

N° 395326, 396025
Association de défense des
agriculteurs de La Réunion

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies
Séance du 1^{er} mars 2017
Lecture du 20 mars 2017

CONCLUSIONS

Vincent DAUMAS, rapporteur public

Une ordonnance du 22 juillet 2011¹ est venue modifier les dispositions du code rural et de la pêche maritime (CRPM) relatives à la prévention, à la surveillance et à la lutte contre les dangers sanitaires. Cette ordonnance avait pour ambition d'améliorer la classification des dangers sanitaires afin de mieux distinguer les responsabilités respectives des pouvoirs publics, celles des organisations professionnelles et celles des exploitants agricoles. L'objectif était également de concentrer les moyens des pouvoirs publics sur les dangers sanitaires les plus graves.

Les dispositions de l'article L. 201-1 du CRPM, dans leur rédaction issue de cette ordonnance, prévoient ainsi que les dangers sanitaires sont classés en trois catégories :

- la première catégorie regroupe les dangers qui sont de nature à porter une atteinte grave à la santé publique ou à la santé des végétaux et des animaux ou à mettre gravement en cause les capacités de production d'une filière animale ou végétale ; ils requièrent, dans un but d'intérêt général, des mesures de prévention, de surveillance ou de lutte rendues obligatoires par l'autorité administrative ;

- la deuxième catégorie regroupe les autres dangers sanitaires pour lesquels il peut être nécessaire, dans un but d'intérêt collectif, de mettre en œuvre des mesures de prévention, de surveillance ou de lutte définies par l'autorité administrative ou approuvées par elle ; l'article L. 201-1 renvoie sur ce point aux dispositions de l'article L. 201-12, qui prévoient que, lorsqu'une association sanitaire régionale a été reconnue, elle peut soumettre à l'approbation de l'autorité administrative des programmes collectifs volontaires de prévention, de surveillance et de lutte contre certains dangers sanitaires ; l'adhésion à un tel programme peut, lorsqu'il est approuvé, constituer une condition préalable à une qualification sanitaire ou à une certification sanitaire en vue des échanges et des exportations vers les pays tiers ;

- enfin la troisième catégorie regroupe, par défaut, tous les autres dangers sanitaires ; pour ces dangers de 3^e catégorie, les mesures de prévention, de surveillance ou de lutte relèvent de l'initiative privée.

¹ Ordonnance n° 2011-862 du 22 juillet 2011 relative à l'organisation de l'épidémiologie, de la prévention et de la lutte contre les maladies animales et végétales et aux conditions de délégation de certaines tâches liées aux contrôles sanitaires et phytosanitaires.

Le dernier alinéa de l'article L. 201-1 du CRPM habilite le pouvoir réglementaire à définir les conditions dans lesquelles est établie la liste des dangers sanitaires des 1^{re} et 2^e catégories.

Les dispositions de l'article D. 201-1 du CRPM, issues d'un décret du 30 juin 2012² pris pour l'application de ces dispositions législatives, prévoient que la liste des dangers sanitaires de 1^{re} et de 2^e catégorie est établie par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.

La leucose bovine enzootique (LBE) est une infection virale qui affecte les bovins. La contamination se fait principalement par le sang, le lait et la semence. Elle n'est pas transmissible à l'homme. Chez les bovins, les signes cliniques sont faibles. L'infection est susceptible de se développer en trois phases dites « asymptomatique », de « lymphocytose persistante » et « tumorale ». Au cours de la première phase, la quasi-totalité des bovins ne présentent aucun signe clinique : ils sont porteurs asymptomatiques du virus. Pour 50 à 70 % de l'ensemble des bovins infectés, cette phase asymptomatique persistera toute la vie de l'animal. Seuls 30 à 50 % des bovins infectés développent la deuxième phase, « de lymphocytose persistante ». Cette phase est caractérisée par une prolifération des lymphocytes, sans signe clinique apparent. Elle peut soit se maintenir pendant de très nombreuses années, soit disparaître subitement. Moins de 5 % des bovins infectés développent la troisième phase de la maladie, entre 4 et 10 ans après l'infection, phase au cours de laquelle des tumeurs apparaissent, dont certaines peuvent conduire, au terme d'une évolution plus ou moins rapide, à la mort.

