

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 232.307 du 23 septembre 2015

G./A.216.972/VI-20.571

En cause : **LENOBLE-VARLET** Laurence,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre HENRY et Thierry WIMMER, avocats,
rue du Palais n° 64,
4800 Verviers,

contre :

l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne
alimentaire, en abrégé l'AFSCA.

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

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 17 septembre 2015, Laurence LENOBLE-VARLET sollicite, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de " la décision de prolongation de saisie conservatoire, lui notifiée le 14 septembre 2015, et opérée sur un troupeau d'alpagas et de caprins au lieu sis ALPAGAS DU MAQUIS, Bois des Tailles, 1 à 5560 HOUYET depuis le 14 août 2015".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Une ordonnance du 17 septembre 2015, notifiée aux parties, convoque celles-ci à comparaître le 21 septembre 2015 à 12 heures.

La partie adverse a fait parvenir une note d'observations et le dossier administratif.

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ont été acquittés dans le délai prescrit.

M. le Conseiller d'Etat, Président f.f., David DE ROY, a exposé son rapport.

Me Pierre HENRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Thierry DERIDDER, loco Murielle VAN DER MERSCH, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Denis DELVAX, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

Tels que les relate la requérante, les faits utiles à l'examen de la demande de suspension peuvent être exposés comme suit:

" Attendu que la requérante exploite un élevage d'une rigoureuse sélection d'alpagas huacayas provenant de grandes lignées néo-zélandaises, australiennes, américaines et péruviennes;

Qu'outre l'élevage, elle gère également une filature artisanale;

Que suite à la mort en date du 24 juillet 2015 d'un alpaga présent depuis cinq mois chez un client de la requérante, en l'espèce Madame CHEVALIER, domiciliée à 5170 PROFONEVILLE, Vignoble, 10, la partie adverse a suspecté que certains alpagas de l'exploitation de la requérante pourraient être atteints de tuberculose bovine;

Qu'en effet, l'autopsie de l'alpaga mort chez Madame CHEVALIER s'est conclue par une forte suspicion de tuberculose, la présence de myobacterium bovis ayant été relevée;

Que d'emblée, il convient de préciser qu'aucun cas de tuberculose n'a jamais été détecté chez la requérante;

Que de plus, l'alpaga en question, mort chez Madame CHEVALIER, cliente de la requérante, se trouvait dans un environnement possiblement vecteur de la maladie : terrain à l'abandon depuis 30 ans, abondance de faune sauvage au milieu des bois, absence de clôture convenable;

Qu'à ce titre, la requérante relève qu'en son exploitation, le site est entièrement clôturé par une double clôture intérieure en bois et une clôture extérieure électrique munie d'un voltage fortement puissant pour précisément faire obstacle à l'apparition d'une faune sauvage;

Qu'en outre, force est de constater que les 5 autres alpagas présents chez Madame CHEVALIER sont négatifs à la tuberculine bovine ; que la requérante ne détient d'ailleurs plus d'alpagas issu de l'importation querellée dans son élevage;

Attendu que par un courrier daté du 11 août 2015, la partie adverse a imposé l'application de multiples mesures dans l'exploitation de Madame CHEVALIER, et ce conformément à la loi du 24 mars 1987 (...);

Qu'en sus, par un procès-verbal n° 3287/2015/0001/NAM du 14 août 2015, la partie adverse a imposé la saisie conservatoire de l'ensemble des alpagas présents dans l'exploitation de la requérante sur pied de l'article 6 de l'Arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire en raison d'une suspicion de tuberculose (...);

Qu'il importe de noter que cette décision n'était pas motivée, se fondant uniquement sur des suspicions de tuberculose en raison de la mort d'un alpaga au sein de l'exploitation de Madame CHEVALIER ; qu'ainsi, cette première décision reprenait, sur une annexe, le motif «suspicion de tuberculose»;

Qu'aucun autre document ne lui a été communiqué;

Attendu qu'il convient de relever que la partie adverse a décidé de contrôler l'entière du troupeau à la double tuberculination via une injection en date du 14 août dont les résultats ont été relevés le 17 août 2015 alors que le vétérinaire de la requérante aurait dû effectuer une simple tuberculination, ce qui a été refusé par la partie adverse, sans explications fondées;

Que cette procédure est pourtant habituellement réservée aux troupeaux bovins;

Qu'à titre de bonne foi, la requérante avait procédé d'une attitude constructive en fournissant le registre complet du troupeau d'alpagas et en laissant la partie adverse inspecter l'exploitation;

Que force a été de constater que tous les animaux contrôlés issus du double test de tuberculination ont été répertoriés négatifs (...);

