

N° 383355

M. A...

3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 18 janvier 2016

Lecture du 12 février 2016

## CONCLUSIONS

### M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

M. A... est exploitant agricole. Il exerce une activité d'élevage dans l'Eure. Lors d'un contrôle de son exploitation, les agents de la direction départementale de la protection des populations ont constaté que trois des cinq bovins de son cheptel n'étaient pas porteurs de boucles auriculaires, en contravention avec les dispositions réglementaires relatives aux règles d'identification des bovins. Ils ont également constaté la présence de huit moutons non identifiés, là aussi en méconnaissance de la réglementation.

Par un courrier du 30 juin 2011, le préfet de l'Eure a demandé à M. A... de transmettre les informations permettant de prouver l'identité, l'âge et l'origine des trois bovins dépourvus de marques auriculaires, et d'effectuer les démarches nécessaires à l'identification des ovins. Par un courrier du 20 septembre 2011, le préfet a constaté que ces informations ne lui avaient pas été communiquées, pas plus que n'avaient été effectuées les démarches concernant les ovins. Il a imparti à M. A... un délai de 48 heures pour transmettre ces informations, ainsi que celles permettant l'identification des ovins, en précisant qu'à l'issue de ce délai il exigerait, à défaut de transmission, que M. A... fasse conduire les bêtes à l'abattoir à ses frais, conformément aux dispositions du I de l'article L. 221-4 du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Enfin le préfet demandait à M. A..., dans la même lettre, de désigner un vétérinaire chargé des opérations de prophylaxie de son exploitation.

Après rejet de son recours gracieux contre les décisions contenues dans ce courrier, M. A... en a demandé l'annulation au tribunal administratif de Rouen, qui a rejeté sa demande. Ce rejet a été confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai. M. A..., qui a obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle, se pourvoit en cassation.

Les moutons et le vétérinaire paraissent avoir disparu du paysage à hauteur de cassation. Les moyens du pourvoi de M. A... apparaissent tous en effet dirigés contre les motifs par lesquels la cour a statué sur sa contestation de la mise en demeure, contenue dans le courrier du 20 septembre 2011, de fournir les informations permettant l'identification des trois bovins. En conséquence, nous croyons qu'il faut interpréter les conclusions du pourvoi comme ne tendant qu'à obtenir l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il a rejeté les conclusions de M. A... contre cette décision – précisons qu'il s'agit bien, à nos yeux, d'une

décision susceptible de recours, compte tenu des effets attachés à l'expiration du délai de 48 heures fixé par le préfet, à savoir la conduite des bêtes à l'abattoir aux frais du détenteur<sup>1</sup>.

Parmi les moyens du pourvoi, l'un nous semble fondé et devrait vous conduire à apporter une précision intéressante sur le déroulement des opérations de contrôle des exploitations agricoles.

Devant la cour administrative d'appel, M. A... a soutenu que « les agents de contrôle avaient (...) l'obligation de rédiger un compte rendu de contrôle » et constaté que « pourtant cela n'a pas été fait », ce dont il a déduit qu'il était « fondé à solliciter la nullité du contrôle d'identification effectué le 24 juin 2011 »<sup>2</sup>. Pour écarter ce moyen, la cour a jugé, au point 3 de l'arrêt attaqué, « qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne subordonne à la rédaction préalable d'un compte-rendu de contrôle la mise en demeure de mettre à disposition de l'administration les informations de nature à prouver l'identification de l'animal, son âge, son origine et son dernier lieu de provenance ».

Or M. A... invoque en cassation les dispositions d'un règlement européen qui démentent l'affirmation très générale de la cour.

La Communauté européenne a adopté en 2000, avec l'intention de tirer les conséquences de la crise dite de la « vache folle », et dans un objectif de protection de la santé publique<sup>3</sup>, le règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil<sup>4</sup>. Celui-ci impose à chaque Etat membre de mettre en place, notamment, un système d'identification et d'enregistrement des bovins. C'est ce règlement qui rend obligatoire dans tous les Etats membres l'identification de chaque bovin par l'apposition de marques auriculaires et par l'établissement d'un passeport destiné à accompagner l'animal dans tous ses déplacements.

Un règlement (CE) n° 1082/2003 de la Commission<sup>5</sup> a été pris pour l'application du règlement n° 1760/2000. Il fixe la teneur des contrôles minimaux qui doivent être mis en œuvre par les Etats membres pour vérifier la bonne application du système d'identification et d'enregistrement des bovins. Son article 1<sup>er</sup> dispose que les contrôles sont effectués « au moins conformément aux exigences minimales fixées aux articles 2 à 5 ». Et le cinquième paragraphe de l'article 2 dispose que chaque inspection doit faire l'objet d'un compte rendu normalisé, exposant notamment « toute conclusion insatisfaisante », que le détenteur des animaux ou son représentant doit avoir la possibilité de signer en y consignant ses observations quant à son contenu.