Les mesures de lutte contre la LBE ont été définies par un arrêté du ministre de l'agriculture du 31 décembre 1990. Celui-ci prévoit notamment des mesures de dépistage et l'abattage des bêtes reconnues infectées. En application des nouvelles dispositions du CRPM relatives au classement des dangers sanitaires, la LBE a d'abord été provisoirement inscrite dans la 1^{re} catégorie, comme toutes les maladies réputées contagieuses, par le décret du 30 juin 2012 dont nous avons déjà dit un mot. Puis elle a été rétrogradée en 2^e catégorie par l'arrêté ministériel du 29 juillet 2013³ qui a établi, en application de l'article D. 201-1 du CRPM, la liste des dangers sanitaires de 1^{re} et de 2^e catégorie en ce qui concerne les espèces animales. Ce classement a été effectué, il faut le noter, sans pour autant que fussent modifiées les mesures de lutte contre la LBE définies par l'arrêté du 31 décembre 1990.

Alors que la France métropolitaine est reconnue indemne de LBE depuis 1999, c'est une toute autre situation à La Réunion. Dans ce département, non seulement la LBE n'a pas disparu mais elle est courante. D'après les pièces du dossier qui vous est soumis, elle affecterait en moyenne environ 30 % du cheptel dans les élevages allaitants et 70 % dans les élevages laitiers. On conçoit que, face à une telle situation, l'administration ait renoncé à mettre en œuvre dans toute leur rigueur les mesures, notamment d'abattage, prévues par l'arrêté ministériel du 31 décembre 1990.

Pour mettre le droit en cohérence avec les faits, le ministre chargé de l'agriculture a procédé en deux temps. Un arrêté du 4 septembre 2015 a d'abord modifié la liste des dangers sanitaires de 2^e catégorie fixée par l'arrêté du 29 juillet 2013 pour y introduire une colonne

² Décret n° 2012-845 du 30 juin 2012 relatif aux dispositions générales organisant la prévention, la surveillance et la lutte contre les dangers sanitaires de première et deuxième catégorie.

³ Arrêté du 29 juillet 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces animales (NOR : AGRG1320208A).

intitulée « Région(s) visée(s) » et renseigner la case correspondante de la ligne « leucose bovine enzootique » en y faisant figurer les mots « France métropolitaine, Guadeloupe, Guyane, Martinique et Mayotte » – à l'exclusion, donc, de La Réunion. Cet arrêté revenait à prévoir qu'à La Réunion, la LBE ne serait plus regardée comme un danger sanitaire de 2^e catégorie et donc se retrouverait, par défaut, dans la « catégorie-balai », la troisième. Dans un second temps, un arrêté du 1^{er} octobre 2015⁴ a modifié l'arrêté du 31 décembre 1990 définissant les mesures de lutte contre la LBE pour limiter l'application de l'essentiel de ses dispositions, notamment celles relatives aux mesures de dépistage et d'abattage, aux seuls territoires où la LBE est classée en danger sanitaire de 2^e catégorie. Par l'effet combiné de ces deux interventions, l'essentiel des mesures de lutte contre la LBE ont cessé d'être obligatoires à La Réunion – et cessé du même coup de faire l'objet d'une participation financière de l'Etat⁵.

L'association de défense des agriculteurs de La Réunion vous demande l'annulation des deux arrêtés des 4 septembre et 1^{er} octobre 2015. Ses deux requêtes, qui ne posent pas de difficultés en termes de compétence ni de recevabilité, nous paraissent fondées. Vous pourrez les joindre pour statuer par une seule décision. Comme nous vous proposerons, *in fine*, de faire usage de votre jurisprudence *AC !*⁶, il nous faut dire un mot de chacun des moyens des deux requêtes.

1. Nous commençons par l'examen de la requête dirigée contre l'arrêté du 4 septembre 2015 (n° 395326).

1.1. Les deux moyens tirés d'irrégularités de procédure que soulève l'association ne sont pas fondés. L'arrêté attaqué devait être précédé d'un avis du conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAV) en vertu du III de l'article D. 201-2 du CRPM. Toutefois, d'une part, il n'était pas nécessaire que cet avis fût émis sur la base d'une évaluation de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) : cette exigence n'est applicable que pour l'établissement de la liste des dangers sanitaires de 1^{re} catégorie (voyez le I de l'article D. 201-2). D'autre part, l'avis du CNOPSAV pouvait régulièrement être émis par sa section spécialisée dans le domaine de la santé animale : l'existence de deux sections spécialisées de ce comité, l'une en santé animale, l'autre en santé végétale, est prévue par l'article D. 200-3 du CRPM.