Que d'habitude, un test négatif à la double tuberculination pour les bovins correspond à la levée de toute mesure contraignante pour l'éleveur ; qu'in casu, la partie adverse refuse néanmoins toujours de procéder à la levée de la saisie conservatoire chez la requérante, sachant en tout état de cause et a fortiori que les alpagas ne sont pas destinés à intégrer la chaîne alimentaire;

Que de même, la requérante avait en date du 15 août 2015 fait procéder, soit avant le contrôle de la partie adverse, à l'euthanasie et à l'autopsie par l'ASBL ARSIA d'un alpaga présentant des anomalies respiratoires et de toux;

Que le présent rapport d'autopsie démontre clairement, et à suffisance, l'absence de tuberculose au sein du troupeau d'alpagas de la requérante (...);

Attendu que suite à une réunion entre la requérante et la partie adverse en date du 24 août 2015, la partie adverse a décidé que des prises de sang sérologiques devaient avoir lieu à l'exploitation de la requérante en date du 31 août 2015 et confiées à un laboratoire fournisseur de tests sérologiques certifié «IDEXX»;

Que la requérante conteste en toutes hypothèses la fiabilité et la validité de ces tests pour des raisons explicitées ci-dessous dans le cadre de l'examen des moyens;

Qu'il n'existe en l'occurrence aucun examen ou analyse faisant état de tests sérologiques positifs sur lesquels la partie adverse peut s'appuyer;

Attendu qu'au vu de l'ensemble de ces éléments, les conseils de la requérante se sont adressés à l'AFSCA par un courrier recommandé adressé en date du 21 août 2015 (...);

Que l'AFSCA a répondu par une missive du 8 septembre 2015 (...);

Que, concernant la méthodologie suivie, elle explique :

«Les alpagas étant des animaux exotiques, les tests habituels appliqués aux bovins (fiables à 80 % pour les bovins – 20 % pouvant être des faux négatifs – pour une double tuberculation (il est nécessaire de recouper les résultats des deux tuberculations pour exclure les faux positifs) permettant de détecter le mycobacterium bovis) doivent être adaptés aux spécificités de l'espèce des alpagas. Or, la fiabilité de ces tests de tuberculation n'est que de 60 % sur les alpagas, ce qui est scientifiquement peu fiable. Renseignements pris auprès d'autres laboratoires européens (les laboratoires britanniques et le laboratoire européen de référence en Espagne), l'AFSCA a alors décidé de pratiquer un test complémentaire, fiable lui aussi à 60 % : les prises de sang sérologiques. Lorsque les résultats de ce test complémentaire auront été recoupés avec les résultats des tuberculations, la fiabilité atteindra 80 %, ce qui est considéré comme raisonnablement fiable (il s'agit par ailleurs du même taux que pour les bovins). Suite à la réunion qui a eu lieu ce 24 août 2015 entre l'AFSCA et votre cliente, il a été décidé que les prises de sang sérologiques devaient avoir lieu en date du 31 août 2015. Les résultats de ce test sérologique du 31 août sont à présent connus et l'Agence est dans l'attente de leur interprétation scientifique de la part du CERSA».

Que l'AFSCA conclut son courrier en indiquant que la saisie devrait être levée immédiatement si les résultats des tests susmentionnés se concluaient par l'absence de mycobacterium bovis;

Que nonobstant l'affirmation selon laquelle les résultats des tests sérologiques étaient connus par l'AFSCA et malgré l'absence de preuves concrètes permettant d'établir l'existence d'une maladie au sein du troupeau de la requérante, la partie adverse a prolongé la mesure de saisie conservatoire notifiée à la requérante par un courrier recommandé daté du 14 septembre 2015;

Qu'il s'agit de l'acte attaqué (...);

IV. COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT

IV. 1. Thèses des parties

A) Requête

La requérante justifie, dans les termes suivants, la compétence du Conseil d'Etat pour connaître de la présente demande de suspension :

" Attendu que si besoin en était, la requérante tient à justifier la compétence de Votre Conseil;

Que de jurisprudence constante, Votre Conseil a déjà pu apprécier sa compétence à partir du moment où l'auteur de l'acte attaqué dispose d'une compétence discrétionnaire ; que ce principe a été répété, a contrario, pour les besoins d'une cause similaire dans un arrêt n° 222.619 du 26 février 2013:

« L'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (AFSCA) a par conséquent, en matière d'attribution du statut R, un certain pouvoir discrétionnaire, ce qui suffit pour que le Conseil d'Etat ait compétence en matière de recours dirigé contre l'attribution pour 8 semaines du statut R [...].»

Qu'en l'espèce, la mesure de saisie conservatoire a été prise sur base de l'article 6 de l'Arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales, qui énonce:

«§ 1^{er}. Les personnes désignées en application de l'article 3, § 1^{er}, du présent arrêté peuvent, par mesure administrative, procéder à la saisie conservatoire des produits dont ils présument la non-conformité aux dispositions qui les réglementent aux fins de les soumettre, dans un délai fixé par le Ministre, à un examen ou à une analyse conformément à l'article 3, § 5, du présent arrêté.

La saisie conservatoire est levée sur ordre de la personne l'ayant ordonnée, à l'expiration du délai ou par la saisie définitive.»

Qu'en outre, la prolongation de l'acte attaqué est réglée par l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 18 décembre 2002 pris en exécution de l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales qui dispose:

«Les produits, saisis à titre conservatoire, en application de l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales, doivent être soumis à analyse ou examen dans un délai de trente jours.

Ce délai peut être prolongé d'une nouvelle période de trente jours dans l'attente des résultats des analyses ou examens ainsi que dans les cas où des analyses ou examens complémentaires s'avéreraient nécessaires.»

Qu'il est dès lors particulièrement évident que tant la mesure de saisie conservatoire que la prolongation de cette mesure, constituant l'acte attaqué, relèvent d'une pure appréciation de la partie adverse qui dispose dans ce cadre d'un pouvoir discrétionnaire;

Qu'en effet, tant la saisie conservatoire que sa prorogation sont facultatives et soumises à l'appréciation de la partie adverse, tant au niveau de son fondement que du délai fixé par le Ministre;

Qu'en tout état de cause, la compétence de Votre Conseil ne peut être remise en question au vu des développements exposés ci-dessus".

B. Note d'observations

La partie adverse dénie la compétence du Conseil d'Etat dans les termes suivants :

- " Aux termes de l'article 144 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des Tribunaux.
D'autre part, en vertu de l'article 14 paragraphe 1^{er} des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives. La règle fondamentale à appliquer pour la solution du problème de la répartition des compétences entre les juridictions judiciaires et le Conseil d'Etat

lorsqu'aucune disposition légale spéciale n'a organisé devant (es juridictions judiciaires un autre recours contentieux de nature à aboutir à un résultat équivalent à celui du recours en annulation devant le Conseil d'Etat, est que la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat est incompétente lorsque le recours en annulation a pour objet véritable et direct de soulever une contestation sur des droits civils. Cette ligne de partage est donc déterminée par l'objet véritable du recours (...).

Lorsque l'objet du litige relève de la reconnaissance d'un droit subjectif civil, ce sont les Cours et Tribunaux qui sont compétents pour connaître du litige. La question de la compétence liée rejoint celle de l'évocation du droit subjectif par la partie requérante (« Le raisonnement auquel il faut se livrer pour savoir si le droit revendiqué par un administré est un droit subjectif revient à savoir si le droit invoqué est lié à une compétence complètement liée ou à une compétence discrétionnaire du pouvoir administratif », [...]).

La doctrine estime qu'un justiciable invoque un droit subjectif « lorsque la compétence d'une autorité publique est liée en ce sens que la loi ou le règlement ont précisé les conditions de caractère objectif dont la réunion fait naître dans le chef de quiconque y satisfait un droit civil à l'obtention d'un avantage déterminé (subside, prime, licence, permis, etc.) (...) ».

Le Procureur général VELU, dans ses conclusions précédant un arrêt prononcé par la Cour de Cassation le 10 avril 1987, précise comment déterminer si l'on se trouve en présence d'un droit subjectif :