---

<sup>1</sup> Sur cette question de la recevabilité des recours contre les mises en demeure, voir la synthèse faite dans les conclusions du président Stirn sur CE section, 25 janvier 1991, Confédération nationale des associations familiales catholiques, n° 103143 et autres, au Recueil p. 30.

<sup>2</sup> Requête d'appel, p. 6.

<sup>3</sup> Ce règlement a en effet été pris, notamment, au visa de l'article 152 du traité instituant la Communauté européenne, alors en vigueur, qui fondait la compétence de la Communauté en matière de santé publique.

<sup>4</sup> Règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil.

<sup>5</sup> Règlement (CE) n° 1082/2003 de la Commission du 23 juin 2003 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contrôles minimaux à effectuer dans le cadre du système d'identification et d'enregistrement des bovins.

Evidemment, par construction, les dispositions du règlement n° 1082/2003 ne font aucun lien entre l'établissement du compte rendu de contrôle et l'édition de la décision mentionnée au I de l'article L. 221-4 du CRPM. Elles ne précisent pas non plus à quel moment le compte rendu doit être établi et, notamment, n'imposent pas qu'il soit établi immédiatement à l'issue du contrôle sur place d'une exploitation. Si ces dispositions reconnaissent au détenteur des animaux le droit de faire valoir des observations et de signer le compte rendu, rien n'empêche que ces formalités interviennent postérieurement à la réalisation du contrôle.

Mais il faut bien sûr combiner le droit européen et le droit national, en sauvegardant l'effet utile du premier. A cet égard, il est évident que le droit reconnu au détenteur des animaux de signer le compte-rendu de contrôle et d'y porter ses observations est une garantie prévue en sa faveur. Dès lors, pour lui conserver sa portée utile, il est peu douteux que l'éleveur contrôlé doit être mis en mesure d'en bénéficier avant l'intervention de toute décision défavorable prise au vu des résultats du contrôle. La mise en demeure prévue par le I de l'article L. 221-4 du CRPM est assurément une décision défavorable, puisqu'à l'issue du délai de 48 heures imparti au détenteur des animaux pour transmettre les informations nécessaires à leur identification, les bêtes peuvent être conduites à l'abattoir à ses frais.

Nous vous proposons donc de juger que le compte rendu prévu à l'article 2 § 5 du règlement n° 1082/2003, à la suite de tout contrôle réalisé dans le cadre du système d'identification et d'enregistrement des bovins, doit être établi au plus tard avant la mise en œuvre de la procédure de mise en demeure prévue au I de l'article L. 221-4 du CRPM. Vous accueillerez, en conséquence, le moyen d'erreur de droit soulevé par le pourvoi.

Terminons par une brève remarque pour vous faire part d'une petite hésitation sur le caractère opérant de ce moyen d'erreur de droit. Nous remarquons en effet que, devant la cour administrative d'appel, M. A... n'invoquait aucun texte à l'appui du moyen selon lequel un compte rendu de contrôle devait être préalablement établi. Ceci dit, d'une part, le droit européen était bien dans le paysage du litige puisque le règlement n° 1760/2000 est cité parmi les textes de référence mentionnés en tête du courrier du 20 septembre 2011 dont le requérant a demandé l'annulation. D'autre part et surtout, la cour a pris le parti d'affirmer que l'obligation dont se prévalait M. A... ne découlait d'aucun texte et cela nous paraît suffire à rendre son arrêt critiquable par le moyen d'erreur de droit soulevé par le pourvoi. Nous croyons qu'il ne s'agit pas d'un moyen inopérant car nouveau en cassation mais d'un moyen né de l'arrêt attaqué<sup>6</sup>.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'arrêt attaqué en tant seulement qu'il porte sur la décision du 20 septembre 2011 ordonnant la conduite à l'abattoir, à défaut de transmission sous 48 heures d'informations établissant leur identité, de trois bovins de l'exploitation de M. A... ;

---

<sup>6</sup> Voir en ce sens, par exemple, CE 2 juillet 2010, M. M..., n° 323890, au Recueil sur un autre point ; CE 13 juillet 2007, Min. c/ SA Manutention Transports Laffont, n° 284689, inédite au Recueil ; CE section, 28 février 2001, Min. c/ M. T..., n° 199295, au Recueil sur un autre point.

2. Renvoi de l'affaire, dans la mesure de la cassation prononcée, à la cour administrative d'appel de Douai ;

3. Mise à la charge de l'Etat d'une somme de 3 000 euros à verser à la SCP Roger-Sevaux-Mathonnet, avocat de M. A..., en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve que cette société renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat.