

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 238.728 du 29 juin 2017

A.216.972/VI-20.571

A.217.314/VI-20.627

A.218.310/VI-20.708

En cause : **LENOBLE-VARLET** Laurence,

ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre HENRY et
Thierry WIMMER, avocats,
rue du Palais 64
4800 Verviers,

contre :

**l'Agence Fédérale pour la
Sécurité de la Chaîne Alimentaire,**
en abrégé AFSCA.

I. Objet des requêtes

Par une requête déposée sur le site internet du Conseil d'Etat le 19 octobre 2015, Laurence LENOBLE-VARLET demande l'annulation 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" (Affaire A.216.972/VI-20.571).

Par une requête déposée sur le site internet du Conseil d'Etat le 19 octobre 2015, Laurence LENOBLE-VARLET demande l'annulation de "la décision adoptée par l'AFSCA en date du 6 octobre 2015 ayant pour objet l'ordre d'euthanasie et mesures de protection dans le cadre d'une suspicion de tuberculose, lui notifiée en date du 6 octobre 2015" (Affaire A.217.314/VI-20.627).

Par une requête déposée sur le site internet du Conseil d'Etat le 8 février 2016, Laurence LENOBLE-VARLET demande l'annulation de "la décision adoptée par l'AFSCA en date du 10 décembre 2015 ayant pour objet la prise de mesures sanitaires" (Affaire A.218.310/VI-20.708).

II. Procédure

Un arrêt n° 232.307 du 23 septembre 2015 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence de l'exécution de l'acte attaqué dans l'affaire A.216.972/VI-20.571. Il a été notifié aux parties.

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

M. Denis DELVAX, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par des ordonnances du 2 mai 2017, les affaires ont été fixées à l'audience du 31 mai 2017 à 10 heures.

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'État ont été acquittés.

M. Serge BODART, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Pierre HENRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Thierry DE RIDDER, *loco* M^e Murielle VAN DER MERSCH, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis DELVAX, premier auditeur, a été entendu en son avis partiellement conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La requérante exploite avec son mari un élevage d'alpagas, connu sous le nom des "Alpagas du Maquis", situé à Houyet.

Dans le cadre de son activité, qui comporte aussi notamment un atelier de filature de laine et une ferme éducative, la requérante acquiert des alpagas et les revend. Elle a notamment acquis des alpagas d'une exploitation située en Grande-Bretagne, dont l'un a été revendu à Madame CHEVALIER.

Il n'est pas contesté par les parties que cet alpaga, portant le numéro 527, est mort à la fin du mois de juillet 2015 et qu'une forte suspicion de tuberculose fut alors envisagée.

2. Le 10 août, le chef vétérinaire de la partie adverse adresse un courrier électronique à son homologue britannique (*chief veterinary officer*) pour l'informer, d'une part, de la survenance d'un cas de tuberculose chez un alpaga et lui demander, étant donné que la Grande-Bretagne a déjà connu de tels cas, des conseils sur la meilleure manière de gérer ce problème et, d'autre part, du fait que l'animal provenait de Grande-Bretagne et qu'une demande d'informations plus poussée lui serait officiellement adressée.

3. Le même jour, le chef vétérinaire de la partie adverse adresse un courrier électronique au Centre d'Étude et de Recherches Vétérinaires et Agrochimiques (CERVA) pour l'interroger sur la fiabilité des tests de tuberculination sur les alpagas.

4. Par un courrier électronique du même jour, un agent du CERVA répond au chef vétérinaire de la partie adverse que la littérature est partagée en ce qui concerne la sensibilité de la tuberculination pour les alpagas mais que tous les auteurs s'accordent pour dire qu'il n'est pas possible d'exclure la tuberculose sur le seul vu d'un test dermatologique négatif et qu'il faut effectuer plusieurs tests (par exemple un test sérologique) à l'échelle du troupeau.

5. Le 11 août, l'homologue britannique du chef vétérinaire de la partie adverse répond à ce dernier que le test de tuberculination n'est que faiblement fiable pour les camélidés mais qu'il est utilisé en cas de suspicion de tuberculose bovine, que les autorités travaillent avec l'industrie pour finaliser des procédures prévoyant des tests dermiques et sanguins à cette fin et que les propriétaires sont encouragés à

effectuer ces doubles tests lors de l'exportation d'animaux en-dehors du Royaume-Uni.

6. Le 11 août 2015, à la demande du mari de la requérante, eu égard aux circonstances particulières du décès d'un alpage de son troupeau portant le numéro 644, le laboratoire ARSIA en effectue l'autopsie.

Le rapport d'autopsie, établi le 17 août, qui examine de très nombreux organes de l'animal et relève, à propos des poumons et de la plèvre viscérale, un "œdème hémorragique généralisé ; présence de plaques légèrement granuleuses blanchâtres de 5 mm évocatrices de parasitisme respiratoire", conclut à l'"Absence de lésions spécifiques. Parasitisme chronique possible".

7. Le 11 août 2015 également, un inspecteur vétérinaire de la partie adverse adresse à Madame CHEVALIER un courrier l'informant que diverses mesures de sécurité sanitaire doivent, conformément à la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, être appliquées dans son exploitation, où sont encore détenus 5 alpagas, à savoir la mise sous contrôle de l'inspecteur vétérinaire, l'isolement du troupeau des alpagas suspects d'être atteints et des alpagas atteints de tuberculose, l'interdiction de tout contact direct ou indirect des alpagas avec d'autres animaux, l'interdiction d'introduction d'un ou plusieurs animaux dans le troupeau et de départ d'un ou plusieurs animaux, l'obligation de nettoyer et désinfecter régulièrement les étables, locaux, installations, récipients et tout matériel utilisé pour les alpagas, le stockage distinct et le traitement selon les instructions des inspecteurs vétérinaires du fumier, purin et lisier provenant des abris, étables et autres locaux où les animaux du troupeau sont logés, l'interdiction d'utilisation du colostrum ou du lait provenant d'alpagas atteints de tuberculose comme aliment pour animaux, l'interdiction d'utiliser les produits issus des alpagas du troupeau (lait, laine...), l'information de l'inspecteur vétérinaire lors de chaque naissance, mortalité ou abattage de nécessité d'un alpage, et l'interdiction des visites à but pédagogique.

8. Le 12 août 2015, un agent de la partie adverse adresse à un agent du CERVA un courrier électronique demandant, d'une part, s'il est possible de proposer une approche diagnostique permettant d'évaluer le statut sanitaire des alpagas présents dans le foyer et les alpagas/élevages ayant été en contact avec l'animal infecté et, d'autre part, si le CERVA serait en mesure de procéder aux tests sérologiques.

9. Le 13 août 2015, un agent du CERVA adresse au chef vétérinaire de la partie adverse le courrier électronique suivant :

" Marcella a eu un contact téléphonique avec le CRL en Espagne et leur recommandation va dans le sens de celle du CVO anglais c'ad le SIT en combinaison avec une sérologie 15 jours après (peut-être fait à 30 jours aussi, mais mieux à 15). Ils confirment que le test interféron s'avère peu sensible chez l'alpaga. En résumé, SIT et sérologie en individuel donnent une Se de 50 %-60 % chacun. Une combinaison de ces 2 tests fait augmenter la sensibilité à 70 %-80 %. Il reste quand même une marge de 20-30 % de faux négatifs.

Définition d'un cas nég : négatif en SIT ET sérologie

Définition d'un cas pos : positif en SIT ET/OU en sérologie

Le CRL met en garde contre une différence de performance dans les kits proposés par les anglais et fera parvenir la liste des kits commerciaux disponibles et validés pour la sérologie chez l'alpaca (*Vicugna pacos*). Ils sont aussi prêts à confirmer nos résultats sérologiques.

Donc, en réponse à vos questions :

- 1) Nous conseillons une SIT suivie d'une sérologie après 15 jours. Il faudra bien avertir le propriétaire que le résultat définitif ne sera obtenu qu'après le deuxième test (stt si toutes les SIT sont négatives !)
- 2) *A priori*, nous devrions pouvoir faire les ELISA au CERVA si les kits sont disponibles. Nous nous renseignons dès que nous recevons les références du CRL. En cas de problème, le CRL peut (re)faire les tests.

Dans le cas de l'exploitation positive, nous recommandons également une sérologie après 15 jours et un re-test après 3 à 5 mois (recommandé par CRL aussi)".

10. Le 14 août 2015, ce même agent adresse à la requérante un procès-verbal de saisie conservatoire en vue d'un examen ou d'une analyse, fondé sur 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.

L'annexe à ce procès-verbal vise 26 alpagas, un bouc et une chèvre et mentionne, comme motif de la mesure, une "suspicion de tuberculose".

11. Le 14 août 2015 également, une tuberculation de ces différents animaux est effectuée, dont les résultats constatés le 17 août 2015 s'avèrent tous être négatifs.

Le 31 août 2015, un prélèvement sanguin est effectué sur les 26 animaux de la requérante en vue de procéder à une sérologie sur la base d'un test dit IDEXX. Le 4 septembre 2015, le CERVA établit un rapport d'analyse de ces échantillons sanguins. Ce rapport conclut que vingt-cinq tests se sont avérés négatifs et qu'un test, effectué sur l'animal portant le numéro 274, s'est révélé positif.

12. A une date inconnue, la partie adverse adresse au laboratoire

ARSIA un courrier électronique dans lequel, après avoir rappelé les conclusions du rapport d'analyse, elle indique qu'elle s'étonne que, étant donné le constat de présence de tuberculose sur un alpage autopsié trois semaines auparavant à l'ARSIA et envoyé par le même vétérinaire, aucun prélèvement n'a été envoyé au CERVA pour recherche de tuberculose malgré la présence de plaques légèrement granuleuses blanchâtres.

13. Le 24 août 2015, les conseils de la requérante adressent à la partie adverse un courrier dans lequel, après avoir relevé les éléments de fait, ils indiquent l'opposition de leur cliente à la saisie conservatoire pratiquée le 14 août et, après avoir relevé les raisons pour lesquelles ils estiment qu'il n'existe aucun risque de contamination d'un animal, ils sollicitent la levée de cette saisie.