« L'essence d'un droit subjectif, c'est d'abord le pouvoir d'exiger quelque chose d'un tiers (...). Ce pouvoir d'exiger doit, par ailleurs, être garanti par l'existence d'un recours juridictionnel (...) Le droit ainsi conçu comme le pouvoir d'exiger quelque chose d'un tiers, le cas échéant par l'exercice d'un recours juridictionnel, n'existe que si deux conditions sont réunies : l'une concerne l'obligation juridique du sujet passif, l'autre l'intérêt du sujet actif (...) La première condition est qu'une obligation déterminée soit à la charge d'autres personnes : le ou les sujets passifs de droit. Il faut que le comportement - acte ou abstention - exigé par le sujet actif soit, par l'effet d'une régie de droit objectif, l'objet d'une obligation juridique précise imposée aux sujets passifs. Cette obligation déterminée doit donc être prédéfinie par une norme de droit subjectif (...). La seconde condition (...) concerne la nature de l'intérêt dont doit pouvoir se prévaloir celui qui se prétend titulaire d'un droit subjectif. Il faut que celui qui prétend avoir le pouvoir d'exiger d'un tiers l'exécution d'une obligation déterminée découlant d'une règle de droit objectif ait personnellement intérêt à obtenir cette exécution (...). Dès lors, pour déterminer quand, dans les relations existant entre l'autorité administrative et les administrés, ceux-ci sont titulaires de droits subjectifs à l'égard de l'autorité, il y a lieu de rechercher s'il existe une règle de droit attribuant directement aux administrés le pouvoir d'exiger de l'autorité un pouvoir déterminé ? Tout dépendra du point de savoir si, en prenant une décision l'autorité se trouve ou non dans une situation de compétence liée à cent pour cent » (...). Ces principes ont été encore rappelés par la Cour de Cassation à l'occasion de l'arrêt du 20 décembre 2007 (en cause Communauté française de Belgique, numéro de rôle C.06.0574.F).

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser, dans un litige qui portait sur une obligation pécuniaire de remboursement que « pour décider si un recours dont il est saisi relève de sa compétence, le Conseil d'Etat se fonde sur la nature de la compétence de l'auteur de l'acte attaqué et détermine si celui-ci dispose d'une compétence liée ou d'une compétence discrétionnaire; que la nature de cette compétence s'apprécie en fonction des dispositions légales et réglementaires applicables ». Dans ce litige, le Conseil d'Etat a estimé que l'autorité administrative ne disposait d'aucune appréciation quant au montant du remboursement. Il ressortissait des dispositions légales que la détermination des droits et obligations du bénéficiaire d'une subvention qui n'en respecte pas les conditions d'octroi découle de l'application de la loi et non de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par l'autorité administrative et donc que l'objet réel du recours en annulation portait sur des droits subjectifs (arrêt n° 185.269 du 9 juillet 2008 LANNOYE / REGION WALLONNE).

La partie requérante fonde la compétence du Conseil d'Etat sur le pouvoir d'appréciation qu'elle estime intrinsèque à la décision de saisie conservatoire et de prolongation de celle-ci. Suivant la thèse de la partie requérante, l'AFSCA dispose à ce sujet d'un pouvoir discrétionnaire.

La partie requérante en veut notamment pour preuve l'emploi du verbe «pouvoir» dans l'article 6 §1^{er} de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) et modifiant certaines dispositions légales «les personnes désignées en application de l'article 3 § 1^{er}, du présent arrêté peuvent par mesure administrative, procéder à la saisie conservatoire des produits dont ils présument la non conformité aux dispositions qui les réglementent aux fins de les soumettre» de même que dans l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 18 décembre 2002 «(...) .Ce délai peut être prolongé d'une nouvelle période de trente jours dans l'attente des résultats des analyses ou examens ainsi que dans les cas où des analyses ou examens complémentaires s'avèreraient nécessaires (...)».

Le terme «pouvoir» repris dans ces deux dispositions ne doit pas être compris dans le sens «a la possibilité de» mais bien «est habilité à, a l'autorisation de». Le terme «pouvoir» est synonyme ici de «a la permission de».

Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 22 février 2001 expose ainsi que l'article 6 §1^{er} introduit une «procédure qui permet3 la saisie conservatoire même en cas de présomption d'infraction (...)». Les agents de l'AFSCA, désignés par l'arrêté royal du 22 février 2001, ont l'autorisation, au sens du droit pénal spécial, de prendre une décision de saisie conservatoire et une décision de prolongation de celle-ci. D'autres dispositions de cet arrêté royal, confirmé par la loi du 19 juillet 2001, contiennent d'ailleurs une formulation du même type.

Le rapport au Roi précise également qu'il s'agit d'une «mesure de police administrative dans l'intérêt de la santé publique». Dès lors, dans la mesure où il existe une suspicion d'infraction, les agents de l'AFSCA ont l'obligation, dans l'intérêt général, de prendre la mesure de saisie conservatoire et doivent la prolonger si les tests (qui permettent de confirmer ou d'infirmer la présomption) ne sont pas terminés, ce qui est le cas en l'espèce.

La décision attaquée s'inscrit donc dans le cadre d'une compétence liée ne laissant aucun pouvoir d'appréciation.

Le présent litige relève des Cours et Tribunaux ordinaire et non de la compétence du Conseil d'État.

La requête n'est donc pas recevable, le Conseil d'État n'étant pas compétent".

