laisse pourrait apparaître comme LA solution à cette problématique. Mais, ce n'est pas aussi simple.

Le chien a besoin de s'ébattre et de libérer son énergie, ce qui est difficilement praticable au bout d'une laisse.

C'est pourquoi il est nécessaire de donner une liberté au chien mais une liberté encadrée afin d'éviter au maximum les désagréments pour les autres personnes.

Les solutions

▪ Non répressives

L'ASBL Ethologia milite en faveur de la création d'"espaces de liberté" où, sous la surveillance de leurs maîtres, les chiens peuvent courir, jouer et gambader en toute sécurité et sans importuner les autres.

C'est cette approche qui a été reprise dans le Règlement de Parc du 4 mars 1999 relatif aux parcs régionaux bruxellois⁶⁷. Son article 5 prévoit qu'"il est interdit, sauf autorisation du ministre de l'environnement, de circuler avec des chiens non tenus en laisse, sauf aux endroits prévus à cet effet, et d'accéder avec un chien dans les aires réservées aux enfants ou aux jeux".

En application de cet article, différents espaces de liberté ont été instaurés dans certains parcs bruxellois.

▪ Répressives

Rien n'empêche le conseil communal de prendre un règlement de police⁶⁸ qui oblige le port de la laisse⁶⁹ ou qui interdit la fréquentation de certains lieux aux chiens dans le but d'éviter tout *dérangement public*.

A nouveau ce règlement pourra être assorti d'une sanction administrative à charge des contrevenants.

⁶⁷ M.B., 24 juin 1999.

⁶⁸ L'article 104 du règlement général de police de la commune de Molenbeek St-Jean précise que :
"Il est interdit d'introduire tout animal quelconque dans les aires de sport, de jeux et les pelouses, sauf aux endroits spécifiquement prévus à cet effet.

Celui qui enfreint les dispositions du présent paragraphe sera puni d'une amende administrative de 100 euros".

⁶⁹ A titre d'exemple, un règlement de police peut prévoir que :

"les animaux doivent être tenus par tous les moyens appropriés, et au minimum par une courte laisse.

Celui qui enfreint les dispositions du présent article sera puni d'une amende administrative de X euros".

3. Les pigeons

a) La problématique

Pour tous les pigeons (et avant tout pour les pigeons sauvages), les communes ont un pouvoir de police administrative générale basé sur la propreté et la salubrité publiques⁷⁰.

L'environnement urbain est un milieu très favorable au développement des pigeons. En effet, la nourriture est distribuée de manière parfois trop généreuse par une partie de la population et le centre de nos villes n'est guère accueillant pour les principaux prédateurs naturels des pigeons (autour des palombes, faucon pèlerin, fouine...).

A l'heure actuelle, aucune estimation de la population de pigeons n'a été effectuée. Il est cependant probable que leur nombre n'est pas excessif par rapport aux capacités d'accueil de nos villes, même si les nuisances qu'engendre leur concentration sont, elles, bien réelles.

De nombreuses administrations communales sont régulièrement sollicitées par les habitants à propos des problèmes que posent les pigeons. Les plaintes concernent principalement les dégâts et les nuisances causés par les fientes de ces volatiles.

Un caractère important du pigeon biset domestique est sa forte sociabilité. Les individus se regroupent pour se nourrir, dormir, se déplacer, ce qui constitue une assurance de sécurité et une stratégie alimentaire, mais le fait que ces volatiles soient en grand nombre induit différents types de nuisances, telles que dégradation des bâtiments due à l'acidité des fientes, obstruction des gouttières et tuyaux d'écoulement, des cheminées, des conduits d'aération, malpropreté publique, détérioration des plantations, envahissement des immeubles non occupés et greniers ainsi que des nuisances de type sanitaire. En effet, une grande partie des pigeons sont porteurs de germes de différentes maladies (ornithose, salmonellose ou encore toxoplasmose), et la nourriture distribuée est souvent inappropriée et attire mouches, insectes et rongeurs.

De nombreux systèmes s'offrent aux communes pour tenter de lutter contre la surpopulation de pigeons.

b) Bases légales

Les autorités communales peuvent agir soit sur base des notions de propreté et de salubrité publiques (art. 135 § 2 al. 1 NLC), soit sur base du dérangement public (art. 135 § 2, 7° NLC).

⁷⁰ P. Blondiau, S. Bollen, M. Boverie, P. Despretz, J. Robert, *Les missions du bourgmestre*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, 1999, p. 355 ; C. Tremol, "les pigeons : lutter contre leur surpopulation", *Mouv. comm.*, 2001, p 450.

c) Les solutionsNon répressives**1. L'éloignement***- les ultrasons*

Le but est d'effrayer l'oiseau mais ce système n'a pas encore donné pleine satisfaction en raison de certaines difficultés techniques liées à sa mise en œuvre. De plus, le problème n'est pas résolu mais simplement déplacé.

- méthode visuelle

On revient à l'ancien système de l'épouvantail. Qui n'a pas déjà eu l'occasion de voir certains bâtiments parés de guirlandes colorées, de ballons ou autres destinés à effrayer ces oiseaux. Le problème est que cette méthode n'est pas efficace à long terme car il y a une accoutumance de l'animal. Une fois que le pigeon s'est rendu compte que l'"épouvantail" ne lui ferait aucun mal, il reprend son comportement antérieur. De plus, cette solution est loin d'être très esthétique.

- produits répulsifs

Il s'agit le plus souvent d'une pâte non toxique appliquée sur certains édifices afin de rendre les parois plus glissantes. Les pigeons sont alors déséquilibrés lorsqu'ils s'y posent et vont chercher d'autres perchoirs. Cependant, cette formule est relativement coûteuse et devient inopérante au bout d'un certain laps de temps (généralement 3 ans).

2. Protection des bâtiments

Différentes sociétés spécialisées offrent des solutions variées pour protéger les bâtiments contre les pigeons.

La plupart de ces méthodes sont relativement efficaces mais ont parfois comme désavantage d'empêcher l'accès de ces sites à d'autres espèces d'animaux sauvages dont les populations sont en déclin (chouettes, chauve-souris, passereaux...).

A nouveau, le problème des pigeons n'est pas résolu mais déplacé vers d'autres sites.

Par le biais de l'article 135 § 2 NLC et de la notion de propreté et éventuellement de tranquillité publique, le conseil communal peut imposer aux occupants d'un immeuble de prendre toutes les mesures utiles et nécessaires pour empêcher la nidification des pigeons dans leurs bâtiments⁷¹.

Si une situation particulière bien précise s'avérait problématique, le bourgmestre pourrait prendre les mesures qui s'imposent sur base des articles 133 et 135 § 2 NLC afin d'assurer la salubrité ou la tranquillité publique.

⁷¹ L'article 122 du règlement général de police de la commune de Molenbeek St-Jean précise que :
 "les occupants d'immeubles doivent procéder de manière permanente à l'obstruction des endroits propices à la nidification des pigeons ainsi que faire nettoyer et désinfecter les immeubles souillés.
 Celui qui enfreint les dispositions du présent article sera puni d'une amende administrative de 80 euros".

3. Les graines contraceptives

Il existe deux types de graines :

- les graines anticonceptionnelles qui rendent impossible la fécondation et donc la ponte. Cependant, l'utilisation de ces graines présente des contraintes car le pigeon doit, pour que la méthode soit efficace, ingérer une certaine quantité de produit chaque jour.
- les graines chimiostérilisantes qui bloquent l'ovulation chez la femelle pendant une période de plusieurs mois. L'utilisation de ces graines est moins contraignante car une petite dose de produit suffit. Le problème est que l'ingestion de trop grande quantités de ce produit cause des troubles du comportement chez les pigeons (qui se traduisent par une augmentation de pigeons écrasés).

Ces graines sont considérées comme des médicaments et n'ont pas encore été agréées par le Ministère de la Santé Publique.

A l'heure actuelle, il est donc interdit d'en importer et d'en distribuer sur la voie publique.

Mais cette méthode n'est pas la panacée :

- si les sources de nourriture des pigeons ne sont pas contrôlées, certains pigeons ne se nourrissent pas des graines stérilisantes. Ces individus vont augmenter leur taux de fécondité en réponse à la stérilité des autres pigeons. A terme, la population reste donc constante ;
- les graines peuvent être facilement ingérées par d'autres oiseaux si elles sont répandues dans des espaces ouverts.

La méthode n'est donc pas efficace si la population de pigeons à traiter n'est pas concentrée en un lieu donné.

4. Les pigeonniers

Eradiquer complètement les pigeons est impossible et n'est pas désiré par les gens (que serait une ville en l'absence d'oiseaux ?)