1.2. Nous vous proposons d'accueillir, en revanche, le premier moyen de fond soulevé par la requête.

Ce moyen est tiré de ce que le ministre a méconnu l'article L. 201-1 du CRPM en prévoyant qu'une même maladie peut, selon la partie du territoire considérée, être classée en danger sanitaire de 2^e ou de 3^e catégorie.

Le ministre de l'agriculture, en défense, soutient l'idée que, s'il existe une seule liste des dangers sanitaires de 1^{re} catégorie, il est possible de « régionaliser » les dangers sanitaires

⁴ Qui nous paraît pris sur le fondement des dispositions combinées de l'article L. 221-1 du CRPM et de celles de l'arrêté interministériel du 24 octobre 2005 (NOR : AGRG0502384A) pris pour l'application de cet article.

⁵ Voir sur ce point les dispositions de l'arrêté du 31 décembre 1990 fixant les mesures financières relatives à la prophylaxie collective et à la police sanitaire de la leucose bovine enzootique (NOR : AGRG9002163A).

⁶ CE assemblée, 11 mai 2004, Association AC ! et autres, n°s 255886 à 255892, au Recueil p. 197 avec les conclusions de C. Devys.

de 2^e catégorie, compte tenu de la circonstance que cette catégorie est définie au regard d'un « intérêt collectif », qui peut varier d'une région à l'autre du territoire national.

Nous peinons à adhérer à cette thèse, qui revient à soutenir que peuvent coexister, sur le territoire national, plusieurs listes des dangers sanitaires de 2^e catégorie, et jusqu'à une pour chaque région. Les dispositions de l'article L. 201-1 du CRPM ne donnent aucune indication allant en ce sens – au contraire, elles ne font mention que de « la liste » des dangers sanitaires de 1^{re} ou de 2^e catégorie. Quant aux dispositions spécifiques à l'outre-mer figurant au titre VII du livre II du CRPM, elles n'apportent aucune dérogation aux dispositions de l'article L. 201-1 qui autoriserait à y adapter la liste des dangers sanitaires – notamment pas à La Réunion.

Nous croyons donc que, lorsqu'un danger sanitaire remplit les conditions fixées pour être regardé comme relevant de l'une ou l'autre des deux premières catégories définies par l'article L. 201-1 du CRPM, il doit être classé sur la liste correspondante pour l'ensemble du territoire national.

En revanche, il nous semble que rien ne fait obstacle à ce que les mesures de prévention, de surveillance ou de lutte qu'appelle ce danger sanitaire soient adaptées selon les parties du territoire national où il sévit. Cela se déduit notamment des dispositions du 2^o de l'article L. 201-1 renvoyant à l'article L. 201-12, qui permettent, nous l'avons dit, l'approbation par l'autorité administrative de programmes collectifs volontaires arrêtés au niveau régional. Le ministre de l'agriculture, dans l'exercice du pouvoir réglementaire, peut donc arrêter des mesures de prévention, de surveillance ou de lutte contre les dangers sanitaires de 2^e catégorie territorialement différenciées.

Dit autrement, nous pensons que le ministre a commis une erreur de méthode : plutôt que de modifier la liste des dangers sanitaires de 2^e catégorie fixée par l'arrêté du 29 juillet 2013, pour prévoir que la LBE ne serait plus considérée comme telle à La Réunion, avant de tirer les conséquences de cette modification sur l'arrêté du 31 décembre 1990 définissant les mesures de lutte contre la LBE, il aurait dû modifier directement ce dernier arrêté pour adapter les mesures en question au cas de La Réunion.

1.3. Le deuxième moyen de fond soulevé par la requête ne doit pas vous retenir.

Il est soutenu que l'arrêté du 4 septembre 2015 méconnaît l'article L. 201-1 du CRPM en ce qu'il ne serait pas motivé par l'intérêt collectif. A l'appui de ce moyen, l'association requérante reproche au ministre d'avoir pris en considération l'intérêt économique du secteur de l'élevage à La Réunion. Mais les dispositions du 1^o de l'article L. 201-1 prévoient expressément qu'une mise en cause grave des capacités de production d'une filière animale ou végétale peut justifier, à elle seule, le classement d'un danger sanitaire en 1^{re} catégorie. L'impact économique des dangers sanitaires fait donc partie des éléments d'appréciation qui doivent être pris en compte pour procéder à leur classement dans la 1^{re} catégorie, et la cohérence nous paraît imposer de faire application de la même logique au classement d'un danger dans la 2^e catégorie.