IV.2. Décision du Conseil d'Etat

La partie adverse entend déduire l'incompétence du Conseil d'Etat des termes de dispositions édictées par l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales et par l'arrêté ministériel du 18 décembre 2002 pris en exécution de l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales, et plus particulièrement des termes "peuvent" et "peut" qui y sont utilisés.

Tel qu'applicable en l'espèce, l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal du 22 février 2001 précité est libellé comme suit:

" Les personnes désignées en application de l'article 3, § 1^{er}, du présent arrêté peuvent, par mesure administrative, procéder à la saisie conservatoire des

produits dont ils présument la non-conformité aux dispositions qui les réglementent aux fins de les soumettre, dans un délai fixé par le Ministre, à un examen ou à une analyse conformément à l'article 3, § 5, du présent arrêté".

L'article premier de l'arrêté ministériel du 18 décembre 2002 précité est libellé comme suit:

" Les produits, saisis à titre conservatoire, en application de l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales, doivent être soumis à analyse ou examen dans un délai de trente jours.

Ce délai peut être prolongé d'une nouvelle période de trente jours dans l'attente des résultats des analyses ou examens ainsi que dans les cas où des analyses ou examens complémentaires s'avéreraient nécessaires.

La prolongation est motivée par le fonctionnaire compétent de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire".

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, il ne se déduit des termes des dispositions précitées ni que les agents de la partie adverse auraient l'obligation de prendre une mesure de saisie conservatoire ou, comme en l'espèce, de décider de sa prolongation, ni, partant, que la partie adverse a adopté la décision attaquée en vertu d'une compétence liée qui lui serait attribuée à cette fin.

Fondée sur une telle interprétation des dispositions précitées, l'exception ne peut être accueillie.

V. URGENCE

V.1. Thèses des parties

A. Requête

Pour démontrer que sa demande satisfait à la condition d'urgence inscrite à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la requérante fait valoir ce qui suit:

" Attendu que l'article 17 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, modifié par la loi du 19 janvier 2014, est rédigé comme suit :

« Art. 17. § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment

1^o s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;

2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué»;

Attendu que l'article 8 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat stipule que :

«La demande de suspension ou de mesures provisoires contient, en plus des mentions qu'énumère l'article 2, § 1^{er}, 2° et 4°, et 2, du règlement général de procédure :

- 1° l'intitulé « demande de suspension » ou « demande de mesures provisoires », ou ces deux mentions, en plus, le cas échéant, de celle de « requête en annulation »;
- 2° l'indication de l'acte ou du règlement qui fait l'objet de la demande de suspension;
- 3° le cas échéant, la référence du recours en annulation dont la demande est l'accessoire;
- 4° un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension ou des mesures provisoires demandées;
- 5° le cas échéant, la description des mesures provisoires sollicitée et un exposé des faits qui établit que les mesures provisoires sont nécessaires afin de préserver les intérêts de celui qui les demande;
- 6° le cas échéant, le montant et les modalités de l'astreinte demandée en application de l'article 17, § 8, des lois coordonnées».

Que selon les travaux préparatoires, «Le critère de l'urgence remplacera celui jugé plus formaliste et aléatoire du risque de préjudice grave difficilement réparable»;

Qu'en conséquence, il y a lieu d'examiner la jurisprudence judiciaire relative à l'urgence;

Que selon la jurisprudence de la Cour de cassation, il y a urgence :

- «dès que la crainte d'un préjudice d'une certaine gravité, voire d'inconvénient sérieux, rend une décision immédiate souhaitable »;
- «S'agissant de l'urgence qui autorise le juge des référés à ordonner, dans certaines conditions, le sursis à exécution d'une décision de l'autorité administrative, on dira qu'il y a urgence lorsque l'exécution immédiate de cette décision risque d'entraîner pour le justiciable des conséquences d'une certaine gravité, difficilement réparables».

Que Votre Conseil s'est déjà prononcé sur ce critère dans un arrêt récent où il a considéré que :

- « Considérant que l'urgence, qui est à la base du référé ordinaire, suppose qu'il y ait une crainte sérieuse d'un préjudice grave, voire d'un dommage irréparable, que subirait le requérant s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation; que cette crainte doit porter sur une atteinte aux intérêts dont le requérant se prévaut; qu'il faut, en outre, que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'Etat afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint »;

Qu'il semble donc que les deux critères sont proches ;

Qu'en conséquence, la jurisprudence de Votre Conseil rendue sous l'empire du critère du risque de préjudice grave difficilement réparable et la référence à celle-ci, par analogie, demeure pertinente;