Différentes méthodes existent pour instaurer un contrôle des naissances chez les pigeons :

- l'addition de graines stérilisantes à leur nourriture (voir supra) ;
- les couvées factices qui ont pour effet de retarder les nouvelles fécondations (il suffit de mettre de faux œufs dans le nid) ;
- la régulation en retirant un certain nombre d'œufs par couvée.

Ces méthodes ne peuvent être mises en place que si les populations de pigeons sont localisées en un lieu déterminé.

Cette localisation peut se réaliser grâce au nourrissage (voir supra) ou par la capture et le transport des animaux au lieu désiré (le problème est que ces captures ne se réalisent pas toujours dans les meilleures conditions pour les oiseaux)⁷².

⁷² L'expérience est actuellement en cours à Schaerbeek.

Des pigeonniers ont été installés dans différents parcs de la commune et les pigeons seront "chassés" des zones où ils posent problème par des faucons apprivoisés.

Répressives

1. La capture

Cette méthode consiste à capturer les pigeons à l'aide de filets mécaniques ou de cages. Ensuite, on opère une sélection entre les oiseaux ainsi capturés : les pigeons bagués sont rendus à leur propriétaire. Les autres sont euthanasiés par gazage et ensuite incinérés. L'utilisation de cette méthode est très critiquée par les associations protectrices des animaux car, selon celles-ci, elle engendre un énorme stress chez les animaux et estropie ou blesse nombre d'entre eux.

De plus, en règle générale, les scientifiques s'accordent pour dire qu'éliminer une partie des pigeons n'apporte pas de solution durable car on ne prend pas le problème à la racine. La quantité de nourriture disponible reste la même et les "survivants" ont tendance à se reproduire davantage pour reconstituer, voire dépasser l'effectif qui existait.

2. Arrêter le nourrissage des pigeons

En application de l'article 135 §2 NLC, le conseil communal peut, par voie de règlement, interdire la distribution de nourriture sur la voie publique⁷³. Le bourgmestre peut être chargé de l'exécution d'un tel règlement par voie d'arrêtés de police de portée individuelle.

Le problème est que, dans notre société, l'acte de nourrir est vu de manière extrêmement positive.

De plus, différentes campagnes insistent sur les besoins des mésanges ou moineaux pendant l'hiver. Dans ce cas, on encourage les gens à nourrir ces oiseaux. Pourquoi eux et pas les autres ?

Et puis, la nourriture déposée pour les moineaux finit toujours par attirer les pigeons.

Un autre problème est que la nourriture est souvent inappropriée, ce qui entraîne des maladies mais aussi des mutations chez les pigeons.

Et puis, les gens encouragent le développement des individus "handicapés" en nourrissant davantage ceux-ci, alors que, dans la nature, ils auraient été éliminés.

Plutôt que d'interdire le nourrissage des pigeons, qui est une entreprise vaine, mieux vaut essayer de transformer les nourrisseurs en alliés.

Cela implique l'éducation des gens et surtout une bonne dose de communication.

En ne nourrissant les pigeons qu'à un seul endroit, cela permettrait leur localisation et partant d'autres initiatives pour limiter et contrôler leur population.

⁷³ Cfr. Annexe 6.

Par exemple, le règlement général de police de la commune de Molenbeek St-Jean prévoit dans son article 122 qu' "il est interdit d'abandonner, de déposer ou de jeter sur l'espace public et dans les lieux publics toute matière quelconque destinée à la nourriture des animaux en ce compris chats, chiens, canards, poissons, pigeons ...

Celui qui enfreint les dispositions du présent article sera puni d'une amende administrative de 80 euros".

4. Les chats errants

a) La problématique

Une chatte peut avoir six petits par portée (en moyenne) et cela deux fois par an. De nombreuses personnes laissent encore la nature suivre son cours. Cela ne pose aucun problème lorsque la situation est mûrement réfléchie par les maîtres, par contre, certains sont vite dépassés par l'ampleur de la descendance. S'ils ne sont pas tués, ces chats "excédentaires" sont déposés dans les refuges ou sont laissés à leur propre sort, parce que soi-disant "un chat sait se débrouiller".

Ces chats errants peuvent être de différents types :

- un chat d'intérieur qui vit dehors toute la journée ou qui ne rentre que rarement chez lui ;
- un chat abandonné ;
- un chat né dans la nature.

Le chat, contrairement au chien, est un animal autonome, solitaire. Cependant, dans la nature, les chats auront tendance à se regrouper là où il y a de la nourriture, un abri. Mais il n'y aura pas de structure sociale. Et, la présence de ce groupe attirera les nourrisseurs. La boucle est bouclée.

L'autre problème est qu'un chat ne videra pas tout de suite l'entièreté de la nourriture qui lui a été proposée, une partie des aliments va donc rester, pourrir et attirer d'autres animaux (renards, pigeons, rats...).

b) Les solutions

Non répressives

Vouloir éliminer ces chats est inefficace parce que d'autres viendront les remplacer à court ou moyen terme.

Comme pour les pigeons, mieux vaut maintenir ces chats à un endroit bien précis afin de pouvoir contrôler leur population.

Pour réaliser cet objectif, il faut à nouveau utiliser les nourrisseurs.

Une fois les animaux localisés, on peut passer à l'étape du contrôle de leur population par la stérilisation/castration⁷⁴ des différents individus.

Certaines communes ont mis en place un programme de stérilisation des chats errants⁷⁵.

⁷⁴ Castration : La castration consiste à enlever les testicules du chat sous légère anesthésie. Cette opération est toutefois déconseillée avant l'âge de 7 mois (avant cet âge le canal urinaire n'est pas à sa taille définitive).
Stérilisation : Chez la chatte, les ovaires (ovariotomie) et dans la majeure partie des cas également la matrice (ovariohystérectomie) sont enlevés sous anesthésie complète.

⁷⁵ L'ordonnance de la Région de Bruxelles Capitale du 16 mai 2002 relative à la stérilisation des chats errants, *M.B.*, 31 mai 2002 précise en son article 3 que

"la Région peut accorder une subvention aux communes qui procèdent à des actions dans le cadre de la stérilisation de chats errants sur leur territoire..."

Cette subvention est soumise à un certain nombre de conditions (comme par exemple le recours à un vétérinaire pour la castration et la garde post-opératoire des animaux).

L'ASBL Chats libres milite depuis de nombreuses années en faveur de la stérilisation des chats domestiques et des chats errants.

Quelques communes bruxelloises ont entamé un partenariat avec l'ASBL.

Ces communes versent un subside annuel à l'ASBL (dont le montant varie entre 1200 et 5000 euros⁷⁶) et l'ASBL se charge de la stérilisation des chats errants signalés dans ces communes.

Mais, même dans les communes qui ne versent aucun subside, l'ASBL, par le biais de bénévoles et des nourrisseurs de chats, mène son action de stérilisation. Il y a généralement un laisser-faire communal.

Répressives

La solution répressive consiste à sanctionner administrativement les nourrisseurs.

Sur base des articles 119 et 135 § 2 NLC et des notions de propreté et de dérangement publics, le conseil communal peut prendre un règlement de police qui interdit le nourrissage des chats errants ou de tout autre type d'animal sans propriétaire⁷⁷.

Rien n'empêche non plus le bourgmestre de prendre un arrêté de police sur base des articles 133 et 135 § 2 NLC pour remédier temporairement à une situation particulière.

5. Les animaux malades

a) Bases légales

Dispositions fédérales

La réglementation trouve sa source dans l'arrêté royal du 30 septembre 1883 contenant règlement d'administration générale pour assurer la surveillance de la police sanitaire des animaux domestiques.

La loi de base est cependant plus récente, il s'agit de la Loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux⁷⁸.

En exécution de cette Loi, de nombreux arrêtés royaux ont été pris afin de déterminer les mesures particulières de lutte contre différents types de maladies.

Le but poursuivi est de mettre en place un schéma général d'action pour éviter la propagation de ces infections. Il va de l'intérêt général que chaque cas soit traité avec la même rigueur.

Le bourgmestre est appelé à jouer un rôle central dans ces différents arrêtés royaux.

Le plus souvent, il sert de relais d'information entre les autorités sanitaires et les citoyens de sa commune.

⁷⁶ La stérilisation d'un chat coûte à l'ASBL 100 euros. En sachant qu'environ 600 à 700 chats sont stérilisés par an, on se rend compte que les subsides sont loin d'être suffisants pour prendre en charge tous les frais.

⁷⁷ Par exemple, le règlement général de police de la commune de Molenbeek St-Jean prévoit dans son article 122 qu' "il est interdit d'abandonner, de déposer ou de jeter sur l'espace public et dans les lieux publics toute matière quelconque destinée à la nourriture des animaux en ce compris chats, chiens, canards, poissons, pigeons ...

Celui qui enfreint les dispositions du présent article sera puni d'une amende administrative de 80 euros".