14. Le 26 août 2015, le laboratoire ARSIA répond à la partie adverse qu'il n'était pas au courant du lien épidémiologique pouvant exister entre l'élevage de la requérante et l'exploitation de Madame CHEVALIER à Profondeville, que, selon l'anamnèse, les troubles étaient chroniques, qu'aucune lésion chronique sévère n'a été relevée lors de l'autopsie, que le type de lésions observées est quasiment systématiquement observé chez les petits ruminants au pâturage, qu'aucune lésion granulomateuse évocatrice de tuberculose et aucune lésion ganglionnaire n'a été relevée, qu'il n'y avait donc aucune raison de suspecter une tuberculose, et qu'une fraction du poumon du cadavre a été conservée et peut être envoyée au CERVA pour recherche de la tuberculose.

15. Le 7 septembre 2015, la requérante adresse au cabinet du Ministre de l'Agriculture un courrier électronique dans lequel elle indique qu'il semblerait que le résultat d'une des prises de sang soit positif au test des laboratoires IDEXX pour un des animaux. Elle ajoute que les autorités suédoises exigent 2 tests sanguins différents positifs pour considérer qu'il y a une forte suspicion de tuberculose. Elle indique encore qu'un représentant des laboratoires IDEXX a conseillé d'attendre 60 à 90 jours après une tuberculation pour effectuer un test sanguin (afin d'éviter le risque de faux résultats positifs, puisque la tuberculation préalable accroît la sensibilité, mais nuit à la spécificité du test). Elle cite le précédent d'un test IDEXX positif effectué dans le Limbourg, alors que l'animal s'est ensuite avéré être négatif à un autre test, le test ENFERPLEX. Selon elle, tous les laboratoires fournisseurs de tests sérologiques déconseillent la méthode de la pré-tuberculation. Elle rappelle que tous ses animaux sont négatifs à la tuberculation comparative ainsi qu'au test sérologique STATPAK, que le seul animal positif au test IDEXX avait été tuberculiné négativement lors de son importation en avril 2015 et qu'en août 2015, sa tuberculation comparative était de 0.2 mm en tuberculose aviaire et 0 mm en tuberculose bovine. Elle précise que l'alpage concerné va être isolé mais estime qu'il est urgent que la mesure de saisie

conservatoire soit levée.

16. Le 8 septembre 2015, un agent de la partie adverse adresse le courrier électronique suivant à un agent du CERVA :

" Je souhaite avoir l'avis scientifique du CERVA sur l'infirmité ou la confirmation, de suspicion ou de présence de tuberculose pour les 2 dossiers suivants :

- 1) Martine CHEVALIER à Profondeville (5 alpagas à l'inventaire) :
Décembre 2014 : achat de 7 alpagas à l'élevage du Maquis
Mars 2015 décès d'un alpaga non autopsié
29/07/2015 décès de l'alpaga identifié 527, autopsié à l'ARSIA avec des lésions de pneumonie granulomateuse généralisée, organes envoyés au CERVA pour suspicion de tuberculose
31/07/2015 résultat positif à *Mycobacterium bovis* au CERVA (2015/12058)
07/08/2015 lecture des IDTc des 5 alpagas, le n° 554 (mâle âgé d'1 an) Tub bovine 2,9mm – Tub aviaire 0,4mm
03/09/2015 sérologie sur les 5 alpagas pour test ELISA IDEXX : 1 résultat positif l'alpaga identifié 554, les autres sont négatifs
Dans le voisinage aucun cas de suspicion ni de confirmation de tuberculose dans les troupeaux de bovins et dans la faune sauvage
- 2) Mr VARLET élevage du Maquis à Ciergnon (26 alpagas tub et PS)
14/12/2014 échange vers la Belgique de 14 alpagas d'un élevage Classical Mile end Alpacas de Tiverton en Angleterre (les animaux vendus à Mme Chevalier identifiés 527 et 554 faisaient partie de cet échange).
08/04/2015 échange vers la Belgique de 10 alpagas du même élevage Classical Mile end Alpacas de Tiverton en Angleterre (l'animal 274 mâle né le 04/07/2008 faisait partie de cet échange)
17/08/2015 lecture des 26 IDTc négatives
03/09/2015 sérologie sur 26 alpagas pour test ELISA IDEXX : 1 résultat positif l'alpaga identifié 274, les autres sont négatifs
Dans le voisinage aucun cas de suspicion ni de confirmation de tuberculose dans les troupeaux de bovins et dans la faune sauvage

Ta réponse est attendue aujourd'hui".

17. Le même jour, l'agent du CERVA adresse le courrier électronique suivant en réponse :

" Voici mon avis concernant ces deux dossiers. Dans le cadre du premier dossier, nous avons isolé *M.bovis* [*Mycobacterium bovis*] d'un animal. Nous sommes donc en présence d'un cas de tuberculose. Le résultat positif en ELISA et douteux en tuberculination d'un animal vivant dans le même troupeau ne fait que conforter notre première résultat. Du fait de la présence du germe, il n'est plus possible de garantir le statut indemne de ces animaux.
Dans le cadre du second dossier, une réaction ELISA est observée chez un animal provenant de la même exploitation en Angleterre que l'animal positif en bactériologie du premier dossier.
Ces deux éléments, l'ELISA et la provenance de l'animal sont deux facteurs qui, pris ensemble augmentent la présomption d'avoir affaire à un animal atteint de tuberculose par rapport à ces deux éléments pris séparément. Pour cette raison, nous suggérons à l'autorité sanitaire l'abattage de cet animal et la réalisation

d'examens bactériologiques qui permettront d'éclairer le statut sanitaire de l'exploitation".

18. Toujours le 8 septembre 2015, l'administrateur délégué de la partie adverse adresse le courrier suivant aux conseils de la requérante, en réponse à leur courrier du 24 août 2015 :

" Maîtres,

J'accuse bonne réception de votre lettre du 24 août 2015 concernant la saisie conservatoire en cours depuis le 14 août 2015 sur le troupeau d'alpagas de l'exploitation de votre cliente, Madame Laurence Lenoble-Varlet.

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 diverses dispositions légales prévoit que «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».

Le but d'une saisie conservatoire est donc de vérifier si la non-conformité présumée est ou non avérée via la réalisation d'examens et/ou d'analyses.

En l'espèce, la présomption de non-conformité est née de la présence de *mycobacterium bovis* au sein du troupeau d'alpagas de M^{me} Martine Chevalier à Profondeville.

En effet, un alpaga identifié n° 527 acheté – avec 6 autres congénères – en décembre 2014 chez votre cliente par M^{me} Chevalier est décédé le 24 juillet 2015 au sein de l'exploitation de cette dernière. L'autopsie réalisée par l'ARSIA s'est conclue par une forte suspicion de tuberculose. Des échantillons d'organes ont été envoyés au CERVA (laboratoire national de référence) pour une analyse de ces organes et une mise en culture de la bactérie. Les résultats de l'analyse d'organes ont rapidement révélé la présence certaine de *mycobacterium bovis* et de tuberculose développée à un stade très avancé (rapport d'analyse 2015/12058 daté du 3 août 2015).

La présence de *mycobacterium bovis* est dès lors établie et en application de l'article 10 de l'arrêté royal du 22 mai 2005 portant des mesures pour la surveillance de et la protection contre certaines zoonoses et agents zoonotiques, le troupeau de Mme Chevalier a été déclaré infecté.

Or, la tuberculose est une maladie à évolution très lente, la bactérie pouvant survivre des mois voire des années au sein de l'organisme hôte (voir à ce sujet, le manuel de l'O.I.E.). Les analyses ont révélé que l'animal décédé était atteint par la maladie à un stade avancé. Ceci explique qu'il est possible que la bactérie ait été déjà présente lorsque l'alpaga identifié n° 527 se trouvait à l'exploitation de votre cliente, voire même avant. Quant à la possibilité d'une contamination via des animaux sauvages qui seraient entrés en contact avec le troupeau de Mme Chevalier, la probabilité de réalisation de cette hypothèse est très faible étant donné que la faune sauvage fait l'objet d'un programme officiel de surveillance (par le Dr Annick Linden, faculté de médecine vétérinaire de l'ULG) et qu'aucun indice de contamination n'a été communiqué à l'AFSCA.

Il en résulte qu'il pèse sur le troupeau de votre cliente une présomption de la présence de *mycobacterium bovis* au sein de celui-ci, sans certitude toutefois et c'est la raison pour laquelle le troupeau a été saisi conservatoirement afin de soumettre les animaux à différents tests de dépistage de ladite bactérie.

La tuberculose bovine est une zoonose, c'est-à-dire une maladie naturellement transmissible directement ou indirectement entre l'animal et l'homme (article 1.1 de l'arrêté royal du 22 mai 2005 précité). En pareil cas, l'article 4, § 1^{er}, de cet arrêté autorise l'Agence «à prendre ou faire prendre des échantillons ou à faire exécuter des tests dans tous les troupeaux où se trouvent des animaux sensibles à une zoonose, en vue du dépistage de cette zoonose».

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 scientifiquement est peu fiable. Renseignement 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 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 devraient avoir lieu à l'exploitation 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 CERVA.

En ce qui concerne le rapport d'autopsie de l'alpaga n° 756098100466044 dont votre cliente a fait procéder à l'euthanasie le 11 août 2015, le rapport d'analyse de l'ARSIA indique que le poumon de l'animal présente des lésions mais conclut par «absence de lésions spécifiques. Parasitisme chronique possible», ce qui n'exclut nullement la présence de *mycobacterium bovis*. Ces analyses ne sont pas complètes et auraient dû être poursuivies si le but était de démontrer l'absence de ladite bactérie.

Enfin, en ce qui concerne votre allégation selon laquelle les camélidés ne sont pas soumis à déclaration obligatoire, je vous communique que la tuberculose est incluse indépendamment de l'espèce animale dans l'annexe 1^{ère}, 1^o, de l'arrêté royal du 3 février 2014 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 et portant règlement de la déclaration obligatoire.

De plus, l'article 8, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire s'appliquant de manière transversale à tous les produits relevant de la compétence de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire, impose à l'opérateur d'informer immédiatement l'Agence lorsqu'il considère ou a des raisons de penser qu'un produit qu'il a importé, élevé ou mis sur le marché peut être préjudiciable à la santé humaine, animale ou végétale.