Qu'en effet, l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation suppose la démonstration, par le requérant, d'une crainte sérieuse (donc d'un risque) d'un préjudice d'une certaine gravité difficilement réparable qu'il convient de prévenir et que la procédure en annulation ne saurait prévenir ni réparer ;

Qu'il semble donc que la condition de l'urgence présente au moins deux aspects : d'une part une immédiateté suffisante du préjudice, d'autre part une gravité suffisante dudit préjudice;

Qu'a fortiori, les principes applicables ci-dessus explicités sont évidemment de nature à justifier l'extrême urgence ainsi demandée;

Que l'extrême urgence qui justifie le recours à une procédure accélérée et abrégée suppose, d'une part, que la survenance du dommage que l'on veut prévenir est à ce point imminente qu'une procédure en référé ordinaire ne serait pas en mesure d'atteindre l'objectif poursuivi, à savoir empêcher la survenance dudit dommage, et, d'autre part, que le demandeur ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État, c'est-à-dire que, par son attitude de négligence, d'inattention ou d'attentisme, il n'ait pas créé cette extrême urgence (C.E., 213.159 du 7 mai 2015);

Que concernant l'existence de moyens sérieux, il est renvoyé aux développements ci-avant;

Attendu que la procédure d'extrême urgence s'explique par le fait que l'autorité administrative ne peut en l'espèce justifier à suffisance de droit la nécessité de paralyser une exploitation pendant une durée de deux mois et entraîner inéluctablement de ce fait la faillite de l'exploitation;

Qu'il convient de relever que la requérante a adopté parfaite diligence en ce dossier en ne contestant pas devant Votre Conseil la première décision de saisie conservatoire opérée afin de permettre une discussion ouverte avec la partie adverse et d'attendre les résultats des tests entrepris;

Que cependant à l'heure actuelle, les prétentions de la partie adverse ne sont toujours étayées par aucun élément du dossier, de sorte qu'il n'y a plus aucune raison dans le chef de la requérante de continuer à autoriser la partie adverse à maintenir une saisie conservatoire sur son troupeau, surtout au vu des conséquences désastreuses qui en résultent;

Attendu que Votre Conseil a également apprécié le recours à l'extrême urgence en pareille situation, le recours au référé ordinaire n'étant pas adapté le cas échéant :

« L'importance du troupeau saisi et de l'atteinte à la réputation professionnelle d'un éleveur causée par la décision des agents de l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire de saisir provisoirement les documents d'identification des 677 animaux de son exploitation afin de procéder au marquage du statut H05 justifie le recours à la procédure d'extrême urgence, dès lors qu'une procédure de référé ordinaire n'aurait probablement pas permis d'éviter le préjudice dont il se prévaut, cela d'autant plus lorsqu'aucun manque de diligence ne paraît pouvoir être retenu à son égard.»

Qu'il est dès lors expliqué clairement ci-dessous en quoi une mesure de référé ordinaire ne permettrait pas d'éviter le préjudice discuté par la requérante ;

Attendu qu'il a en effet déjà été relevé tant l'insuffisance des éléments probatoires invoqués que la fiabilité peu élevée des tests sérologiques effectués en date du 31 août 2015;

Qu'il convient surtout de relever que les conséquences de cette mesure portent atteinte à la réputation commerciale et à la santé financière de l'entreprise de la requérante;

Que la requérante est en effet une des rares éleveuses d'alpagas en Région wallonne;

Qu'en ce sens, les conséquences sont dramatiques sur le plan moral par cette atteinte à la réputation commerciale dans la mesure où cette saisie conservatoire est de nature certaine à entraîner une perte de confiance des clients;

Que de même, sur le plan économique, il est nécessaire d'insister sur le fait que la requérante a mis trois ans à construire le troupeau faisant l'objet de la saisie conservatoire, et ce grâce à une diversité génétique très recherchée, de telle sorte que ledit troupeau saisi est estimé à une valeur de plus de 150.000€;

Que la requérante est également dans l'obligation de refuser les réservations de visite désirées par des clients, entraînant également un déficit économique important;

Que l'année 2015 est aussi la première année endéans laquelle la requérante pouvait commencer à tirer profit de son activité ; qu'en outre, la mesure litigieuse de saisie conservatoire intervient durant les mois d'août et septembre, considérés comme les plus rentables en raison du terme de la gestation des alpagas femelles;

Que le secteur de l'exploitation de la requérante est ainsi réduit à néant et que la santé économique, financière et commerciale de l'entreprise de la requérante est ainsi gravement mise en péril ; qu'il y a de la sorte atteinte aux droits subjectifs de la requérante de se livrer au commerce, de mener une activité économique et de gestion de ses biens;