⁷⁸ M.B., 17 avril 1987.

La Nouvelle Loi Communale

Rien n'interdit au conseil communal de compléter ces dispositions légales par un règlement de police basé sur les articles 119 et 135 § 2, 5° NLC.
Cependant, ce règlement devra être compatible et conforme à la législation fédérale en vigueur.

De même, le bourgmestre peut être tenu de prendre différents arrêtés de police contenant les mesures d'exécution de ces législations fédérales.

Mais, le plus souvent ces mesures complémentaires se révèlent inutiles tant les législations fédérales se montrent précises sur la marche à suivre.

b) Généralités

Le bourgmestre est traditionnellement associé aux mesures de police sanitaire concernant les animaux.

Parallèlement aux agents qualifiés pour le contrôle de la santé des animaux, le bourgmestre est chargé de diverses missions particulières⁷⁹.

c) La police sanitaire⁸⁰

Mesures préventives

Le propriétaire (ou le gardien) d'un animal malade ou suspect, ainsi que tout vétérinaire qui soupçonne l'existence d'une maladie contagieuse, doivent avertir le bourgmestre de la commune où se situent les animaux.

Dans les 24 heures de la déclaration, le bourgmestre doit faire examiner les animaux suspects par le médecin-vétérinaire du gouvernement responsable pour le secteur.

Le jour même de la visite, le médecin-vétérinaire remet un rapport au bourgmestre⁸¹.

Sur base de ce rapport, le bourgmestre devra prendre les mesures qu'il juge les plus appropriées à la situation.

La mesure peut consister à :

- isoler l'animal ;
- enfermer l'animal ;
- assigner un périmètre spécial.

Afin de vérifier le respect de ces mesures, le bourgmestre peut ordonner des visites.

⁷⁹ Arrêté royal du 20 septembre 1883 contenant le règlement d'administration générale pour assurer la surveillance de la police sanitaire des animaux domestiques, *M.B.*, 21 octobre 1883 ; P. Blondiau, S. Bollen, M. Boverie, P. Despretz, J. Robert, *Les missions du bourgmestre*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, 1999, p. 386 à 389.

⁸⁰ M. Herbiet, G. Custers, *Vade-mecum de la fonction de bourgmestre*, Bruxelles, La Charte, 2001.

⁸¹ Le propriétaire de l'animal peut contester le rapport du médecin-vétérinaire.

Dans ce cas, il peut demander que, dans les 24 heures, une expertise contradictoire faite par un autre médecin-vétérinaire ait lieu.

Abattage de l'animal

En cas d'urgence, le bourgmestre peut ordonner l'abattage immédiat de l'animal malade. L'abattage doit se faire sur place et son cadavre doit être enfoui ou détruit au même endroit.

Avant de procéder à l'abattage, le bourgmestre doit requérir l'avis du médecin-vétérinaire et remettre son ordre écrit au propriétaire de l'animal en question.

Cadavre d'un animal atteint d'une maladie contagieuse

Il se peut qu'on ne remarque l'existence d'une maladie contagieuse qu'après le décès de l'animal lorsqu'on procède à l'examen de son cadavre.

Dans ce cas, le propriétaire de l'animal ou le vétérinaire ayant procédé à l'examen post-mortem doit avertir, dans un délai de 24 heures⁸², le bourgmestre de la commune où se trouve le cadavre.

d) Cas particuliers

Notre choix s'est porté sur la rage, maladie très connue de la population et qui peut se transmettre à l'homme, ainsi que sur la fièvre aphteuse et l'influenza aviaire parce que ces deux dernières maladies ont, à un moment donné, défrayé la chronique dans notre pays.

La rage^{83 84}

Toute personne qui détient un animal (domestique ou sauvage) atteint ou suspecté de rage est tenue de le séquestrer ou de l'abattre (si cela se révèle trop dangereux) et d'en aviser sans délai le bourgmestre⁸⁵.

Dès qu'un cas de rage est constaté dans la commune, le bourgmestre doit remplir certaines obligations en matière d'information :

- apposer des affiches en vue d'informer la population ;
- aviser, le plus rapidement possible, le gouverneur de province et les bourgmestres des différentes communes limitrophes. Ces derniers sont également tenus d'informer leurs administrés.

⁸² L'abatteur ou le boucher qui soupçonne l'existence d'une maladie contagieuse est aussi tenu à cette déclaration.

⁸³ En Europe, le renard est vecteur de la rage, maladie virale mortelle pour l'homme.

Un problème préoccupant de santé publique, même si, comme la plupart des autres pays européens, la Belgique peut s'enorgueillir de ne plus déplorer de cas de mortalité humaine.

Toutefois, il convient de signaler qu'en 1989, dans notre pays, pas moins de 1300 personnes ont subi un traitement "curatif" (vaccinations successives) suite à un contact avec un animal enragé ou suspecté de l'être. Cette maladie constitue également une menace permanente en matière de santé animale car les animaux de production et de compagnie en sont victimes.

⁸⁴ Différentes méthodes de lutte préventive contre la rage ont été proposées.

Pour protéger l'homme, la lutte contre la maladie chez les animaux domestiques peut être menée sur deux fronts : protéger directement les animaux domestiques par la vaccination et tenter d'éliminer la rage dans l'espèce animale vectrice.

Pour combattre la rage chez l'espèce sauvage vectrice, on a le choix entre deux attitudes, qui peuvent dans certains cas s'avérer complémentaires : soit celle de la prévention sanitaire, qui consiste à réduire artificiellement la densité des populations, soit celle de la prévention médicale, qui vise à réduire le nombre d'animaux réceptifs à la maladie par la vaccination.

⁸⁵ Arrêté royal du 10 février 1967 portant règlement de police sanitaire de la rage, *M.B.*, 25 février 1967.

Ensuite, le bourgmestre doit requérir un inspecteur-vétérinaire agréé pour examiner l'animal et déterminer les mesures de police sanitaire nécessaires.

Le Ministre de l'Agriculture peut également prescrire des mesures spéciales. Dans ce cas, il doit en informer les bourgmestres des communes concernées.

De plus, si le Ministre décide d'imposer des mesures de vaccination, le bourgmestre sera chargé de l'exécution de celles-ci (information des citoyens, lieu de la vaccination...).

La fièvre aphteuse⁸⁶

Lorsque des animaux (principalement des ruminants et des porcins) sont ou semblent atteints de cette maladie, leur détenteur ou le vétérinaire les ayant examinés doit en avertir immédiatement le bourgmestre de la commune où se trouvent ces animaux.

Dès qu'il a connaissance d'un foyer de fièvre aphteuse, le bourgmestre doit avertir le public.

Afin d'assurer cette information du public, il doit faire placer des écriteaux aux environs du foyer.

Lorsque l'inspecteur vétérinaire le juge nécessaire, il peut demander l'abattage des animaux.

Copie de cet ordre est transmis au bourgmestre qui devra prendre toutes les mesures utiles à son exécution.

Autour du foyer de la maladie, l'inspecteur vétérinaire va délimiter une zone de protection (dont le rayon est de minimum 3 km).

Les limites de cette zone doivent être communiquées au bourgmestre.

La loi impose différentes obligations au bourgmestre à l'intérieur de la zone :

- installation de panneaux délimitant la zone ;
 - recensement dans les 24 heures des animaux sensibles à la maladie et se situant dans la zone ;
 - recensement dans les 24 heures des animaux sensibles à la maladie et ayant quitté la zone depuis moins de 12 jours ;
 - interdiction de la circulation des espèces sensibles sur la voie publique ;
 - interdiction de transporter des espèces sensibles ;
- etc.

L'inspecteur vétérinaire déterminera également une zone de surveillance autour du foyer (d'un rayon de minimum 10 km).

Les limites de cette zone seront communiquées au bourgmestre.

Le bourgmestre est aussi tenu à un certain nombre d'obligations dans cette zone.

⁸⁶ Arrêté royal du 3 avril 1965 relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse, *M.B.*, 11 mai 1965.

L'influenza aviaire⁸⁷

Lorsque la présence de la maladie est détectée, l'inspecteur vétérinaire doit en informer le bourgmestre et lui notifier les mesures qui sont d'application dans l'exploitation.

Le bourgmestre sera responsable de l'exécution des mesures prescrites par l'inspecteur vétérinaire, par exemple :

- l'abattage de toutes les volailles de l'exploitation ;
- la destruction des animaux morts ou abattus ;
- la destruction de toute matière susceptible d'être contaminée ;
- la destruction de tous les oeufs pondus pendant la période d'incubation ;
- la désinfection totale du foyer et le respect d'un vide sanitaire d'au moins 21 jours avant l'introduction de nouvelles volailles dans l'exploitation.

L'inspecteur vétérinaire délimitera également une zone de protection (de minimum 3 km) et une zone de surveillance (de minimum 10 km) autour du foyer.