Au vu des risques pour la santé humaine et animale que comporte une maladie aussi contagieuse que la tuberculose et au vu de la mission de l'AFSCA, je ne puis qu'espérer la compréhension de votre cliente quant aux raisons de la saisie

conservatoire pratiquée par mes services. Cette saisie devrait, par ailleurs, être immédiatement levée si les résultats des tests susmentionnés se concluent par l'absence de *mycobacterium bovis*".

19. Le 14 septembre 2015, la partie adverse adresse le courrier suivant à la requérante :

" Madame, Monsieur,

Comme suite à la réunion tenue en nos locaux ce mercredi 09 septembre 2015, je vous transmets la prolongation de la saisie conservatoire des alpagas et caprins de votre troupeau.

Vous trouverez en annexe la mise à jour établie 31/08/2015 par le Dr Thill de l'identification des alpagas. La saisie conservatoire portera également sur la progéniture de ces animaux".

A ce courrier sont joints le procès-verbal de saisie conservatoire du 14 août 2015, une liste établie le 31 août 2015 des 26 animaux ayant fait l'objet d'une prise de sang, cette même liste mise à jour le 14 septembre 2015 par l'adjonction des termes "+ la progéniture de ces animaux "et l'inventaire établi le 14 août 2015 des animaux saisis et sur lequel se trouve la mention "Suspicion de tuberculose".

Cette décision constitue l'acte attaqué dans le recours enrôlé sous la référence A.216.972/VI-20.571, ci-après dénommé premier acte attaqué.

20. Le 6 octobre 2015, la partie adverse adresse un ordre d'euthanasie et de mesures de protection dans le cadre d'une suspicion de tuberculose à la requérante.

Cette décision se présente comme suit :

" Suite à la mise en évidence, par PCR le 04/08/2015 confirmée par culture positive en date du 24/08/2015 de *Mycobacterium Bovis*, agent causal de la tuberculose tant bovine qu'humaine, chez un alpaga identifié n° CME527 détenu par Madame Martine Chevalier à Profondeville, l'enquête épidémiologique menée par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après «l'Agence») en date du 04/08/2015 a démontré que tous les animaux détenus par Mme Chevalier provenaient directement de votre élevage «les Alpagas du Maquis» à Ciergnon.

Du 04/08/2015 au 04/09/2015, vos alpagas ont été soumis à différents tests diagnostiques : une tuberculation suivie d'un test sérologique. L'un de vos animaux a réagi positivement au test sérologique. Il s'agit de l'alpaga identifié n° CME274. Cet animal provient du même élevage britannique que l'animal identifié n° CME527 contaminé : certificat intracommunautaire.

Par ailleurs, le CERVA, laboratoire national de référence, a informé l'Agence que les premiers résultats du spoligotypage de la souche bactérienne isolée dans le foyer de Profondeville, provenant de l'animal n° CME527 montrent que le

spoligotype ne correspond pas à celui des souches déjà isolées en Belgique, ce qui tend à appuyer l'hypothèse que la bactérie aurait pour origine le Royaume-Uni d'où vous avez importé de nombreux alpagas. La tuberculose causée par *mycobacterium bovis* aussi dénommée tuberculose bovine est un problème important au Royaume-Uni : le nombre de troupeaux bovins infectés y est élevé et plusieurs foyers de tuberculose bovine ont également été diagnostiqués dans des élevages d'alpagas.

Ordre d'euthanasie :

Une suspicion de tuberculose non résolue pose un risque sanitaire pour les hommes et pour les animaux. En effet, la tuberculose, est une zoonose, c'est-à-dire une maladie naturellement transmissible directement ou indirectement entre l'animal et l'homme. Les animaux infectés sont également susceptibles de transmettre l'infection à d'autres animaux, d'autres espèces. C'est une maladie grave dont l'issue peut être mortelle. Dans ce cas, l'établissement d'un diagnostic qui permettra de prendre les mesures appropriées pour lutter contre la tuberculose si la présence de celle-ci est confirmée relève de l'intérêt de protection de la santé publique (animale et humaine). Cet intérêt l'emporte sur des intérêts économiques particuliers comme la perte causée par la mise à mort de l'animal et privés telle l'affection qui serait portée audit animal.

Dans ce cadre épidémiologique, l'obtention d'un résultat positif à un seul des tests est un signal suffisant pour justifier l'euthanasie de l'animal positif. En effet, la spécificité de ces tests est assez élevée (le nombre d'animaux déclarés faussement positifs est faible) et la réalisation de tests sérologiques complémentaires, vu leur faible sensibilité (la probabilité que le nombre d'animaux déclarés faussement sains est élevée), ne pourraient lever cette forte suspicion. L'euthanasie de l'animal est donc indispensable afin de pouvoir réaliser une autopsie et le prélèvement, sur des organes, d'échantillons qui seront soumis à une culture bactérienne, ce qui constitue la seule possibilité de confirmer la présence de la bactérie.

Pour cette raison, sur base de l'arrêté royal du 22 mai 2005 portant des mesures pour la surveillance de et la protection contre certaines zoonoses et agents zoonotiques dont l'article 9, § 2, prévoit que «L'Agence peut, dans l'exploitation suspecte d'être infectée, prescrire toutes les mesures qu'elle juge nécessaires», un ordre d'euthanasie et de destruction est délivré pour l'animal suivant : CME574 [lire 274] appelé BESTBET.

La destruction ou le transport en vue de la destruction de l'animal doit se faire en concertation avec et sous la supervision de l'UPC Namur, et ce au plus tard pour le 14/10/2015. Le responsable de l'animal doit informer l'UPC de Namur 48 heures à l'avance par courrier électronique à l'adresse : info.nam@afsca.be.

Mesures de protection :

Comme la tuberculose est une maladie contagieuse et que le *mycobacterium bovis*, son agent causal, peut se transmettre et se propager de nombreuses façons, dont par exemple dans l'air expiré, les mucus et crachats, l'urine, les matières fécales et le pus, que l'infection se produit si la bactérie est inhalée, ingérée ou introduite sous la peau ou dans le sang, et plus facilement chez les individus en état de déficience immunitaire et que la maladie peut être transmise par contact direct avec l'animal malade (ou son cadavre) ou via ses excréta ou par inhalation d'aérosols, il est nécessaire en vue d'éviter sa propagation chez l'homme mais aussi chez d'autres espèces animales domestiques ou sauvages de prendre des mesures de précaution visant à limiter sa diffusion si sa présence est soupçonnée. De telles mesures de protection relèvent de l'intérêt de protection de la santé publique (animale et humaine) qui, comme évoqué ci-avant, l'emporte sur les intérêts économiques particuliers.

Pour cette raison, sur base de l'arrêté royal du 22 mai 2005 portant des mesures pour la surveillance de et la protection contre certaines zoonoses et agents zoonotiques dont l'article 9, § 2, prévoit que «L'Agence peut, dans l'exploitation suspecte d'être infectée, prescrire toutes les mesures qu'elle juge nécessaires», les mesures de protection suivantes sont d'application :

- Le troupeau est mis sous contrôle de l'inspecteur vétérinaire.
- Les alpagas suspects d'être atteints et, le cas échéant, atteints de la tuberculose bovine sont isolés des autres animaux du troupeau.
- Les alpagas du troupeau ne peuvent avoir aucun contact direct ou indirect avec d'autres animaux.
- L'introduction d'un ou plusieurs animaux du troupeau et le départ d'un ou de plusieurs alpagas du troupeau vers une autre destination sont interdits.
- Il est interdit d'utiliser tous les produits issus des alpagas du troupeau à l'exclusion de la laine traitée.
- Les visites à but pédagogique sont interdites.

Si le résultat de la culture qui sera effectuée sur les organes de l'animal ayant réagi positivement au test sérologique, est négatif à la tuberculose, et qu'aucun élément nouveau n'apparaît, les mesures de protection seront levées par un écrit par un agent de l'Agence. Une surveillance sanitaire sera néanmoins mise en place dont les modalités seront déterminées en concertation avec le laboratoire national de référence.

Les données (notamment factuelles) précisées ci-avant sont appuyées par les pièces inventoriées jointes à la présente décision. Ces pièces font partie intégrante de la décision et appuient si nécessaire la motivation formelle ci-avant décrite".

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire enrôlée sous la référence A.217.314/VI-20.627, ci-après dénommé le deuxième acte attaqué.

21. Le 12 octobre 2015, la requérante adresse à un agent de la partie adverse un courrier électronique dans lequel elle conteste l'opportunité de l'ordre d'euthanasie et des mesures de protection imposées par le deuxième acte attaqué, elle indique que les prises de sang sérologiques n'ont pas été validées pour les alpagas et que la prise de sang est intervenue 17 jours seulement après la tuberculation, et elle fait part de son souhait qu'une nouvelle prise de sang soit effectuée la semaine suivante puisque le délai de 60 jours depuis la tuberculation se sera alors écoulé.

22. Le 13 octobre 2015, le Président f.f. du tribunal de première instance de Namur, siégeant en référé, constatant que la prolongation de la saisie conservatoire ordonnée par le premier acte attaqué viendrait à échéance le 14 octobre 2015, rejette comme non fondée l'action diligentée par la requérante contre la partie adverse et tendant, à titre principal, à en ordonner la levée.

Aucun appel ne paraît avoir été interjeté contre cette ordonnance.

23. L'alpaga n° 274 est euthanasié le 14 octobre 2015.

24. Par un courrier électronique adressé à la partie adverse le 22 octobre 2015, la requérante indique avoir été informée que l'autopsie de l'animal n° 274 euthanasié a révélé l'absence de toute lésion macroscopique, ce qui confirme que tous les animaux de son exploitation sont sains et non infectés par le *mycobacterium bovis*. Elle fait valoir qu'il n'est plus nécessaire de maintenir les mesures de protection pendant une durée de 8 semaines, ce qui est d'ailleurs disproportionné au regard des éléments du dossier. Elle souligne, à cet égard, que l'autopsie réalisée sur l'animal n° 274 a démontré l'absence de lésion macroscopique, que la radio des poumons de cet animal démontrait l'absence du *mycobacterium bovis*, que tous les animaux ont été déclarés négatifs au test de la double tuberculation, qu'il n'existe aucune méthodologie ou procédure validée par les autorités pour contrôler l'éventuelle présence de *mycobacterium bovis* chez les alpagas, que l'autopsie de l'alpaga volontairement euthanasié par la requérante le 11 août 2015 a démontré l'absence de *mycobacterium bovis* chez l'animal, que les prises de sang effectuées le 31 août 2015 n'ont fait état que d'un seul animal, très légèrement positif, obtenant une gradation minimale dénommée juste «OFF», et que tous les éléments du dossier tendent à confirmer qu'il s'agit d'un faux positif, les experts s'accordant sur la nécessité de conserver un délai de 60 à 90 jours entre la tuberculation et la prise de sang. Elle met, dans ce même courriel, la partie adverse en demeure de lever les mesures de protection s'imposant encore à elle.