1.4. Enfin il est soutenu que l'arrêté attaqué serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une erreur de droit en ce qu'il exclut du dispositif de lutte contre la LBE le seul territoire encore infesté par cette maladie.

Ce dernier moyen peut faire davantage hésiter.

Indiquons d'abord qu'il n'est pas tout à fait évident de déterminer quel doit être votre degré de contrôle, en tant que juge de l'excès de pouvoir, sur un arrêté classant un danger sanitaire en application de l'article L. 201-1 du CRPM. Vous savez que votre jurisprudence fait apparaître une dichotomie en matière de police sanitaire : vous n'exercez qu'un contrôle restreint sur l'appréciation du risque par les autorités sanitaires ; vous exercez un contrôle entier, que vous qualifiez expressément de contrôle de proportionnalité, sur les mesures prises pour parer à ce risque (voyez par exemple CE 28 juillet 2000, Association FO consommateurs et autres, n° 212115, au Recueil). L'exclusion d'une maladie de la liste des dangers sanitaires de 2^e catégorie à laquelle procède l'arrêté attaqué, pour la rétrograder en 3^e catégorie, procède un peu des deux : c'est parce que les risques associés à cette maladie ont été jugés suffisamment réduits que le ministre a estimé pouvoir décider ce déclassement, qui a pour effet de laisser à la seule initiative privée les mesures de prévention, de surveillance et de lutte. Compte tenu de ce caractère composite de l'acte attaqué, et partant de l'idée que le contrôle restreint constitue l'exception et non la règle, nous croyons qu'il y a lieu de mettre en œuvre un contrôle entier.

Ceci précisé, disons d'abord que le moyen d'erreur de droit n'est pas fondé : ce n'est pas parce que La Réunion est la seule portion du territoire national où la LBE sévit à grande échelle qu'il faudrait nécessairement prendre des mesures obligatoires ou collectives pour la prévenir, la surveiller ou lutter contre. Il y a lieu, nous l'avons dit, d'évaluer les risques associés, et notamment les effets sur l'économie des filières concernées.

Le ministre, à cet égard, a-t-il entaché sa décision d'une erreur d'appréciation en laissant, à La Réunion, à la seule initiative privée les mesures de prévention, de surveillance et de lutte concernant la LBE ? C'est ici qu'il est permis d'hésiter.

L'avis de l'ANSES versé au dossier fait apparaître des effets modestes sur le secteur de l'élevage à La Réunion, aussi bien s'agissant de la filière « viande » que de la filière « lait », en l'absence de vocation exportatrice de ce secteur : les pertes, pour l'essentiel, concernent la faible part des bovins infectés qui développent la phase tumorale de la maladie ; quant à la phase de « lymphocytose persistante », si de nombreuses études suggèrent qu'elle induit un affaiblissement de la capacité de réponse immunitaire des bovins, l'impact direct sur leur santé reste incertain. Il ressort également de cet avis que les élevages bovins de La Réunion doivent faire face à de nombreux autres problèmes sanitaires, comparés auxquels la lutte contre la LBE n'apparaît pas prioritaire. Enfin, l'avis met en évidence l'existence probable, à La Réunion, d'un frein aux mesures de lutte contre la LBE, en raison de la présence importante de stomoxes – des mouches piquantes – dont il existe de sérieuses raisons de penser qu'ils constituent un agent de transmission de la maladie.

Au regard de ces éléments, et alors que l'argumentation de l'association requérante reste très sommaire, l'erreur d'appréciation n'apparaît pas avec évidence. Bien sûr, il peut sembler radical de renoncer à toute mesure obligatoire ou collective, y compris la plus élémentaire – le dépistage de la maladie. Mais à partir du moment où il ressort des pièces du dossier que l'élevage réunionnais peut s'accommoder de la LBE, sans que soient mises en danger ses capacités de production, il est difficile d'identifier l'intérêt collectif qui justifierait une obligation de dépistage, ou même un programme collectif volontaire de dépistage. Que certains éleveurs puissent, individuellement, développer une ambition exportatrice pour les produits de leur élevage et désirer obtenir, à cette fin, qu'il soit reconnu indemne de LBE est une chose. Il ne s'en déduit pas, en l'absence d'ambition exportatrice du secteur de l'élevage à

La Réunion, que cela corresponde à un intérêt collectif. A tout le moins, un tel intérêt collectif ne ressort pas des pièces du dossier.

Dès lors, nous ne croyons pas fondé ce dernier moyen de la requête.