Le bourgmestre sera chargé de différentes tâches à l'intérieur de ces zones, notamment :

- informer les exploitants situés dans la zone des prescriptions qu'ils devront respecter ;
- apposer des panneaux d'avertissement ;
- procéder à l'inventaire de toutes les volailles présentes dans la zone.

e) Conclusion

On peut remarquer que dans cette matière qui relève de la santé publique, l'action du bourgmestre est encadrée par différents arrêtés royaux qui lui indiquent précisément la marche à suivre. Son pouvoir d'initiative est fortement limité.

Néanmoins, malgré le fait que sa compétence soit en grande partie liée, le bourgmestre est le maillon central et essentiel de toutes les mesures.

6. Les Nouveaux Animaux de Compagnie

Ces dernières années est apparu un phénomène particulier qui consiste à délaisser les animaux de compagnie conventionnels (les classiques poisson rouge, chat ou chien) au profit d'espèces plus "exotiques".

De plus en plus de gens se prennent d'amour pour les serpents, lézards, araignées, mangoustes, chiens de prairie, furets, écureuils ou autres.

Cet engouement ne va pas sans susciter diverses questions.

a) La problématique

Le problème est que ces animaux, souvent acquis sur un coup de tête ou "pour faire plaisir aux enfants", demandent une attention particulière au regard de leur nourriture, de leur sensibilité à certaines maladies ou de l'aménagement de leur enclos (un vivarium doit répondre à certaines caractéristiques).

⁸⁷ Arrêté royal du 28 novembre 1994 portant des mesures de police sanitaire relatives à l'influenza aviaire et à la maladie de Newcastle, *M.B.*, 11 février 1995.

Face à cette charge le plus souvent inattendue, certains n'hésitent pas à se débarrasser de ces animaux soit en les tuant, soit en les relâchant dans la nature.

Or, notre biotope n'est pas adapté pour accueillir de tels animaux et nos espèces indigènes ne sont pas toujours armées pour y faire face. Cela peut donc engendrer certaines catastrophes écologiques.

Cependant, ce tableau relativement noir ne doit pas faire perdre de vue que certains de ces animaux sont acquis par de véritables passionnés qui ont une connaissance accrue de leurs besoins et exigences.

Dans ce cas, ces personnes n'agissent pas pour suivre un phénomène de mode quelconque ou parce que l'animal "a l'air si mignon". Elles sont parfaitement documentées et leur décision est généralement mûrement réfléchie.

b) Bases légales

Dispositions fédérales

En février 2002, le Gouvernement Fédéral belge, à l'initiative de l'ancienne Ministre chargée de la Protection de l'Environnement, Mme Magda Aelvoet, a publié une liste de 42 animaux de compagnie autorisés⁸⁸.

Celle-ci s'intègre désormais à la Loi relative à la Protection et au Bien-être des Animaux du 14 août 1986 et devrait limiter quelque peu le scandale des importations d'animaux non adaptés à la vie domestique.

Si un particulier ne se conforme pas à cette législation, son comportement est constitutif d'une infraction.

La Nouvelle Loi Communale

Sur base de l'article 135 NLC et de la notion de sécurité publique ou de dérangement public, l'administration communale peut prendre les mesures qu'elle juge utiles (règlement de police ou arrêté) pour faire face aux problèmes qui peuvent être occasionnés par ces Nouveaux Animaux de Compagnie et par leurs propriétaires.

Cependant, il ne faut pas perdre de vue que ces mesures communales doivent être conformes aux normes supérieures en la matière.

La liberté des autorités communales dans ce domaine n'est donc pas totale.

⁸⁸ Arrêté royal du 22 août 2002 modifiant l'arrêté royal du 7 décembre 2001 fixant la liste des animaux qui peuvent être détenus, *M.B.*, 25 septembre 2002.

c) Les solutionsNon répressives

Un règlement de police pourrait imposer aux propriétaires de certaines espèces animales des mesures d'information des autorités communales⁸⁹.

Mais il n'est pas certains que les gens se conformeront à une telle exigence.

On pourrait également imaginer d'autres dispositions telles que l'interdiction de fréquenter certains lieux publics accompagné de ces animaux.

Répressives

Le conseil communal peut, par voie de règlement, interdire la détention de certains animaux. Cependant, une telle mesure pose différents problèmes :

- le contrôle du respect de cette mesure n'est pas des plus aisé ;
- cela pourrait être considéré par certains comme une mesure discriminatoire et disproportionnée par rapport aux dangers réels que peuvent représenter certains animaux.

Le bourgmestre pourrait aussi prendre un arrêté pour sécuriser une situation particulière qui se révélerait problématique.

Mais, dans cette hypothèse, l'avis éclairé d'un vétérinaire pourrait s'avérer nécessaire pour que le bourgmestre puisse prendre la solution la plus efficace.

⁸⁹ Par exemple, l'article 120 du règlement général de police de la commune de Molenbeek St-Jean précise que :
*" Sans préjudice des dispositions régionales et fédérales, la détention d'animaux sauvages ou exotiques doit en plus faire l'objet d'une déclaration préalable et écrite au Bourgmestre.
 Celui qui enfreint les dispositions du présent article sera puni d'une amende administrative de 100 euros".*
 En cas de difficultés, il faudra s'entendre sur le contenu des notions d'"animal sauvage" et d'"animal exotique".

Dans le même ordre d'idées, le règlement prévoit également que :

"... il est interdit, en dehors des cirques, de détenir tout animal considéré comme dangereux.

Celui qui enfreint les dispositions du présent article sera puni d'une amende administrative de 100 euros".

A nouveau, la question sera de savoir ce qu'est un "animal dangereux".

Introduction

Durant de nombreuses années, les seuls textes juridiques relatifs aux animaux (exception faite des Conventions de sauvegarde de certaines espèces sauvages) considéraient ces derniers comme de simples choses mobilières (pour le Code Civil de 1804) ou des marchandises (pour le traité de Rome) sur lesquelles leur propriétaire avait tous les droits.

Au fil du temps, des voix se sont élevées contre les traitements infligés à certains animaux qui leurs occasionnaient des souffrances inutiles.

Parallèlement, différents mouvements revendiquant des droits pour les animaux sont nés.

Peu à peu, les gens ont pris conscience que l'animal n'était pas qu'une "chose" mais aussi un être vivant.

Les pouvoirs politiques ont pris acte de ce changement et ont adopté, en 1986, une loi relative à la protection et au bien-être des animaux.

Au niveau local, le bourgmestre est chargé d'assurer le respect des dispositions légales protégeant les animaux, mais, cependant, il ne dispose pas toujours des moyens humains et logistiques nécessaires pour mener à bien cette mission.

De plus, la Nouvelle Loi Communale laisse le bourgmestre démuné pour entamer une action propre dans le domaine du bien-être animal.

En effet, s'il veut agir, cela devra se faire par le détour des notions de tranquillité publique et éventuellement de salubrité.

Section 1 – Bases légales générales

1. Les dispositions fédérales

La base en matière de protection des animaux est la Loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux⁹⁰ et ses différents arrêtés d'exécution.

On relèvera également l'Arrêté royal du 16 janvier 1998 relatif à la protection des animaux pendant l'abattage et la mise à mort⁹¹.

2. Les dispositions régionales

Les Régions ont pris différentes mesures relatives à la protection de l'environnement au sens large et à la sauvegarde de certaines espèces animales et végétales.

La base légale de ces différentes réglementations se trouve dans la Loi spéciale du 8 août 1980⁹² de réformes institutionnelles.

L'article 6 § 1, III, 2° de cette Loi prévoit que les Régions sont compétentes en ce qui concerne la conservation et la protection de la nature.

On peut citer, à titre d'exemple, les législations suivantes :

- * Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 relative à la conservation de la faune sauvage et à la chasse, *M.B.*, 13 novembre 1991
- * Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 octobre 2000 relatif à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *M.B.*, 28 novembre 2000
- * Arrêté de l'exécutif wallon du 30 mars 1983 relatif à la protection de certaines espèces d'animaux vertébrés indigènes vivant à l'état sauvage, *M.B.*, 21 juin 1983
- * Décret de la Région flamande du 24 juillet 1991 sur la chasse, *M.B.*, 7 septembre 1991

3. La Nouvelle Loi Communale

Il n'existe pas de disposition spécifique dans la Nouvelle Loi Communale qui permette au bourgmestre d'intervenir en vue de protéger les animaux de certains mauvais traitements infligés par l'homme.