25. Le 22 octobre 2015, le CERVA établit un rapport d'essai sur les organes appartenant à l'alpaga volontairement euthanasié par la requérante le 11 août 2015.

Ce rapport fait état de cinq types de tests destinés à déclarer la présence de tuberculose, qui se sont tous révélés négatifs.

26. Le 23 octobre 2015, le laboratoire ARSIA établit un amendement au rapport d'essai du 17 août 2015. Cet amendement pour l'analyse de la tuberculose, qui est établi à la demande de la partie adverse et qui indique que l'analyse a été sous-traitée au CERVA, maintient les conclusions contenues dans le rapport du 17 août 2015.

27. Le 31 octobre 2015, un agent du CERVA adresse à un agent de la partie adverse un courrier électronique l'informant que le dossier sera terminé pour le 9 décembre.

28. Le 5 novembre 2015, le *chief veterinary officer* britannique informe le chef vétérinaire de la partie adverse que la souche de la tuberculose prélevée sur les tissus de l'alpaga mort en Belgique dans l'installation de Madame CHEVALIER est la même que celle trouvée dans l'exploitation britannique dont il provenait.

29. Le 10 novembre 2015, le Président f.f. du tribunal de première instance de Namur, siégeant en référé, constatant que les mesures de protection contenues dans le deuxième acte attaqué reposaient sur des motifs valables, rejette comme non fondée l'action diligentée par la requérante contre la partie adverse et tendant, à titre principal, à en ordonner la levée.

La requérante a interjeté appel de ce jugement.

30. Le 12 novembre 2015, un agent de la partie adverse adresse à la requérante un courrier électronique l'informant que la ferme britannique où elle a acquis des alpagas est sous contrôle dans le cadre de la lutte contre la tuberculose, qu'il a été décidé de retracer les différents animaux issus de cet élevage, qu'elle en a acquis 55, que les documents déjà communiqués ont permis d'établir la traçabilité de 23 animaux, et qu'il conviendrait qu'elle communique les documents permettant d'établir la traçabilité des 32 autres.

31. Par un courrier électronique adressé à la partie adverse le 20 novembre 2015, la requérante sollicite la communication des dispositions légales sur lesquelles la partie adverse sollicite la communication des informations sollicitées et indique qu'elle n'a pas l'obligation de tenir un registre des alpagas issus de son exploitation, de sorte qu'elle n'est pas en mesure de communiquer lesdites informations.

32. Par un courrier électronique adressé à la requérante le 23 novembre 2015, un agent de la partie adverse indique les dispositions fondant la demande précitée et sollicite la communication des factures de ventes d'alpagas réalisées entre 2012 et 2015.

33. Le 10 décembre 2015, la partie adverse adresse à la requérante un courrier l'informant qu'"en date du 09/12/2015, le laboratoire CERVA (rapport d'essai n° 2015/003629 en annexe) n'a pas pu mettre en évidence la présence de la tuberculose sur les prélèvements réalisés lors de l'autopsie de l'alpaga identifié CME274 euthanasié en date du 14 octobre 2015" et qu'en conséquence, toutes les mesures de protection prises le 6 octobre 2015 sont levées.

34. Le même 10 décembre 2015, la partie adverse adresse également le courrier suivant à la requérante :

- " Suite à la mise en évidence de *mycobacterium bovis* chez un alpaga détenu par un particulier, l'enquête épidémiologique a démontré que tous les animaux de ce foyer ont transité par votre élevage et provenaient tous de l'élevage Classical Mile end Alpacas à Tiverton en Angleterre. Ce troupeau anglais est actuellement sous contrôle depuis juillet dernier suite à des contacts avec un autre foyer en Angleterre. En outre, cette ferme a également connu un cas de tuberculose en 2009, avec le même génotype que celui retrouvé chez les alpagas ayant transité par votre élevage.

Au vu des ces éléments, et en application de l'article 3 de l'arrêté royal du 22 mai 2005 portant des mesures pour la surveillance de et la protection contre certaines zoonoses et agents zoonotiques, une surveillance sanitaire de votre exploitation est mise en place sur une période de 5 ans. En effet, la tuberculose est une maladie très contagieuse dont l'agent causal peut rester présent sous une forme latente durant un temps assez long, ce qui justifie la surveillance de longue durée qui va être effectuée sur votre troupeau.

Cette surveillance repose sur les éléments suivants :

- 1) Tous les cadavres d'alpagas morts dans votre élevage, devront être autopsiés à l'ARSIA et des organes seront envoyés pour la recherche de la tuberculose au CERVA;
- 2) Chaque année, un vétérinaire de l'UPC de Namur viendra réaliser une intradermo-tuberculation comparative avec la lecture à 72 heures, suivie d'une prise de sang pour un test Elisa 15 à 30 jours plus tard sur tous les alpagas âgés de plus de 6 mois. L'UPC conviendra avec vous de la date de réalisation de ces tests;
- 3) Un registre devra être tenu à jour. Ce registre devra comporter les informations suivantes pour tous les alpagas (avec référence à l'identification) : les dates d'entrée (achat, naissance, retour d'exposition ou concours) et les dates de sorties (vente, mort/euthanasie, départ concours ou exposition), sous forme papier ou informatique. La compilation des factures peut faire office de registre à partir du moment où toutes les informations requises sont disponibles.

Les modalités de cette surveillance sanitaire pourront être adaptées en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques, du développement/de la disponibilité d'autres tests diagnostiques reconnus par les laboratoires de référence, de l'évolution de la législation nationale en la matière et/ou des résultats des enquêtes épidémiologiques.

Si cette surveillance sanitaire révèle une suspicion ou une confirmation de tuberculose dans votre élevage, ou si un lien épidémiologique est de nouveau établi entre votre élevage et un cas de tuberculose, les mesures de contrôle adéquates seront mises en place".

La décision contenue dans ce courrier constitue l'acte attaqué dans le recours enrôlé sous la référence A.218.310/VI-20.708, ci-après dénommé le troisième acte attaqué.

35. Le 11 décembre 2015, dans l'ignorance semble-t-il des décisions du

10 décembre, les conseils de la requérante adressent un courrier au conseil de la partie adverse lui demandant de leur communiquer les résultats des prélèvements effectués sur l'alpaga euthanasié dans le courant du mois d'octobre.

36. Le 5 janvier 2016, la Cour d'appel de Liège, siégeant en référé, statuant sur l'appel introduit contre l'ordonnance précitée du 10 novembre 2015 décide d'ordonner la levée de deux des mesures contenues dans le courrier du 10 décembre 2015, à savoir, d'une part, l'intradermo-tuberculination et le test sanguin annuel pour chaque alpaga âgé de plus de 6 mois et, d'autre part, la possibilité d'adapter les modalités de surveillance en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques, du développement/de la disponibilité d'autres tests diagnostiques reconnus par les laboratoires de référence, de l'évolution de la législation nationale en la matière et/ou des résultats des enquêtes épidémiologiques.

Ce même arrêt conclut que les deux autres mesures contenues dans le troisième acte attaqué, à savoir l'autopsie de tous les cadavres d'alpagas et la tenue d'un registre des entrées et sorties des alpagas peuvent être maintenues.

Cette décision est fondée, d'une part, sur le caractère déraisonnable des deux premières mesures étant donné, pour les deux mesures, qu'aucune trace de tuberculose n'a jamais été retrouvée sur un animal appartenant au troupeau de la requérante et que différents tests effectués sur une période de plusieurs mois se sont tous révélés négatifs et, pour la deuxième, qu'elle s'apparente à l'arbitraire et, d'autre part, pour les deux dernières mesures qu'elles ne comportent pas de caractère disproportionné et ne peuvent porter de véritables atteintes à l'exploitation de la requérante.

Aucun pourvoi en cassation ne paraît avoir été introduit contre cet arrêt.

IV. Jonction des causes

Les trois actes attaqués dans les recours enrôlés sous les n^{os} A.216.972/VI-20.571, A.217.314/VI-20.627 et A.218.310/VI-20.708 ont été adoptés dans le cadre d'un même ensemble de faits et font l'objet d'une même critique. Les trois affaires présentant un lien de connexité évident, il y a lieu d'ordonner leur jonction.

V. Premier moyen dans le recours A.216.972/VI-20.571

V.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante prend un moyen, le premier, de la violation du principe général de droit de la motivation matérielle et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et notamment ses articles 2 et 3, de la violation de 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, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe général de bonne administration, du principe de légitime confiance des administrés et de l'excès de pouvoir.

Elle indique que la partie adverse s'est abstenue d'indiquer, dans le premier acte attaqué, les raisons et motifs précis pour lesquels elle a décidé de prolonger la saisie conservatoire des alpagas et caprins du troupeau, se contentant d'indiquer "suspicion de tuberculose" alors que toute autorité doit motiver une telle mesure de manière claire et précise, surtout vu les conséquences qu'elle a pour la requérante.