2. Nous serons plus rapide dans l'examen de la requête présentée contre l'arrêté du 1^{er} octobre 2015 (n° 396025).

Signalons que l'association requérante ne conteste pas l'ensemble de cet arrêté, qui procède à diverses modifications de l'arrêté du 31 décembre 1990 relatif aux mesures de lutte contre la LBE. Elle n'attaque que les modifications concernant La Réunion, c'est-à-dire les dispositions de l'arrêté du 1^{er} octobre 2015 qui prévoient que les mesures prévues aux articles 1^{er}, 14, 15, 20, 27, 29 et 30 de l'arrêté du 30 décembre 1990 ne sont applicables que dans les territoires où la LBE est classée en danger sanitaire de 2^e catégorie. Autrement dit, la requête ne vise que les dispositions des 1^o, 10^o à 13^o et 16^o à 18^o de l'article 1^{er} de l'arrêté du 1^{er} octobre 2015.

2.1. Les moyens de légalité externe sont les mêmes que ceux présentés à l'appui de la requête précédente. Ils sont inopérants, l'association ne se prévalant que de dispositions applicables aux arrêtés de classement des dangers sanitaires en 1^{re} ou 2^e catégorie – ce que l'arrêté attaqué n'est pas.

2.2. Les moyens de légalité interne sont, tous sauf le dernier, affectés de la même inopérance.

Parmi ces moyens, certains constituent la reprise de ceux présentés dans la première requête, avec de légères nuances dans l'argumentation. Tous sont formulés comme si l'arrêté attaqué procédait au classement de la LBE en danger sanitaire de 3^e catégorie à La Réunion – or ce n'est pas l'objet de l'arrêté attaqué, qui se borne à tirer les conséquences de ce classement opéré par l'arrêté du 4 septembre 2015.

Mais le dernier moyen de la requête est, quant à lui, assurément opérant et fondé. L'association soutient qu'il y a lieu d'annuler l'arrêté du 1^{er} octobre 2015 par voie de conséquence de l'annulation de l'arrêté du 4 septembre 2015. Vous êtes bien dans une telle hypothèse, au sens de votre jurisprudence la plus récente (CE section, avis, 30 décembre 2013, Mme O..., n° 367615, au Recueil) : nul doute en effet que les dispositions contestées de l'arrêté du 1^{er} octobre 2015 sont intervenues en raison de celui du 4 septembre 2015, que nous vous proposons d'annuler.

3. Il restera à préciser les conséquences des annulations prononcées.

Il y a lieu, assurément, de moduler dans le temps les effets de ces annulations. La disparition des arrêtés annulés entraînerait l'application immédiate, à La Réunion, de la totalité des mesures de prévention, de surveillance et de lutte prévues par l'arrêté du 31 décembre 1990 – notamment l'abattage systématique des bêtes infectées. De telles conséquences seraient manifestement excessives.

Vous avez invité les parties à présenter leurs observations sur une éventuelle application de la jurisprudence *AC!*. Le ministre, dans l'hypothèse d'une annulation découlant de l'erreur de droit consistant à adopter une liste « territorialisée » des dangers

sanitaires de 2^e catégorie, a suggéré que les effets de l'annulation soient différés de six mois, afin de lui permettre de prendre des mesures spécifiques à La Réunion. L'association n'a pas réagi.

Dans ces conditions, nous vous proposons de repousser les conséquences de l'annulation à l'échéance d'un délai de six mois environ ; et compte tenu des délais de lecture et de notification de votre décision, de fixer cette prise d'effet de l'annulation au 1^{er} novembre 2017. Les parties ne vous ont pas beaucoup éclairé sur les effets que les arrêtés attaqués sont susceptibles d'avoir produits. En raison de cette incertitude – et pour éviter qu'il puisse être reproché à des éleveurs de La Réunion, pendant la durée d'application de ces arrêtés, de s'être mis en contravention avec la réglementation sanitaire –, nous vous proposons de recourir à la forme la plus achevée de modulation permise par votre jurisprudence *AC !*, en réputant définitifs les effets produits par ces deux arrêtés. Le tout bien sûr, comme il se doit, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de votre décision.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'arrêté du 4 septembre 2015 et des dispositions des 1^o, 10^o à 13^o et 16^o à 18^o de l'article 1^{er} de l'arrêté du 1^{er} octobre 2015, avec effet au 1^{er} novembre 2017, les effets produits par ces arrêtés antérieurement à leur annulation devant être réputés définitifs, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la décision à intervenir du Conseil d'Etat ;

2. Mise à la charge de l'Etat d'une somme globale de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.