L'action du bourgmestre dans ce domaine devra se faire par le détour d'autres réglementations :

- l'article 135 NLC peut éventuellement servir de base si les mauvais traitements auxquels sont soumis les animaux entraînent un problème d'hygiène ou causent un dérangement public. Il faut avouer que ces prétextes sont très artificiels ;
- des législations particulières habilite parfois le bourgmestre à prendre des mesures en vue de réglementer ou d'encadrer certaines activités impliquant des animaux (commerce de certaines espèces, compétitions).

Il serait peut-être utile, à l'avenir, de songer à une modification de la Nouvelle Loi Communale sur ce point afin de permettre une action plus directe des instances communales dans cette matière.

⁹⁰ *M.B.*, 3 décembre 1986.

⁹¹ *M.B.*, 19 février 1998.

⁹² *M.B.*, 15 août 1980.

Section 2 – Illustrations

1. La fête du mouton⁹³

a) La problématique

La fête du mouton est une fête religieuse islamique qui se déroule dix semaines après la fin du ramadan⁹⁴.

La tradition veut qu'à cette occasion un mouton soit sacrifié pour servir de met principal lors d'une grande fête familiale.

b) Répartition des compétences

La fête du mouton concerne trois niveaux de pouvoir :

- le **pouvoir fédéral** chargé de prendre en charge la problématique sanitaire, les abattoirs et le transport des animaux ;
- le **pouvoir régional** pour tout ce qui concerne le ramassage des déchets.
Mais la Région se limite rarement à ce rôle.
Le plus souvent, elle organise des réunions de coordination et apporte un soutien logistique aux communes ;
- le **pouvoir communal** en tant qu'exécuteur de la législation fédérale.
Néanmoins, il pourra aussi prendre diverses dispositions sur base de l'article 135 NLC (en matière de salubrité publique⁹⁵).
Finalement, ce sont les communes qui financent et organisent l'événement.

c) Règles applicables aux abattages rituels

Les règles religieuses

Ce sacrifice rituel se doit d'obéir à certains préceptes de l'Islam :

- la mise à mort du mouton se fait par égorgement ;
- l'animal ne peut pas être étourdi avant son égorgement ;
- en principe, tout homme peut réaliser l'opération pour autant qu'il remplisse les conditions suivantes :
 - * être musulman
 - * prononcer le nom de Dieu lors de l'égorgement
 - * savoir immoler selon les prescriptions islamiques (traiter l'animal avec douceur, le mouton ne peut pas voir le couteau, la lame doit être parfaitement aiguisée et l'égorgement doit se réaliser en un seul mouvement).

⁹³ Note de synthèse de Mme Lambotte de l'AVCB.

La fête du mouton est aussi appelée la fête de l'Aïd al Adha, la fête du sacrifice ou la fête de l'Aïd el Kebir.

⁹⁴ En 2004, cette fête se déroulait le 1er février.

⁹⁵ Par exemple, certains règlements généraux de police rappellent que :

"sans préjudice des dispositions régionales et fédérales, il est interdit, même pour la boucherie ou l'accomplissement d'un rite religieux :

*- de détenir dans les habitations du bétail destiné à l'abattage et/ou
- de procéder à l'abattage des animaux dans les habitations.*

Celui qui enfreint les dispositions du présent article sera puni d'une amende administrative de X euros."

La législation belge

Ces sacrifices doivent aussi répondre aux exigences de la loi belge sur le bien-être animal⁹⁶. Cette loi prévoit que les animaux destinés aux abattages rituels⁹⁷ (c'est-à-dire prescrits par un rite religieux) peuvent ne pas être étourdis avant d'être jugulés. C'est une dérogation au droit commun qui prévoit l'étourdissement obligatoire de tous les animaux avant leur abattage. Cette exception pour les sacrifices rituels justifie les différentes mesures prises pour les encadrer⁹⁸.

- (1) Ces abattages ne peuvent avoir lieu que dans des **abattoirs agréés** ou des établissements agréés par le ministre de l'Agriculture après concertation avec le ministre de la Santé Publique.
Ces établissements sont placés sous la responsabilité des autorités communales qui sont invitées à les mettre en place, à les organiser et à solliciter leur agrément. Ils ne peuvent donc pas se dérouler au domicile du propriétaire de l'animal.
- (2) En outre, l'abattage ne peut être effectué que par des **sacrificateurs habilités** par les représentants de l'autorité religieuse concernée (pour la fête du mouton, il s'agit de l'exécutif des musulmans de Belgique). Ces personnes doivent être spécialement formées pour atténuer autant que possible la souffrance de l'animal.
- (3) Le propriétaire de l'animal est tenu de faire une **déclaration** de l'abattage au moins deux jours avant celui-ci auprès de l'administration communale de son domicile. L'administration enregistrera la déclaration et remettra un récépissé qui devra accompagner l'animal lors de son transfert vers l'abattoir. Ce récépissé sera remis au préposé de la commune avant l'abattage. Ce dernier apposera sur le récépissé un cachet attestant du lieu et de la date de mise à mort. Ce document doit être conservé par le propriétaire des viandes jusqu'à la fin de l'année suivant l'abattage.

2. Les compétitions d'animaux⁹⁹

Les attributions et les obligations du bourgmestre dans ce domaine sont déterminées par l'arrêté royal du 23 septembre 1998 relatif à la protection des animaux lors de compétitions.

L'organisateur d'une compétition d'animaux doit demander une autorisation préalable au bourgmestre de la commune où la compétition est prévue.

Le bourgmestre doit être sollicité préalablement à toute compétition impliquant des chevaux, des chiens, des pigeons et les autres animaux déterminés par un arrêté ministériel (toujours inexistant à l'heure actuelle).

Les compétitions impliquant d'autres animaux sont interdites.

⁹⁶ Loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, *M.B.*, 3 décembre 1986.

⁹⁷ Arrêté royal du 11 février 1988 relatif à certains abattages prescrits par un rite religieux, *M.B.*, 1er mars 1988.

⁹⁸ Civ. Bruxelles, 10 février 2003, *Juristenkrant*, 2003, liv. 65, p. 5 ; Civ. Hasselt, 10 février 2003, *Juristenkrant*, 2003, liv. 65, p. 5.

⁹⁹ Arrêté royal du 23 septembre 1998 relatif à la protection des animaux lors de compétitions, *M.B.*, 21 octobre 1998.

Sauf en ce qui concerne les compétitions de pigeons, cette demande d'autorisation doit comporter :

- le programme des compétitions ainsi que leur calendrier si elles sont échelonnées tout au long de l'année ;
- le règlement des épreuves et les mesures de contrôle antidopage ;
- l'identité du vétérinaire chargé de la surveillance ;
- la description du parcours.

Le bourgmestre demande l'avis de l'inspecteur vétérinaire mais il dispose d'un pouvoir d'appréciation assez large des risques que la compétition fait courir aux animaux¹⁰⁰.

Le bourgmestre peut donner un accord valable pour une longue durée, pour des compétitions organisées par un même organisateur, pour une même espèce animale et sur le même parcours, mais à des dates différentes dans l'année.

3. Les animaux abandonnés¹⁰¹

L'article 135 § 2, 6° NLC confie à l'administration communale "*le soin de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces*".

¹⁰⁰ Un exemple particulier : les courses de chevaux sur asphalte et pavés

Cette illustration concerne une compétition de chevaux fortement médiatisée qui se tenait tous les premiers mardis d'octobre dans les rues de Sint-Eloois-Winkel et Krombeke, en Flandre occidentale.

Cette activité folklorique consistait en une course de chevaux dans les rues du village.

Le problème était que les rues où se déroulaient les compétitions n'étaient pas adaptées aux chevaux puisqu'elles étaient soit asphaltées, soit recouvertes de pavés. De plus, vu la période de l'année où se tenaient ces activités (octobre), le sol était souvent particulièrement humide.

Sur l'asphalte, les chevaux glissaient et risquaient de se briser une patte (ce qui pour un cheval signifie le plus fréquemment la mort).

Cette situation, relayée par les médias, a entraîné l'indignation de nombreuses personnes et des associations protectrices des animaux.

De nombreux spécialistes des équidés soutenaient la vindicte en considérant que faire trotter des chevaux sur de l'asphalte était totalement insensé et proposaient des alternatives aux organisateurs afin de rendre ces courses moins cruelles et dommageables pour les chevaux.

Malgré toute cette agitation, le bourgmestre de Sint-Eloois-Winkel de l'époque n'eut nullement l'intention d'interdire les courses.

Il espérait rétablir le calme, éviter les manifestations d'activistes de tout bord et permettre le maintien d'une activité avant tout folklorique.

Cependant, le Ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Louis Tobback, trouva toute cette mobilisation un peu exagérée et décida par conséquent, une semaine avant l'événement, d'interdire les courses de chevaux dans les rues.

Un groupe de travail interparlementaire sur le bien-être des animaux, composé de députés et de sénateurs, s'exprima sur ce sujet délicat et arriva à la conclusion que de telles courses devaient être interdites.