Que cette mesure ainsi infligée à la requérante est disproportionnée par rapport aux buts poursuivis et à la situation concrète;

Qu'il convient également de préciser que la mesure litigieuse de saisie conservatoire, au vu de son maintien actuel, est de nature à conduire la partie adverse à un risque sérieux et évident de faillite au vu du blocage permanent de l'activité ; que la requérante doit évidemment continuer à faire face des frais importants tout en ne pouvant plus générer de revenus liés à son activité;

Qu'en ce sens, il ressort de l'attestation du comptable de la requérante que la continuité des activités est fortement compromise en raison du manque de rentrées financières pour assurer à la fois le paiement des frais généraux et le remboursement de l'emprunt bancaire (...);

Que le conseil comptable précise clairement dans son attestation (...):

«A défaut de levée de la saisie conservatoire pour la fin du mois de septembre, empêchant dès lors toute reprise d'activité, l'exploitation ne sera plus à même de faire face à ses charges et devra inéluctablement être déclarée en faillite. »

Que la requérante avait en effet investi à hauteur d'un montant de plus de 180.000 euros et avait également conclu un remboursement de prêt avec la banque BNP pour une somme de 145.826 euros;

Que comme indiqué ci-dessus, la rentabilité de l'exploitation ne peut être envisagée qu'en cette saison automnale 2015 de sorte que l'exploitation doit inévitablement puiser dans ses réserves financières pour subsister ; que cette mesure de prolongation de saisie est évidemment de nature à rendre impossible la continuité de l'activité;

Qu'en ce sens, Votre Conseil a déjà pu juger dans le cadre d'une suspension introduite en extrême urgence que le risque de faillite constituait évidemment, sous le couvert de l'ancienne législation, un préjudice grave et difficilement réparable : «Le risque de déconfiture invoqué par un éleveur à l'appui d'une demande de suspension de l'exécution d'une décision de l'agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire procédant à la saisie des documents d'identification de son

troupeau est, compte tenu de l'ampleur du cheptel saisi (l'intégralité du troupeau) et de la durée de cette saisie (52 semaines), constitutif, dans son chef, d'un préjudice grave et difficilement réparable .»

Qu'en l'espèce, la saisie de l'ensemble du troupeau de la requérante pour une durée complémentaire d'un mois, menaçant ainsi tout simplement la survie de son activité économique, est de nature à justifier l'extrême urgence invoquée ;

Qu'ainsi, tant la condition de l'immédiateté suffisante du préjudice que sa gravité suffisante sont rencontrées et justifiées".

B. Note d'observations

La partie adverse réfute l'argumentation de la requérante dans les termes suivants:

" [...] L'extrême urgence.

Le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel, et ne peut être admis qu'en cas d'imminence du péril que la procédure de suspension a pour objet de prévenir, et à la condition que la partie requérante ait fait toutes diligences pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible.

L'extrême urgence doit être appréciée non seulement en fonction de l'imminence de l'exécution effective de l'acte dont la suspension est demandée, mais aussi de l'attitude de la partie requérante et du moment où cette partie a eu effectivement connaissance de l'acte dont elle demande la suspension de l'exécution selon cette procédure particulière.

L'acte attaqué est une prolongation d'une saisie conservatoire pratiquée le 14 août 2015, acte que la partie requérante n'a pas jugé opportun d'attaquer.

La partie requérante n'établit pas en quoi la prolongation de la mesure de saisie, qui n'a pas été attaquée, serait de nature à créer un péril exceptionnel qui ne pourrait être réparé que par une procédure d'extrême urgence.

La situation de la requérante existe comme telle depuis le 14 août 2015. Le dommage qu'elle invoque, à le supposer établi, est déjà consommé et l'acte attaqué ne peut l'aggraver au point qu'il constituerait, en lui-même, une situation d'extrême urgence.

Il convient de souligner le fait que la partie requérante, outre l'élevage, exploite également un atelier de filature. Cette activité de filature s'adresse non seulement à la laine provenant de son propre élevage, mais également à la laine provenant d'alpagas, moutons, chèvres, lapins, lamas d'autres exploitations. La partie requérante vend également les produits issus de cette filature, après transformation, tels des pelotes de laine, des écharpes, etc..

L'on voit mal en quoi cette activité est compromise par la prolongation de la saisie conservatoire. Les animaux peuvent continuer à être tondus et l'atelier de filature peut continuer à tourner de la même manière.

La saisie conservatoire entraîne l'interdiction de commercialisation des alpagas mais n'a aucun impact sur la filature de la laine.