Elle ajoute que les articles 2 et 3 de la loi précitée du 29 juillet 1991 imposent la motivation formelle des actes administratifs et que l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel précité du 18 décembre 2002 précise que la prolongation de la saisie est motivée. Il s'agit donc d'une exigence de motivation renforcée. Or, la motivation de l'acte ne laisse aucunement apparaître les motifs pour lesquels la partie adverse a décidé de prolonger la mesure de saisie conservatoire, l'acte attaqué se limitant à mentionner "suspicion de tuberculose" en marge de l'inventaire annexé à la décision de prolongation et la notification de l'acte attaqué se limitant à deux paragraphes, qui ne mentionnent pas les motifs de l'acte attaqué. Elle relève, en outre, que la partie adverse ne se fonde sur aucun document probant ou résultat d'analyse confirmant une éventuelle infection des animaux ou pouvant laisser penser que celle-ci pourrait raisonnablement être présumée. Elle souligne que tous les animaux issus de la double tuberculination se sont avérés négatifs et que l'acte attaqué ne se base que sur une mise à jour établie le 31 août 2015 conformément à des prélèvements opérés le 31 août 2015, sans aucune justification ou explication quant au document produit, et qu'il fait tout au plus référence au premier procès-verbal du 14 août 2015, lequel ne constitue

qu'un document-type, "qui contient également un manque flagrant de motifs justifiant la nécessité d'une saisie conservatoire en l'espèce". Elle estime que "le semblant de motivation [...] ne relève que d'une formule stéréotypée, tant dans l'acte attaqué que dans le premier procès-verbal litigieux".

La requérante estime que la partie adverse devait exposer en quoi il s'avérait indispensable ou nécessaire de prolonger la mesure de saisie conservatoire ainsi que les raisons pour lesquelles la première période d'un mois s'est avérée insuffisante pour conclure à la présence ou l'absence de *mycobacterium bovis*. Elle ajoute qu'une motivation en droit et en fait est indispensable, surtout quand la décision emporte une atteinte grave à la situation et à la viabilité de l'exploitation de la requérante. Or, selon elle, la motivation n'est ni adéquate ni suffisante et viole dès lors les dispositions et principes visés au moyen.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond que l'acte attaqué a été communiqué par un courrier recommandé qui mentionne "Prolongation de la saisie conservatoire" comme objet et qui indique que cette décision est transmise "comme suite à la réunion en nos locaux ce mercredi 09 septembre 2015". Elle ajoute que ce courrier mentionne également l'existence d'une annexe et que la décision elle-même renvoie expressément à l'inventaire, intitulé "annexe du PV de saisie conservatoire (prolongation)", qui indique le motif de "suspicion de tuberculose". Elle rappelle encore que la requérante et son mari étaient présents lors des réunions des 24 août et 9 septembre, où il leur a été annoncé que les tests sérologiques indiquaient un résultat positif et qu'une mise en culture bactériologique était nécessaire après euthanasie et autopsie de l'animal. Elle explique que la saisie conservatoire a été prolongée sur la base de cette suspicion de tuberculose et considère que, bien que succincte dans le procès-verbal de prolongation, la motivation permet à l'administré de comprendre le fondement de l'acte attaqué. Elle précise que, par définition, une saisie conservatoire s'inscrit dans une situation d'attente, requise pour que l'autorité puisse remplir son obligation de minutie dans le cadre d'un examen exhaustif de l'affaire et fait valoir que, dans ce cadre, une motivation formelle, même succincte, qui permet à l'administré de comprendre le fondement de l'acte peut être considérée comme adéquate.

C. Mémoire en réplique

La requérante réplique qu'elle et son mari n'ont reçu aucun écrit ou

procès-verbal des réunions des 24 août et 9 septembre 2015, qu'elle n'aurait pas introduit de recours si elle avait eu connaissance des motifs de l'acte attaqué et que, même si des informations avaient été données verbalement, *quod non*, il appartenait à la partie adverse de communiquer une décision contenant les éléments de fait et de droit lui permettant de comprendre sa décision.

D. Dernier mémoire de la requérante

Dans son dernier mémoire, la requérante réitère son argumentation, sans y apporter de nouvelles considérations, et reproche, en substance, à l'acte attaqué de ne contenir aucune motivation.

V.2. Appréciation

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, se lit comme suit:

- " Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte".

En l'espèce, le moyen reproche en substance à la partie adverse de ne pas avoir formellement motivé sa décision de prolonger la saisie-conservatoire des alpagas.

Cet acte attaqué consiste en un courrier adressé le 14 septembre 2015 à la requérante et se présente comme suit :

- " Comme suite à la réunion tenue en nos locaux ce mercredi 09 septembre 2015, je vous transmets la prolongation de la saisie conservatoire des Alpagas et caprins de votre troupeau.

Vous trouverez en annexe la mise à jour établie le 31/08/2015 par le Dr Thill de l'identification des Alpagas. La saisie conservatoire portera également sur la progéniture de ces animaux".

A ce courrier sont joints le procès-verbal de saisie conservatoire du 14 août 2015, une liste établie le 31 août 2015, cette même liste mise à jour le 14 septembre 2015 et l'inventaire établi le 14 août 2015.

Ni l'acte attaqué ni ses annexes n'exposent les motifs pour lesquels la partie adverse a estimé devoir prolonger la saisie conservatoire des animaux saisis le

14 août 2015.

La seule mention d'une "suspicion de tuberculose" ne suffit pas à comprendre pourquoi la prolongation de la saisie conservatoire a été jugée nécessaire par la partie adverse. De même, en l'absence de procès-verbal de la réunion du 9 septembre 2015, la référence à celle-ci ne peut servir de motivation à l'acte attaqué, rien ne permettant de deviner quel aurait été le contenu des discussions qui s'y sont tenues.

En revanche, le courrier adressé par la partie adverse aux conseils de la requérante le 8 septembre 2015 expose les motifs pour lesquels la suspicion de tuberculose pesant sur son troupeau n'était pas encore dissipée, à savoir le lien avec l'alpaga n° 527, la période de latence de la maladie, l'insuffisance de fiabilité du test de tuberculation, le résultat positif d'un test sérologique et la nécessité d'en attendre l'interprétation par le CERVA, et l'absence de certitude tenant au rapport d'autopsie de l'alpaga n° 644. Certes, cette pièce n'est pas jointe à l'acte attaqué et il n'est pas établi que son contenu a été discuté durant la réunion du 9 septembre 2015. Toutefois, il n'est pas contestable que la requérante en a eu connaissance avant l'introduction de son recours – puisqu'elle l'a joint à celui-ci – et elle ne peut donc soutenir en ignorer la teneur.

La lecture de ce courrier permet de comprendre aisément le sens de la mention "suspicion de tuberculose" de même que les raisons pour lesquelles la partie adverse a pris la décision attaquée. Il permet aussi de constater que l'irrégularité dénoncée par la requérante, à savoir un défaut de motivation formelle, n'est pas susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise et que ce vice de motivation formelle n'est, en l'espèce, pas tel qu'il aurait eu pour effet de priver la requérante d'une garantie, puisque la partie adverse lui a, en réalité, communiqué en temps utile sa motivation dans un écrit distinct. Dans la mesure où cette irrégularité n'a pas non plus pu affecter la compétence de l'auteur de l'acte, elle ne peut, en toute hypothèse, pas donner lieu à une annulation.

Le moyen est rejeté.

VI. Second moyen dans le recours A.216.972/VI-20.571

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante prend un moyen, le second, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe général de bonne administration, du principe général de continuité d'appréciation de l'administration, du principe de légitime confiance des administrés et de l'excès de pouvoir.

Elle indique que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en décidant, en l'absence de toute méthodologie ou procédure probante et officiellement reconnue ainsi que de preuves suffisantes d'une éventuelle infection de son troupeau, une prolongation de la procédure de saisie conservatoire. Elle expose qu'un acte de l'administration doit nécessairement s'inscrire dans une méthodologie claire et validée, permettant d'établir à suffisance de droit que la prolongation d'une mesure de saisie conservatoire est justifiée et proportionnée aux conséquences qu'elle génère. Or, selon elle, l'acte attaqué ne se fonde aucunement sur des éléments probants et concrets qui permettraient de considérer que le troupeau en question serait atteint d'une bactérie de nature à justifier le blocage d'une exploitation pendant plus de deux mois. Elle précise que tous les animaux ont été déclarés négatifs à la double intradermo-tuberculation et que la prise de sang sérologique ne témoigne d'aucune fiabilité reconnue par les instances officielles et engendre l'émergence de faux positifs lorsqu'un délai insuffisant s'écoule entre la tuberculation et la prise de sang. En l'absence de résultats positifs indubitables, de doutes sérieux quant à la contamination des bêtes et de procédure suffisamment établie ou reconnue pour réaliser les tests de détection sur les alpagas, elle considère qu'une décision de prolongation de la saisie conservatoire apparaît totalement disproportionnée au regard du but poursuivi et des impacts, notamment financiers, sur l'exploitation de la requérante. Elle estime donc que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en prolongeant la saisie conservatoire.

La requérante explique que l'erreur manifeste d'appréciation est celle qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout homme raisonnable, l'erreur qui est incompréhensible et qu'aucune autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise. Or, selon elle, la partie adverse ne disposait pas d'éléments suffisants permettant de justifier la mesure de saisie conservatoire ni *a fortiori* d'en décider la prolongation. Elle fait valoir qu'aucun cas de tuberculose n'a

été détecté chez elle et que ce n'est qu'en raison de la mort, le 24 juillet 2015, d'un alpaga présent depuis cinq mois chez une cliente que la partie adverse a suspecté que certains alpagas de son exploitation auraient été atteints de tuberculose bovine. Elle ajoute que la partie adverse a contrôlé l'ensemble de son troupeau le 14 août 2015 par le biais d'une double tuberculation dont les résultats, obtenus le 17 août, étaient tous négatifs, qu'elle a fait procéder, le 15 août 2015, à l'euthanasie et à l'autopsie d'un alpaga de son troupeau présentant des anomalies respiratoires et de toux mais que le rapport d'autopsie du laboratoire ARSIA démontre clairement et à suffisance l'absence de tuberculose chez cet animal. Elle rappelle encore que, suite à une réunion avec la partie adverse le 24 août 2015, il a été décidé que des prises de sang sérologiques devraient avoir lieu à son exploitation le 31 août 2015 et confiées à un laboratoire fournisseur de tests sérologiques certifiés IDEXX, alors qu'elle avait manifesté sa volonté d'effectuer les prises de sang avant les tests de tuberculation, ce que la partie adverse a refusé. A cet égard, elle soutient que la réalisation de prises de sang dans un laps de temps trop proche de la tuberculation emporte des conséquences majeures sur la validité intrinsèque des analyses sérologiques puisque des faux positifs apparaissent indéniablement ce qui lui a été confirmé, notamment, par le représentant IDEXX en Suisse, lequel avait lui-même consulté un expert IDEXX, qui recommande d'attendre entre 60 et 90 jours après la tuberculation avant de procéder aux tests sérologiques afin d'éviter tout faux positif, ce délai d'attente s'appliquant aux bovins, auquel le test est, en règle destiné, mais la même période étant conseillée pour les alpagas. Elle relève qu'en l'espèce, seuls 17 jours se sont écoulés entre la tuberculation et la prise de sang et estime qu'il est donc compréhensible que l'alpaga n° 274 ait réagi positivement au test sérologique. Elle souligne, en outre, que ce test se limite à un résultat très légèrement positif, obtenant la gradation minimale "OFF" sur la base d'une méthode qui n'est pas validée par son fournisseur.