Finalement, on décida d'amender¹⁰⁰ la Loi du 14 août 1986 sur le bien-être des animaux pour résoudre la question.

L'article 36 bis de cette loi dispose dorénavant que "*sans préjudice de l'application de peines plus sévères portées par le Code pénal, est puni d'une amende de 26 francs à 1 000 francs celui qui organise une course de chevaux et/ou un entraînement en préparation à une course de ce genre ou qui y participe, si la course a lieu totalement ou partiellement sur la voie publique, dont le revêtement consiste en asphalte, béton, pavés, briques ou un autre matériau dur*".

¹⁰¹ Art 135 § 2, 6° NLC ; art. 24 Loi sur la fonction de police, M.B., 22 décembre 1992; Loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, M.B., 3 décembre 1986, art. 9 et suivants.

L'article 24 de la Loi sur la fonction de police prévoit que la police locale doit prendre les mesures de sûreté nécessaires en vue de mettre fin à la divagation des animaux dangereux ou abandonnés.

La Loi du 14 août 1996 détermine également la marche à suivre en cas de découverte d'un animal abandonné par un particulier (article 9).

En pratique, toute personne qui trouve ou recueille un animal doit, en principe, le remettre dans les 4 jours à l'administration communale dont elle dépend ou du lieu de découverte de l'animal.

La commune confiera alors cet animal à une personne chargée d'assurer les soins et le logement appropriés, à un refuge ou à un parc zoologique.

Cependant, si une telle solution s'avère impossible (en raison de caractéristiques propres à l'animal comme par exemple son agressivité), le bourgmestre pourra décider de :

- la vente de l'animal s'il s'agit d'un animal de boucherie ;
- la mise à mort.

Les policiers pourront éventuellement recourir eux-mêmes à la mise à mort pour autant qu'ils se conforment aux dispositions de l'article 15 de la Loi du 14 août 1986 et de l'article 37 de la Loi sur la fonction de police.

Cela a pour conséquence que les policiers ne peuvent mettre à mort l'animal qu'en cas de force majeure ou de nécessité. C'est-à-dire qu'il est impossible de prévenir autrement un danger imminent pour les personnes ou les biens.

Le sort des frais

Capter et placer un animal dans un refuge engendre certains frais.

L'article 9 § 2 de la Loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux prévoit que les frais sont à charge du propriétaire de l'animal errant, perdu ou abandonné.

Cette disposition est problématique.

Il est un fait que si l'animal est simplement *perdu*, son maître viendra le réclamer et il sera dès lors identifiable par le refuge et par l'administration communale. On pourra dès lors lui demander le remboursement des frais exposés.

Par contre, si un animal a été *abandonné*, il est très improbable que son propriétaire se fasse connaître. Cela a pour conséquence que les frais resteront à charge de l'administration communale et du refuge. Quant à l'animal *errant*, il est par définition sans maître.

Etant donné que cette disposition légale est peu efficace, on peut se demander si la commune n'a pas la possibilité de lever une redevance relative à la garde des animaux errants.

Une redevance ne peut être prélevée qu'au bénéfice du prestataire de service.

Dans l'hypothèse des animaux perdus, errants ou abandonnés, le prestataire de service est la police locale.

La question se pose alors de savoir si le conseil de police a la possibilité de lever une redevance par voie de règlement.

L'article 90 de la Loi du 7 décembre 1998 sur la police intégrée, structurée à deux niveaux¹⁰², prévoit que le conseil de police peut prendre des règlements relatifs à la perception d'une rétribution pour certaines missions de police administrative de la police locale.

Cependant, le même article précise que le Roi détermine les missions qui peuvent donner lieu à pareille rétribution. Cet arrêté royal est en cours de préparation.

¹⁰² M.B., 5 janvier 1999.

Comment régler la situation en attendant la liste des missions qui peuvent donner lieu à rétribution ?

Selon le Ministre de l'Intérieur¹⁰³, il faut appliquer l'arrêté royal du 14 septembre 1997 fixant les modalités relatives aux missions de police administrative remplies par la police communale pour lesquelles une rétribution peut être perçue¹⁰⁴.

Le problème est que la garde d'animaux errants ne figure pas parmi les missions de police administrative visées par l'arrêté royal du 14 septembre 1997.

Par conséquent, *dans l'état actuel* des textes, il n'est pas possible de prévoir de rétribution pour la garde d'animaux errants par les services de police.

Mais l'arrêté royal en projet devrait apporter une solution.

Il disposerait que :

"Les missions de police administrative qui donnent lieu à l'établissement d'une rétribution sont :

1) le transport et la conservation d'objets et d'animaux qui sont administrativement soustraits à leur propriétaire, comme prévu par l'article 30 de la Loi sur la fonction de police

...

4) les prestations de la police locale nécessitées par la capture d'animaux domestiques ou d'autres animaux qui sont sans garde".

Le point 1), par sa référence à l'article 30 de la Loi sur la fonction de police, vise les situations où les policiers sont amenés, dans les lieux accessibles au public, à soustraire un animal dangereux à la garde de son détenteur, et à saisir l'animal.

Le point 4) concerne, quant à lui, les animaux errants. Néanmoins, cet article ne résout pas le problème de tous les frais car seule la capture des animaux est visée par la possibilité de rétribution et non leur conservation.

4. Les activités folkloriques

De nombreuses activités folkloriques mettent en cause les animaux.

Certaines témoignent de l'attachement de l'homme à ceux-ci (la bénédiction des animaux à St Hubert par exemple), d'autres par contre peuvent susciter l'indignation car elles consistent à infliger des souffrances inutiles à l'animal (à titre d'exemple, on peut citer le lancer de chats vivants du haut du beffroi d'Ypres et le tir aux rats à Zaffelare. Cependant, il faut souligner que ces activités ont été remplacées par des alternatives moins cruelles et que, notamment, les animaux vivants ont cédé la place aux animaux en peluche ou en plastique).

Le problème est que le folklore est propre à une entité et est souvent limité au territoire d'une commune.

Il est donc souvent difficile pour le bourgmestre d'interdire une activité à laquelle se livrent joyeusement ses concitoyens (et électeurs potentiels) et parfois lui-même. D'autant plus, qu'il n'existe pas de disposition spécifique dans la Nouvelle Loi Communale relative à la protection du bien-être animal.

Nous nous limiterons à citer l'exemple de la pratique qui consiste à avaler de petits poissons vivants jetés dans un verre de vin et qui a lieu lors de la fête annuelle du Craquelin à Grammont.

Pendant de nombreuses années, les associations protectrices des animaux, Gaia en tête, ont mené différentes manifestations afin de sensibiliser l'opinion publique au sort de ces poissons et dans le but de faire cesser cette pratique.

¹⁰³ Art. 2.7 de la Circulaire ministérielle PLP 28 du 9 novembre 2002 traitant les directives pour l'établissement du budget de police 2003 à l'usage de la zone de police, *M.B.*, 21 décembre 2002.

¹⁰⁴ *M.B.*, 15 octobre 1997.

En 1998, en réponse à ces actions, le Ministre de l'Agriculture de l'époque, M. Pinxten, décide d'interdire cette pratique dans les cafés. Cependant, il autorise les responsables communaux de Grammont, de même que les ministres et autres personnalités à perpétuer le folklore. Autant dire que cette décision n'a pas apaisé les opposants à cette fête.

La même année, le parquet d'Audenaarde avertit les mandataires communaux que s'ils persistent dans le maintien de cette pratique, ils pourraient être poursuivis pour maltraitance envers les animaux.

Néanmoins, en février 1999, les édiles communaux ainsi que différentes personnalités politiques perpétuent la tradition.

Le parquet décide alors de poursuivre le bourgmestre et les échevins devant le tribunal correctionnel d'Audenaarde sur base de la Loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux.

Le 1er décembre 2000, le tribunal¹⁰⁵ rend son jugement dans lequel il considère que :

"la mise à mort des poissons d'une manière condamnable est contraire aux dispositions expresses de la législation qui vise le bien-être des animaux, laquelle n'autorise pas leur mise à mort dans le cadre de certaines manifestations culturelles et historiques". L'arrêt précise en outre *"que d'autres symboles peuvent suffisamment contribuer au même résultat"*.

Cependant, le tribunal ne condamnera pas le bourgmestre et les échevins parce que, selon le juge, ils auraient été trompés sur la légalité de leur acte étant donné que d'autres personnes censées connaître et faire la loi se sont jointes à eux.

¹⁰⁵ décision non publiée.

Conclusion

Trois constatations s'imposent au terme de ce travail.

Premièrement, lorsqu'on se trouve face à une situation qui engendre certaines nuisances, les pouvoirs publics ont tendance à vouloir trouver une solution simple et rapide.