Cette partie d'activité apparaît comme prépondérante et la vente d'alpaga issu de son élevage apparaît comme une activité tout-à-fait secondaire. La partie requérante aurait vendu environ 17 alpagas par an; le prix moyen de l'alpaga tourne autour de 500 €.

La prolongation de la saisie conservatoire, pour une durée de un mois, empêche uniquement la commercialisation des alpagas pendant cette période. La perte directe peut donc être évaluée à la valeur de un à deux alpagas, qui n'auraient pas pu être vendus.

De l'aveu même de la partie requérante, la saison de commercialisation se termine.

La référence par analogie par la partie requérante en page 14 de sa requête à la jurisprudence de l'arrêt 130.296 du 15 avril 2004 du Conseil d'Etat n'est pas pertinente. Il s'agissait en l'espèce d'un marquage H d'un troupeau de bovins pour 52 semaines. Le présent litige est tout autre :

- l'acte attaqué dans la présente procédure est la prolongation d'une saisie existante, non attaquée, dont les effets existent déjà depuis le 14 août 2015
- la prolongation de la saisie a un effet bien plus réduit que 52 semaines
- elle porte sur des animaux qui ne sont pas à l'engraissement [sic] et destinés à l'abattoir. Les alpagas peuvent continuer à être tondus.

La partie requérante confond de plus manifestement dans sa requête de suspension la situation d'extrême urgence qui pourrait être générée par la saisie conservatoire et par la prolongation de cette mesure.

Ainsi, en page 14 de sa requête, la partie requérante expose que « les conséquences sont dramatiques sur le plan moral par cette atteinte à la réputation commerciale dans la mesure où cette saisie conservatoire est de nature à entraîner une perte de confiance des clients ».

La perte de confiance alléguée par la partie requérante n'est pas induite par la prolongation de la saisie mais de la saisie conservatoire elle-même.

La demande introduite en extrême urgence apparaît donc, pour ces motifs, irrecevable, l'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, faisant défaut".

V.2. Décision du Conseil d'Etat

En vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte peut être ordonnée à tout moment s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

L'urgence requise en vertu de cette disposition peut notamment être interprétée comme supposant une crainte sérieuse d'un préjudice grave, voire d'un dommage irréparable que subirait le requérant s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation. Cette crainte doit porter sur une atteinte aux intérêts dont le requérant se prévaut. Il faut, en outre, que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'Etat afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint.

L'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat dispose par ailleurs que la demande de suspension contient "un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension [...] demandée".

Il s'en déduit que la charge de la preuve de l'urgence incombe au requérant et que cette preuve doit être apportée dans ou avec la demande de suspension.

Dans sa requête, la requérante fait état, d'une part, des conséquences de la mesure querellée sur la santé financière de son entreprise et, d'autre part, de l'atteinte portée à sa réputation commerciale par l'acte attaqué.

Pour établir le risque de faillite qu'elle déclare craindre, la requérante produit, à l'appui de sa requête, une attestation d'un conseil comptable, aux termes de laquelle "à défaut de levée de la saisie conservatoire pour la fin du mois de septembre, empêchant dès lors toute reprise d'activité, l'entreprise ne sera plus à même de faire face à ses charges et devra inéluctablement être déclarée en faillite". A cette attestation sont joints différents documents comptables, dont un "bilan interne" se rapportant au premier semestre de l'année 2015.

Force est toutefois de constater que les documents comptables ne permettent ni d'étayer la déclaration du conseil comptable, ni de considérer que les inconvénients dont fait état la requérante revêtent un tel degré de gravité.

S'agissant de l'atteinte à la réputation commerciale de l'entreprise de la requérante, celle-ci l'identifie, en termes généraux, dans le fait que la saisie conservatoire décidée par la partie adverse est de nature à entraîner une perte de confiance des clients.

Le risque d'une perte de confiance des clients ne peut, certes, être exclu. Toutefois, il n'a été invoqué, en l'espèce, aucun élément qui mette en cause l'attitude de la requérante dans l'exploitation de son entreprise. Dans ces circonstances, la perte de confiance redoutée ne résulterait pas de l'exécution de l'acte attaqué, mais de la perception qu'en aurait, le cas échéant, une clientèle insuffisamment consciente ou informée de l'objectif de santé publique poursuivi par l'autorité, et du fait qu'aucune mise en cause de l'attitude de l'exploitante n'a été constatée.

La condition relative à l'urgence qu'il y aurait à statuer n'est pas remplie.

La demande de suspension ne peut, en conséquence, être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-trois septembre deux mille quinze par :

M.	David DE ROY,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
M ^{me}	Katty LAUVAU,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Katty LAUVAU.

David DE ROY.