La requérante rappelle, par ailleurs, que des tests pré-exportations effectués sur des alpagas dans le Limbourg en 2015 ont conclu à un cas positif qui s'est avéré être un faux positif suite à une contre-expertise effectuée par le biais du test ENFERPLEX. Or, dans ce cas, ce troupeau n'avait fait l'objet d'aucune mesure de saisie par la partie adverse. Elle considère donc que l'acte attaqué est donc discriminatoire et disproportionné, spécialement en tenant compte du fait que les tuberculinations avaient toutes produit un résultat négatif. Elle explique, à cet égard, que, dans son courrier du 8 septembre 2015, la partie adverse avait exposé la méthodologie qu'elle entendait suivre et que ce courrier mentionne que "Les résultats de ce test sérologique du 31 août sont à présents connus et l'Agence est dans l'attente de leur interprétation scientifique de la part du CERVA". Elle en déduit que les résultats des tests sérologiques étaient donc connus le 8 septembre 2015 et qu'il

appartenait à la partie adverse de tout mettre en œuvre pour connaître l'interprétation scientifique de ces résultats dans les plus brefs délais. La prolongation de la saisie conservatoire ne peut être justifiée par l'absence de diligence de la partie adverse dans l'interprétation des résultats obtenus. En l'occurrence, selon la requérante, aucun élément du dossier n'atteste l'existence d'un impératif de sécurité publique qui justifierait la prolongation de saisie et aucune pièce ne permet de présumer la non-conformité des alpagas saisis aux dispositions qui réglementent leur détention. Elle estime, dès lors, que la prolongation de la saisie doit être considérée comme disproportionnée au regard de ses conséquences et que la partie adverse, en adoptant l'acte attaqué sans disposer d'un début de commencement de preuve quant à l'infection du troupeau et en pratiquant des tests sérologiques sur la base d'une méthodologie défaillante et contestée, a commis une erreur manifeste d'appréciation.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond, quant à l'excès de pouvoir et au principe de précaution, que la tuberculose est une zoonose, c'est-à-dire une maladie transmissible directement à l'homme et à l'animal, et qu'elle a pour mission de protéger la santé des animaux et de l'homme. Elle indique que le principe de précaution impose, selon le Tribunal de première instance de l'Union européenne, que les intérêts économiques particuliers soient mis en balance avec les intérêts de la protection de la santé publique et de faire prévaloir ces derniers. Elle ajoute que les exploitants d'élevages d'animaux doivent savoir qu'il existe des risques commerciaux et que l'ordre public sanitaire peut amener les autorités à prendre des mesures prévalant sur leurs intérêts privés, ce qu'a décidé la Cour de justice des Communautés européennes dans un arrêt du 10 juillet 2003.

Concernant le principe général de bonne administration, l'erreur manifeste d'appréciation, la continuité, ainsi que les principes d'appréciation de l'administration et de légitime confiance des administrés, elle répond que le représentant du fournisseur du test IDEXX poursuit des fins commerciales, alors qu'elle-même a fait appel à des institutions officielles (le CERVA, le laboratoire européen de référence pour la tuberculose bovine à Madrid, le chef vétérinaire belge et le *chief veterinary officer* britannique) pour établir la méthode à suivre. Elle explique que les deux tests devaient se dérouler en parallèle, que les analyses ont été confiées au CERVA et que le délai de 60/90 jours est préconisé pour les bovins et non pour les alpagas. Quant au précédent survenu dans le Limbourg, cité par la requérante, elle estime qu'il n'est pas pertinent car il est impossible de conclure avec certitude à un faux positif étant donné que le test IDEXX a été pratiqué en 2014 et le test ENFERFLEX en 2015, de sorte que les résultats ne sont pas comparables. Elle précise encore que le rapport d'autopsie de

l'alpaga n° 644 établi par ARSIA indique que le poumon de l'animal présente des lésions mais conclut par ces mots: "absence de lésions spécifiques. Parasitisme chronique possible", ce qui n'exclut pas la présence de *mycobacterium bovis*. Elle rappelle que ces analyses auraient dû être poursuivies si le but était de démontrer l'absence de cette bactérie et que l'ARSIA n'a pas recherché la présence de tuberculose alors que le vétérinaire de l'exploitation l'avait demandé. Elle relève, en outre, que ce rapport indique, d'un côté, la "présence de plaques légèrement granuleuses blanchâtres de 5 mm évocatrices de parasitisme respiratoire" et, d'un autre, que les recherches en parasitologie sont négatives.

La partie adverse indique également que, lors de la réunion organisée le 9 septembre 2015, les experts des différents services de la partie adverse et du CERVA ont exposé à la requérante l'approche diagnostique mise en place ainsi que la valeur et la signification des différents tests possibles, qu'il a alors été fait mention de l'état des connaissances scientifiques sur la tuberculose chez les alpagas, qu'un parallèle entre la présente situation et celle applicable à la tuberculose bovine a également été établi, que les données scientifiques prouvent que la tuberculation souffre d'un manque de sensibilité lorsqu'elle est utilisée chez les alpagas et que cela signifie qu'en cas de suspicion de tuberculose, on ne peut se fier au seul résultat négatif du test pour exclure la maladie, les connaissances actuelles plaçant pour l'utilisation de tests sérologiques en complément afin d'augmenter les chances d'identifier un animal infecté, ces tests sérologiques devant être réalisés un certain temps après la tuberculation afin de bénéficier de l'effet "rappel" de cette dernière, qui stimule les cellules productrices d'anticorps ayant déjà été en contact avec la bactérie. Elle soutient que le risque de faux positif de ces tests sérologiques est limité, le risque le plus important étant de ne pas détecter un animal infecté (faux négatif). Selon elle, un tel cas aurait des conséquences désastreuses car des animaux infectés mais non détectés pourraient propager la maladie à d'autres animaux et/ou aux personnes. La littérature scientifique recommande donc de combiner des tests diagnostiques différents afin d'augmenter la probabilité de détecter un animal infecté. Dans le cas d'espèce, où l'enquête épidémiologique a identifié un lien avéré avec un animal malade originaire d'un troupeau anglais infecté par la tuberculose bovine en 2009 et 2015, chez qui 55 alpagas ont été achetés par la requérante entre 2012 et 2015, même si plusieurs tests sérologiques sont réalisés, l'obtention d'un résultat positif à un de ces tests est un signal suffisant pour justifier l'euthanasie de l'animal positif afin de réaliser une culture bactérienne, les tests réalisés (tuberculation et prise de sang) et à encore réaliser (culture bactérienne) sous l'empire de la saisie conservatoire et de sa prolongation relevant de la bonne administration et la saisie conservatoire en cas de suspicion, comme sa prolongation, permettant de réaliser les différents tests exposés ci-avant.

C. Mémoire en réplique

La requérante réplique que la partie adverse ne disposait, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, d'aucun élément lui permettant de justifier la prolongation de la saisie conservatoire, que tous les tests et examens effectués ont démontré l'absence de tuberculose dans l'exploitation de la requérante, que l'AFSCA a, dans le courant du mois d'octobre 2015, réquisitionné les échantillons stockés par ARSIA et a fait procéder à 5 autres tests pour détecter la présence de tuberculose et que les résultats d'analyse se sont avérés négatifs, ainsi que l'indique le rapport d'analyse du 22 octobre 2015.

D. Dernier mémoire de la requérante

Dans son dernier mémoire, la requérante réitère son argumentation, sans y apporter de nouvelles considérations, et reproche, en substance, à l'acte attaqué d'être entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et d'être disproportionné au regard des conséquences qu'il entraîne pour elle.

VI.2. Appréciation

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 se lit comme suit :

" Art.6. § 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".

Cette disposition permet à la partie adverse, lorsqu'elle estime n'être pas en mesure de prendre une décision en pleine connaissance de cause, d'ordonner la saisie conservatoire des biens à propos desquels elle a des doutes de conformité aux dispositions qui les réglementent. Il ressort de l'énoncé même de cette disposition que l'autorité exerce sa compétence sur la base d'une simple présomption. La disposition citée ne soumet l'exercice de cette compétence à aucune condition ou exigence particulière, si ce n'est l'existence de ladite présomption. Il s'ensuit que la réglementation en vigueur laisse à la partie adverse un large pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle décide de procéder à une saisie conservatoire aux fins de soumettre les

produits présumés non conformes à un examen ou à une analyse.

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation à celle de l'autorité, lorsqu'elle exerce ce pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Il ne pourrait sanctionner qu'une erreur manifeste d'appréciation, à savoir une erreur qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise. Lorsqu'un requérant oppose à la conception de l'autorité sa propre conception, le Conseil d'Etat n'a pas à privilégier l'une ou l'autre. Il ne suffit donc pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure serait raisonnablement admissible ou même meilleure, dès lors qu'il n'apparaît pas du dossier administratif que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation.

De même, pour que le Conseil d'État puisse sanctionner un défaut de proportionnalité de la mesure, il faut que ce défaut soit manifeste, c'est-à-dire, tel qu'aucune autorité raisonnable n'aurait, dans les mêmes circonstances, pris une mesure entraînant des conséquences aussi graves.