On se rend compte que la précipitation est souvent mauvaise conseillère dans ce domaine comme dans d'autres.

Les problèmes sont souvent mal circonscrits ou mal compris. Avant de prendre une décision, il est important de se poser les bonnes questions et de prendre en compte tous les éléments et tous les intervenants qui contribuent à cette situation.

Cependant, cette méthode demande du temps. Or, du temps, nous n'en avons presque plus à l'heure actuelle.

Il faut comprendre avant d'agir.

Mais il faut aussi penser à informer de manière efficace la population des mesures qui sont prises.

L'animal ne comprend pas la décision et ne modifiera pas par lui-même son comportement.

Il faut sensibiliser les citoyens à la problématique et les encourager à respecter la mesure prise.

Bien sûr, il y aura toujours des réfractaires, mais le but est qu'ils ne forment plus qu'une minorité.

Deuxièmement, au niveau des solutions prises, il faut faire remarquer que suivre uniquement la voie préventive ou uniquement la voie répressive est à terme inefficace.

Les résultats les plus significatifs ne seront obtenus qu'en cumulant les deux approches : on prévoit d'abord une alternative, un dérivatif au comportement nuisible (par exemple les espaces sanitaires pour chiens sont une alternative aux besoins faits sur la voirie) et ensuite, on sanctionne ceux qui ne se conforment pas à la mesure.

De même, il est important d'éduquer les gens dans certains domaines (tout le monde n'est pas un spécialiste du comportement canin par exemple). De nombreuses personnes contribuent aux nuisances, non pas par mauvaise foi mais, parce qu'elles pensent qu'elles adoptent le bon comportement vis-à-vis de l'animal. Elles engendrent des problèmes par leur seule ignorance. C'est pourquoi il est nécessaire d'encourager les actions de sensibilisations, notamment au sein des écoles.

Troisièmement, les autorités communales ne disposent pas de pouvoirs spécifiques en matière de protection des animaux ou de lutte contre certaines nuisances. Presque toutes les mesures relatives à cette matière doivent se prendre par le détour des termes généraux de l'article 135 NLC.

Et, il est plus que probable qu'au moment de l'adoption de la Nouvelle Loi Communale lorsque le législateur parle de sécurité publique, il n'imagine pas que cela puisse servir de base à une législation sur les chiens dangereux, ou lorsqu'il parle de salubrité publique, il ne songe probablement pas au sort des carcasses de moutons sacrifiés lors de l'Aïd ou aux restes de nourriture distribués aux chats errants.

Il serait peut-être nécessaire pour plus de clarté que le législateur intervienne afin de créer une disposition spécifique relative aux compétences des autorités communales en matière de protection des animaux ou en matière de lutte contre les nuisances engendrées par ceux-ci.

Bibliographie

1. Législation

a) Législation relative à la police

- Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999 ;
- Proposition de loi organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, amendements, avis du Conseil d'Etat, rapport, texte adopté par la Commission, texte adopté en séance plénière et transmis au Sénat, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord., 1997-1998, n°1676, p. 1 à 11 ;
- Projet de loi organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux transmis par la Chambre des représentants, projet non évoqué, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1997-1998, n°1-1127, p. 1 et 2 ;
- Discussion et adoption de la proposition de loi organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, *Ann. parl.*, Ch., ses. ord., 1997-1998, séance des 21 et 22 octobre 1998 ;
- Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M. B.*, 22 décembre 1992.

b) Législation spécifique aux entités locales et provinciales

- Nouvelle loi communale du 24 juin 1888 ;
- Loi provinciale du 30 avril 1836.

c) Législation relative aux animaux (aperçu non exhaustif)

- Arrêté royal du 20 février 2003 établissant des prescriptions pour la détermination des teneurs en dioxines et en PCB de type dioxine dans les aliments des animaux, *M.B.*, 14 mars 2003 ;
- Arrêté royal du 7 octobre 2002 réglant la composition et le fonctionnement du Conseil du Bien-être des animaux, *M.B.*, 14 décembre 2002 ;
- Loi du 7 octobre 2002 portant assentiment au Protocole d'amendement à la Convention européenne sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques, fait à Strasbourg le 22 juin 1998, *M.B.*, 31 décembre 2002 ;
- Arrêté royal du 7 décembre 2001 fixant la liste des animaux qui peuvent être détenus, *M.B.*, 14 février 2002 ;
- Arrêté royal du 30 novembre 2001 portant interdiction de certaines expériences sur animaux, *M.B.*, 23 janvier 2002 ;
- Arrêté royal du 17 mai 2001 relatif aux interventions autorisées sur les vertébrés pour l'exploitation utilitaire de l'animal ou pour limiter la reproduction de l'espèce, *M.B.*, 4 juillet 2001 ;

- Arrêté royal du 1er mars 2000 concernant la protection des animaux dans les élevages, *M.B.*, 6 mai 2000 ;
- Arrêté royal du 23 octobre 1998 portant des mesures de police sanitaire pour la protection contre certaines zoonoses et certains agents zoonotiques chez les animaux en vue de prévenir les foyers d'infection et d'intoxication dus aux animaux et produits d'animaux, *M.B.*, 5 novembre 1998 ;
- Arrêté royal du 23 septembre 1998 relatif à la protection des animaux lors de compétitions, *M.B.*, 21 octobre 1998 ;
- Arrêté royal du 16 janvier 1998 relatif à la protection des animaux pendant l'abattage ou la mise à mort, *M.B.*, 19 février 1998 ;
- Arrêté royal du 3 octobre 1997 portant des mesures de police sanitaire relatives à la lutte contre certaines maladies exotiques des animaux, *M.B.*, 15 novembre 1997 ;
- Arrêté royal du 17 février 1997 portant 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, *M.B.*, 24 mai 1997 ;
- Arrêté royal du 20 décembre 1996 relatif à la protection des animaux pendant le transport, *M.B.*, 13 mars 1997 ;
- Arrêté royal du 25 février 1993 relatif à l'interdiction de l'utilisation de déchets animaux dans l'alimentation animale, *M.B.*, 3 avril 1993 ;
- Loi du 18 octobre 1991 portant approbation de la Convention européenne pour la protection des animaux de compagnie, faite à Strasbourg le 13 novembre 1987, *M.B.*, 19 février 1992 ;
- Loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, *M.B.*, 17 avril 1987 ;
- Loi du 14 août 1986, relative à la protection et au bien-être des animaux, *M.B.*, 3 décembre 1986 ;
- Arrêté royal du 9 mars 1953 concernant le commerce des viandes de boucherie et réglementant l'expertise des animaux abattus à l'intérieur du pays.

2. Doctrine

a) Livres

- ASTAES (J.), BAETSLE (M.), BEELEN (B.), COOLSAET (A.), DE SMET (P.), DUJARDIN (J.), ROELANDTS (B.), VAN HAEGENBORGH (G.), *Gemeenteraad bevoegdheden*, Bruges, Die keure, 2001 ;
- BLONDIAU (P.), BOLLEN (S.), BOVERIE (M.), DESPRETZ (P.), ROBERT (J.), *Les missions du bourgmestre*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, 1999 ;
- BOVERIE (M.), *La commune et la protection du cadre de vie*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, 2000 ;
- BOURDOUX (Gil L.) et DE VALKENEER (C.), *La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, Larcier, 1993 ;
- BOURDOUX (Gil L.) et DE VALKENEER (C.), *La réforme des services de polices (commentaire de la Loi du 7 décembre 1998)*, Bruxelles, Larcier, 2001 ;
- CHARLIER (P.), *100 questions sur les polices*, Liège, éditions Jeunesse et droit, 1998 ;
- DEBERSAQUES (G.), DEBYSER (J.), KOEKELBERG (F.), *Politiecodex*, Bruges, Die keure, 2000 ;
- DELPEREE (F.), DEPRE (S.), *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998 ;
- DESMOULIN (G.), *La Communauté européenne et la protection des espaces naturels – des financements européens au service de l'action locale*, Limoges, Pulim, 2001 ;
- DE PUE (E.), LAVRIJSEN (L.), STRYCKERS (P.), *Milieuzakboekje*, Diegem, Kluwer, 16^{ème} édition, 2002 ;
- DE VALKENEER (C.), *Le droit de la police (la loi, l'institution et la société)*, Bruxelles, De Boeck Université, 1991 ;
- DUJARDIN (J.), SOMERS (W.), VAN SUMMEREN (L.), DEBYSER (J.), *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Bruges, Die keure, 2000 ;
- FIJNAUT (C.), GOOSSENS (F.), HUTSEBAUT (F.), VAN DAELE (D.), *Het belgische politiewezen – wetgeving, beleid, literatuur*, Anvers, Kluwer, 1999 ;
- HAVARD (C.), *Manuel pratique de droit communal*, Bruges, La Charte, 2000 ;
- HERBIET (M.), CUSTERS (G.), *Vade-mecum de la fonction de bourgmestre*, Bruxelles, La Charte, 2001 ;
- LEBRUN (A.), *Memento de l'environnement*, Bruxelles, Kluwer, 2000-2001 ;
- LEJEUNE (M.A.), *Introduction au droit et aux institutions de la Belgique fédérale*, 2^{ème} éd., Bruxelles, La Charte, 1996 ;
- MARICQ (L.), *Les institutions communales*, Bruxelles, Vander, 2000 ;
- NIHOUL (P.), LOMBAERT (P.), *Belgique*, *Droit administratif et subsidiarité* sous la direction de R. Andersen et D. Déom, Bruxelles, Bruylant, 2000 ;
- RAMELOT (V.), MULLER (M.), *Sanctions administratives, promotion et mise en oeuvre dans les communes*, Bruxelles, Association des Villes et Communes de Bruxelles, 2003 ;
- VANDENHOUTE (T.), *La réforme des polices en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000 ;

- VAN OUTHRIE (L.), "La réforme des polices", *C.H. CRISP*, 1997 ;
- X., *Comment maîtriser l'agressivité canine ? une approche multidisciplinaire bien fondée*, Cabinet de la Ministre de la protection de la consommation, de la santé publique, de l'environnement et du bien-être des animaux, juillet 2003 ;
- X., *Mensen en andere dieren – hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven, Garant, 2001.

b) Articles

- BATAILLE (L.-M.), "Pouvoirs locaux : l'intérêt communal n'est heureusement pas défini par la Constitution", *Mouv. Comm.*, 2002, n° 766, p.106-107 ;
- BELEN (B.), VAN HAEGENBORGH (G.), "Lokale besturen", *T.B.P.*, 2003, p. 258 à 268 ;
- BOUVIER (J.), "Un dernier regard", *Mouv. comm.*, 1999, p. 68 à 78 ;
- BOUVIER (J.), "Les sanctions administratives : mode de gestion ou question de mode ?", *Mouv. Comm.*, 2002, n° 768, p. 197 à 199 ;
- CASTIAU (V.), LOMBAERT (B.), "La fonction publique locale – cinq années de jurisprudence du Conseil d'Etat (1996-2000)", *Rev. dr. comm.*, 2001, p. 2 à 38 ;
- COENEN (A.), "La loi du 13 mai 1999 relatives aux sanctions administratives dans les communes", *Mouv. Comm.*, 1999, p. 445 à 555 ;
- COENEN (A.), "L'évolution du contenu et des modes de gestion de l'intérêt communal", *Mouv. Comm.*, 1992, p. 81 à 90 ;
- COENEN (A.), "Les sanctions administratives dans les communes", *Mouv. Comm.*, 2001, p. 543 à 556 ;
- DEBERSAQUES (G.), "De politiehervorming : een overzicht van de wetgeving", *T.B.P.*, 2002, p. 1 à 29 ;
- DE HERT (P.), STEELANDT (D.), "De rol van de burgemeester na de politiehervorming", *T. Gem.*, 1999, p. 188 à 224 ;
- GODDRO (E.), "Comprendre la tutelle", *Rev. rec.*, 2002, p. 4 à 7 ;
- GODDRO (E.), DOBRUSZKES (B.), DE PAEPE (I.), "La tutelle spécifique des zones de police : analyse et évaluation", *Vigiles*, 2002, p. 159 à 173 ;
- GOOSSENS (F.), "Over dansende olifanten en elegante ballerina's - Beschouwingen bij de politiehervorming", *Jura Falc.*, 2000-2001, p. 139 à 173 ;
- HENDRICKX (T.), SMEETS (S.), STREBELLE (C.), "Chronique de criminologie. Le concept de proximité, base d'une nouvelle politique policière en Belgique", *Rev. dr. pén.*, 1998, p. 531 à 549 ;
- LAMBOTTE (F.), "La politique communale de l'aménagement du territoire", *Les 19 communes bruxelloises et le modèle bruxellois*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 209 à 229 ;

- MEIJLAERS (S.), "De politiehervorming doorgelicht – Autonomie bij de lokale politie sterk ingeperkt", *De Gem.*, 2001, livre 3, p. 36 à 39 ;
- MEIJLAERS (S.), "De politiehervorming doorgelicht – De burgemeester en andere politieoverheden in het toekomstige politiebestedel", *De Gem.*, 2001, livre 4, p. 35 à 39 ;
- MEIJLAERS (S.), "Le bourgmestre et les autres autorités policières dans le futur paysage policier", *Vigiles*, 2001, p. 18 à 31 ;
- MOLITOR (C.), "La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales", *Rev. Dr. Comm.*, 2001, p. 150 à 173 ;
- ROBERT (J.), "Chiens dangereux : quels moyens d’actions pour la commune ?", *Mouv. Comm.*, 2000, p. 443 ;
- ROBERT (J.), "Police administrative : les compétences respectives du bourgmestre et du conseil communal", *Mouv. Comm.*, 1999, p.115 à 117 ;
- ROBERT (J.), "Le bourgmestre et les services de police : un état des lieux avant la nouvelle loi sur la police intégrée", *Mouv. comm.*, 2000, p. 96 à 101 ;
- ROBERT (J.), "La réforme des polices : un état de la question. La police locale entre déconcentration et décentralisation", *Mouv. comm.*, 1998, p. 379 à 385 ;
- TERMOL (C.), "Les pigeons : lutter contre leur surpopulation", *Mouv. comm.*, 2001, p.450 et 451 ;
- THIEL (P.), "Les règlements des conseils communaux. Florilège jurisprudentiel", *Rev. Dr. Comm.*, 1997, p. 2 à 30 ;
- THIEL, □L’autonomie communale□, *Droit communal*, 97/1, 1997, p. 3 à 30 ;
- VAN BOL (J.-M.), □De la démocratie communale : observations sur les rapports entre le conseil et le collège□, *Droit communal*, 96/3, 1996, p. 183 et suivantes ;
- VAN OUIRIVE (L.), "La police en question", *J. dr. jeun.*, 1998, p. 3 à 6 ;
- VANDERLINDEN (C.), "Autorités locales et statut des policiers", *Vigiles*, 2001, p. 177 à 184 ;
- WAUTHY (E.), □Quelques considérations sur l’autonomie communale□, *Mouv. comm.*, 1992, p. 128 et suivantes ;
- X., "Federale dotatie aan de lokale politie na de operatie meerkost", *De Gem.*, 2002, p. 50 à 55 ;
- X., "Les pouvoirs de police du maire", *La Gazette des communes, des départements, des régions*, cahier n° 3, 17/1643, 29/04/2002.

3. Jurisprudence

- Civ. Bruxelles (réf.), 10 février 2003, *Juristenkrant*, 2003, p. 5 ;
- Civ. Hasselt (réf.), 10 février 2003, *Juristenkrant*, 2003, p. 5 ;
- Cass., 5/11/2002, n° RG P.02.0042, <http://www.cass.be> ;
- C.E., 8/05/2001, n° 95.192, *J.L.M.B.*, 2001, p. 1596 ;
- Civ. Tournai, 25/10/2000, *Rev. dr. rur.*, 2001, p. 35 ;
- C.A., 18 décembre 1996, *M.B.*, 11 janvier 1997, p. 580 ;
- C.A., 05/03/1996, n° 16/96, *M.B.*, 18/04/1996, p. 9156 ;
- Gand, 20/09/1995, *R.W.*, 1995-1996, p. 1090 ;
- Cass., 28/02/1995, *R.W.*, 1996-1997, p. 881 ;
- Corr. Gand, 29/11/1994, *T.M.R.*, 1996, p. 371 ;
- C.E., 19 janvier 1994, *rev. reg. dr.*, 1994, p. 418 ;
- C.E., 6/02/1992, n° 38.665, *Arr. R. v. St.* ;
- Corr. Bruxelles, 2/10/1991, *J.T.*, 1992, p. 274 ;
- Corr. Furnes, 30/05/1980, *R.W.*, 1980-1981, p. 671.

4. Sites internet

- Site de l'Union des villes et communes de Wallonie
<http://www.uvcw.be>
- Site de l'association de la ville et des communes de la région Bruxelles-Capitale
<http://www.avcb-vsgb.be>
- Site de la vlaamse vereniging voor steden en gemeenten
<http://www.vvsg.be>
- Site de l'institut bruxellois pour la gestion de l'environnement
<http://www.ibgebim.be>
- <http://www.wallonie.be>
- <http://www.police.be>

5. Adresses utiles

- **Ethologia ASBL**
rue Konkel n° 87-89
1150 Bruxelles
- **ASBL Chats libres**
rue des Bollandistes n° 34
1040 Bruxelles