En l'espèce, il ressort du dossier administratif qu'après avoir été informée de la découverte de traces de tuberculose chez un alpaga décédé en juillet 2015 qui avait transité par l'élevage de la requérante, les services de la partie adverse ont entrepris diverses démarches auprès du *chief veterinary officer* britannique, l'animal en question provenant du Royaume-Uni, comme d'autres alpagas de l'élevage de la requérante, auprès du laboratoire de référence européen pour la tuberculose et auprès du CERVA en Belgique, afin de déterminer la procédure à suivre pour établir un diagnostic chez les animaux ayant été en contact avec des alpagas provenant de l'élevage britannique d'origine.

Il ressort également du dossier administratif que la bactérie dont était infecté l'alpaga mort en juillet 2015 est une zoonose transmissible directement ou indirectement de diverses façons entre l'animal et l'homme, pouvant entraîner des risques graves pour la santé humaine et animale, allant jusqu'à une issue mortelle, et pouvant connaître une longue période d'incubation.

Il apparaît également au vu du dossier administratif qu'au moment des faits, les services de la partie adverse se sont retrouvés face une série d'inconnues (fiabilité des résultats de l'intradermo-tuberculation, nécessité de procéder à un examen sérologique, délai entre le test cutané et le test sérologique), la détection de la tuberculose chez l'alpaga ne faisant pas l'objet d'un processus formalisé.

Enfin, la partie adverse disposait depuis le 4 septembre 2015 des résultats

du test sérologique pratiqué sur l'échantillon prélevé le 31 août 2015, révélant qu'un animal y avait réagi positivement, même s'il ressort des faits de la cause qu'elle a encore pris divers avis, y compris après l'adoption du premier acte attaqué, avant de tirer une conclusion définitive de cette information.

Il convient, par ailleurs, de relever que conformément à l'article 1^{er}, alinéa 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, la mesure de saisie conservatoire notifiée à la requérante le 14 août 2015 venait à expiration après un délai de trente jours, soit le 14 septembre 2015. Il s'ensuit qu'à défaut de décision à la date de l'acte attaqué, la saisie conservatoire aurait d'office pris fin.

La partie adverse pouvait donc, dans ces circonstances, vu l'urgence et la gravité de la pathologie en cause, valablement choisir une solution privilégiant la prudence. Concrètement, en décidant de prolonger la saisie conservatoire pour une période de 30 jours, conformément à l'article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté ministériel du 18 décembre 2002 précité, la partie adverse a légitimement pu opter pour une solution limitant les risques sanitaires afin de pouvoir décider en pleine connaissance de cause des suites à réserver au dossier.

La circonstance que la requérante donne une autre interprétation aux faits et aux informations en possession de la partie adverse ne suffit pas à démontrer que cette dernière aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en agissant comme elle l'a fait.

Certes, la requérante fait valoir que cette décision a eu des conséquences négatives sur son activité économique. A cet égard, il y a lieu de relever que l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001 précité, n'impose pas à l'autorité de tenir compte de considérations autres que sanitaires lorsqu'elle décide de procéder à une saisie conservatoire. Cela n'empêche pas que sa décision doive être proportionnée à l'objectif poursuivi. En l'espèce, cependant, l'évocation des conséquences économiques subies par la requérante ne suffit pas à établir que la partie adverse aurait pris une mesure disproportionnée au vu des informations alors en sa possession, d'autant que l'acte attaqué n'avait qu'une durée de validité limitée.

Enfin, le fait que, comme le soutient la requérante, des résultats positifs au test sérologique IDEXX ELISA puissent être ultérieurement contredits par un test ENFERPLEX, ne pourrait mener à conclure qu'il était, au vu des informations

disponibles au moment de l'adoption de l'acte attaqué, déraisonnable de décider de prolonger la saisie conservatoire, d'autant que, comme cela a été exposé plus haut, la partie adverse ne pouvait attendre qu'il fût procédé à d'éventuels autres tests avant de décider, l'acte attaqué étant intervenu au dernier jour du délai.

Le fait que dans un cas précédent, la partie adverse n'aurait pas adopté, à l'égard des animaux visés par ces tests, des mesures identiques à celles présentement adoptées peut démontrer une erreur d'appréciation dans son chef à cette occasion-là, mais non qu'elle aurait nécessairement dû s'abstenir à l'avenir d'adopter toute mesure de saisie conservatoire en présence d'une suspicion de contamination à la tuberculose.

Le moyen n'est pas fondé.

VII. Moyen unique dans le recours A.217.314/VI-20.627

VII.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante prend un moyen, unique, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe général de bonne administration, du principe général de continuité d'appréciation de l'administration, du principe de légitime confiance des administrés et de l'excès de pouvoir, de la violation du principe général de droit de la motivation matérielle et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et notamment ses articles 2 et 3.

Elle indique que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en adoptant l'acte attaqué, dont les mesures (euthanasie et mesures de protection), sont disproportionnées au regard des éléments du dossier (l'absence de validation scientifique des tests sérologiques pour les alpagas, l'écoulement d'un délai trop court entre la tuberculation et la prise de sang, la non-prise en compte des éléments attestant l'absence de *mycobacterium bovis*, à savoir les résultats négatifs de la tuberculation, le caractère très légèrement positif de la sérologie pour l'alpaga n° 274, la radio des poumons négative pour l'alpaga n° 274, et le résultat négatif de l'autopsie de l'alpaga n° 644). Elle fait valoir que l'administration doit respecter une stricte proportionnalité entre les mesures qu'elle adopte et l'objectif de santé publique invoqué, spécialement si l'acte emporte des conséquences périlleuses sur la viabilité d'une exploitation. A cet égard, elle expose qu'en l'espèce, tous les animaux avaient été contrôlés négatifs à la tuberculation et que le test sérologique pratiqué ne

témoigne d'aucune fiabilité reconnue par des instances officielles et engendre des faux positifs, *a fortiori* lorsque seuls 17 jours se sont écoulés depuis la tuberculination alors que les experts recommandent un délai d'attente de 60 à 90 jours. Elle estime qu'en l'absence de toute méthodologie confirmée, il était totalement disproportionné au regard du but poursuivi et de l'impact, notamment financier, de l'acte attaqué, pouvant la conduire à la faillite, de prendre une décision ordonnant l'euthanasie d'un animal et imposant des mesures très contraignantes. Elle aurait préféré qu'avant d'ordonner l'euthanasie litigieuse, une nouvelle prise de sang sérologique soit ordonnée sur l'alpaga n° 274, prise de sang qui aurait pu intervenir 60 jours après la tuberculination, soit le 14 octobre, jour de son euthanasie. Selon elle, cette démarche aurait été davantage proportionnée et en choisissant d'adopter l'acte attaqué en lieu et place de mesures moins contraignantes, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Après avoir rappelé que l'erreur manifeste d'appréciation est celle qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout homme raisonnable, l'erreur qui est incompréhensible et qu'aucune autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise, elle expose qu'aucun cas de tuberculose n'a été détecté chez elle et que ce n'est qu'en raison de la mort, le 24 juillet 2015, d'un alpaga présent depuis cinq mois chez une cliente que la partie adverse a suspecté que certains alpagas de son exploitation auraient été atteints de tuberculose bovine. Elle ajoute que la partie adverse a contrôlé l'ensemble de son troupeau le 14 août 2015 par le biais d'une double tuberculination dont les résultats, obtenus le 17 août, étaient tous négatifs, qu'elle a fait procéder, le 15 août 2015, à l'euthanasie et à l'autopsie d'un alpaga de son troupeau présentant des anomalies respiratoires et de toux mais que le rapport d'autopsie du laboratoire ARSIA démontre clairement et à suffisance l'absence de tuberculose chez cet animal. Elle rappelle encore que, suite à une réunion avec la partie adverse le 24 août 2015, il a été décidé que des prises de sang sérologiques devraient avoir lieu dans son exploitation le 31 août 2015 et confiées à un laboratoire fournisseur de tests sérologiques certifié IDEXX, alors qu'elle avait manifesté sa volonté d'effectuer les prises de sang avant les tests de tuberculination, ce que la partie adverse a refusé. A cet égard, elle soutient que la réalisation de prises de sang dans un laps de temps trop proche de la tuberculination emporte des conséquences majeures sur la validité intrinsèque des analyses sérologiques puisque des faux positifs apparaissent indéniablement ce qui lui a été confirmé, notamment, par le représentant IDEXX en Suisse, lequel avait lui-même consulté un expert IDEXX, qui recommande d'attendre entre 60 et 90 jours après la tuberculination avant de procéder aux tests sérologiques afin d'éviter tout faux positif, ce délai d'attente s'appliquant aux bovins, auquel le test est, en règle destiné, mais la même période étant conseillée pour les alpagas. Elle relève qu'en l'espèce, seuls 17 jours se sont

écoulés entre la tuberculination et la prise de sang et estime qu'il est donc compréhensible que l'alpaga n° 274 ait réagi positivement au test sérologique. Elle souligne, en outre, que ce test se limite à un résultat très légèrement positif, obtenant la gradation minimale "OFF" sur la base d'une méthode qui n'est pas validée par son fournisseur.

La requérante considère encore que les conséquences du deuxième acte attaqué sur son exploitation sont disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi et des alternatives moins contraignantes qui existaient. Elle explique qu'elle est une des rares éleveuses d'alpagas en Région wallonne, que les mesures visées dans l'acte sont de nature à entraîner une perte de confiance des clients, que le troupeau est estimé à une valeur de 150.000 euros, qu'elle doit refuser des visites, ce qui entraîne un déficit économique important, que l'année 2015 était la première où elle aurait pu retirer des bénéfices et que les mois d'août à octobre sont considérés comme les plus rentables en raison de la gestation des alpagas femelles. Elle soutient que l'acte attaqué met son activité à néant et met la santé économique, commerciale et financière de cette exploitation en péril. Elle en conclut que les mesures qui lui sont imposées sont manifestement disproportionnées par rapport aux buts poursuivis et à la situation concrète, qu'elles risquent de la conduire à la faillite au vu du blocage permanent de son activité puisqu'elle doit continuer à faire face à des frais importants sans pouvoir générer des revenus. A cet égard, elle indique que son comptable a établi une pièce en ce sens, qu'elle a conclu un emprunt de plus de 145.000 euros, qu'elle doit puiser dans ses réserves financières pour subsister et que son comptable a attesté que son compte de résultat au 30 septembre 2015 est déficitaire de plus de 4.500 euros. Elle précise que l'activité de négoce d'alpagas représente 65 % de son chiffre d'affaires, qu'elle a subi une perte financière de plus de 10.000 euros depuis le début de l'année 2015, qu'elle est encore débitrice de 5.000 euros et qu'elle doit pourvoir aux besoins d'une famille de trois personnes, en sorte qu'elle a été contrainte de mettre sa propriété en vente.

La requérante rappelle que l'erreur manifeste d'appréciation est celle qui conduit à un choix manifestement déraisonnable, manifestement erroné, hors de toute proportion par rapport aux faits et que le Conseil d'Etat doit exercer un contrôle de proportionnalité permettant de vérifier l'existence d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre la mesure querellée et l'objectif poursuivi par l'autorité, voire opérer une balance des intérêts en présence. Selon elle, au vu des conséquences importantes et irréversibles qu'il entraîne, l'acte attaqué est manifestement disproportionné, tous les animaux ayant été testés négatifs à la tuberculination, aucune méthodologie ou procédure n'étant validée par les autorités pour contrôler la présence de la tuberculose bovine chez les alpagas, les résultats de l'autopsie d'un alpaga

euthanasié volontairement ayant démontré l'absence de tuberculose, le résultat positif de la prise de sang étant très faible ("OFF") et pouvant résulter du très bref délai après la tuberculination et la radio des poumons de l'alpaga n° 274 s'étant révélée négative à la tuberculose. Elle conclut que l'acte attaqué est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et qu'il n'est pas adéquatement motivé quant à la proportionnalité de la mesure, d'autant que la partie adverse connaissait parfaitement la position de la requérante.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond, quant à l'excès de pouvoir et au principe de précaution, que la tuberculose est une zoonose, c'est-à-dire une maladie transmissible directement à l'homme et à l'animal, et qu'il lui incombe de protéger la santé des animaux et de l'homme. Elle indique que le principe de précaution impose, selon le Tribunal de première instance de l'Union européenne, que les intérêts économiques particuliers soient mis en balance avec les intérêts de la protection de la santé publique et de faire prévaloir ces derniers. Elle ajoute que les exploitants d'élevages d'animaux doivent savoir qu'il existe des risques commerciaux et que l'ordre public sanitaire peut amener les autorités à prendre des mesures prévalant sur leurs intérêts privés, ce qu'a décidé la Cour de justice des Communautés européennes dans un arrêt du 10 juillet 2003.

Elle ajoute que le deuxième acte attaqué expose qu'une suspicion de tuberculose non résolue pose un risque sanitaire pour les hommes et les animaux, que cet acte indique également que, dans ce cadre, l'obtention d'un résultat positif à un seul test est un signal suffisant pour justifier l'euthanasie de l'animal et que cet acte expose pourquoi des mesures de protection sont imposées au vu du risque de contagion. Elle rappelle à cet égard que le Conseil d'Etat a déjà décidé qu'il ne lui appartient pas de remettre en cause l'équilibre que l'autorité a pu trouver lorsqu'il résulte d'un examen méticuleux, bien documenté et adéquat.

Concernant le principe général de bonne administration, l'erreur manifeste d'appréciation, la continuité, les principes d'appréciation de l'administration et de légitime confiance des administrés, elle répond que l'acte attaqué expose clairement ses motifs et justifie la proportionnalité de la décision. Il s'agit, premièrement, de la mise en évidence d'un cas de tuberculose chez un alpaga détenu par Madame CHEVALIER. Deuxièmement, la décision se justifie par la réaction positive de l'alpaga n° 274 de la requérante au test sérologique alors que cet animal provient du même élevage britannique que l'alpaga de Madame CHEVALIER. Elle estime que la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que la réaction serait faible ou

"OFF", la réaction étant positive ou négative et le terme "OFF" inexistant. Elle ajoute qu'aucune radiographie n'a jamais été produite par la requérante et qu'une radiographie ne permet pas de détecter la bactérie causant la tuberculose. En outre, la tuberculose pourrait se placer ailleurs que sur les poumons, le rapport d'autopsie de l'alpaga de Madame CHEVALIER démontrant d'ailleurs que ce sont d'autres organes qui étaient contaminés. Elle fait encore valoir que la réaction positive au test sérologique laissait supposer que l'alpaga n° 274 était contaminé mais aurait pu ne pas encore avoir développé la maladie. Un troisième motif tient au fait que le CERVA a informé la partie adverse que les premiers résultats de la caractérisation de la souche bactérienne établissent que la bactérie a pour origine le Royaume-Uni, d'où la requérante a importé de nombreux alpagas. Selon elle, ces motifs démontrent que l'acte attaqué n'est pas manifestement disproportionné. L'existence d'une suspicion de tuberculose justifiait les mesures de protection prises tant que les tests n'étaient pas terminés.

A cet égard, elle répète qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation à celle de l'autorité, seule une erreur manifeste d'appréciation pouvant être sanctionnée et que le deuxième acte attaqué expose de manière claire, compréhensible et détaillée les motifs qui ont mené à son adoption ainsi que la balance des intérêts à laquelle l'administration a procédé avant de prendre sa décision.

Concernant la fiabilité des tests pratiqués, que met en cause la requérante, la partie adverse souligne que la réponse de la personne à laquelle s'est adressée la requérante est nuancée et qu'elle émane d'une représentante d'une société commerciale, celle-là même qui fournit le test IDEXX. Or, la partie adverse a établi sa méthode à suivre en faisant appel à des institutions officielles (le CERVA, le laboratoire européen de référence pour la tuberculose bovine à Madrid, le chef vétérinaire belge et le *chief veterinary officer* britannique). Elle explique que les deux tests devaient se dérouler en parallèle, que les analyses ont été confiées au CERVA et que le délai de 60/90 jours est préconisé pour les bovins et non pour les alpagas.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'exemple cité par la requérante, d'un précédent "faux positif" constaté dans le Limbourg, la partie adverse ne le tient pas pour pertinent car il est impossible de conclure avec certitude à l'existence d'un "faux positif" dans ce cas, étant donné que le test IDEXX a été pratiqué en 2014 et le test ENFERFLEX en 2015, de sorte que les résultats ne sont pas comparables.

Concernant le rapport d'autopsie de l'alpaga n° 644 établi par le laboratoire ARSIA, elle relève qu'il indique que le poumon de l'animal présente des

lésions mais conclut à "absence de lésions spécifiques. Parasitisme chronique possible", ce qui n'exclut pas, selon elle, la présence de *mycobacterium bovis*. Elle considère que ces analyses auraient dû être poursuivies si le but était de démontrer l'absence de cette bactérie et rappelle que l'ARSIA n'a pas recherché la présence de tuberculose alors que le vétérinaire de l'exploitation l'avait demandé. Elle observe, en outre, que ce rapport indique, d'un côté, la "présence de plages légèrement granuleuses blanchâtres de 5 mm évocatrices de parasitisme respiratoire" et, d'un autre, que les recherches en parasitologie sont négatives.

Elle expose encore que, lors de la réunion organisée le 9 septembre 2015, les experts des différents services de la partie adverse et du CERVA ont exposé à la requérante l'approche diagnostique mise en place ainsi que la valeur et la signification des différents tests possibles, qu'il a alors été fait mention de l'état des connaissances scientifiques sur la tuberculose chez les alpagas et qu'un parallèle entre la présente situation et celle applicable à la tuberculose bovine a également été établi. Elle rappelle que les données scientifiques prouvent que la tuberculination souffre d'un manque de sensibilité lorsqu'elle est utilisée chez les alpagas, ce qui signifie qu'en cas de suspicion de tuberculose, on ne peut se fier au seul résultat négatif du test pour exclure la maladie. Selon elle, les connaissances actuelles plaident pour l'utilisation de tests sérologiques en complément afin d'augmenter les chances d'identifier un animal infecté, ces tests sérologiques devant être réalisés un certain temps après la tuberculination afin de bénéficier de l'effet "rappel" de cette dernière qui stimule les cellules productrices d'anticorps ayant déjà été en contact avec la bactérie. Elle explique que le risque de faux positif de ces tests sérologiques est limité, le risque le plus important étant de ne pas détecter un animal infecté (faux négatif), ce qui aurait des conséquences désastreuses car des animaux infectés mais non détectés pourraient propager la maladie à d'autres animaux ou aux personnes. Elle ajoute que la littérature scientifique recommande donc de combiner des tests diagnostiques différents afin d'augmenter la probabilité de détecter un animal infecté. Dans le cas d'espèce, où l'enquête épidémiologique a identifié un lien avéré avec un animal infecté, même si plusieurs tests sérologiques sont réalisés, l'obtention d'un résultat positif à un de ces tests est un signal suffisant pour justifier l'euthanasie de l'animal positif afin de réaliser une culture bactérienne, les tests réalisés sous l'empire des mesures de protection relevant d'une bonne administration.

Elle relève, quant au risque de faillite de la requérante, que le Conseil d'Etat a adopté une position stricte quant à la possibilité d'obtenir la suspension de l'exécution d'un acte sur cette base et que, dans son ordonnance du 13 octobre 2015, le Président du tribunal de première instance de Namur a estimé qu'aucune urgence n'existait. Elle ajoute que la requérante exploite également un atelier de filature, qui

s'adresse à toute laine et vend des produits en émanant, que les animaux peuvent continuer à être tondus, que, lors de la réunion du 9 septembre 2015, la requérante a indiqué que la saison de vente des alpagas allait se terminer en septembre, ce qui laisse supposer que l'impact du blocage de l'exploitation est moins important à cette saison et que, contrairement à ce qu'indique la requérante, l'alpaga n'a pas de période de reproduction déterminée. Quant aux documents déposés par la requérante, elle estime qu'ils démontrent que la situation financière de son exploitation est mauvaise depuis plusieurs mois, voire plusieurs années. Elle relève, ainsi, que cette exploitation était déjà en perte en 2014 et 2015, de sorte que l'acte attaqué n'a pas empiré sa situation et que la vente de son domaine résulte uniquement d'un résultat financier en perte depuis plusieurs mois.

C. Mémoire en réplique

La requérante réplique qu'elle avait attiré l'attention de la partie adverse sur les risques de présence de faux positifs au regard de la méthodologie adoptée, mais que celle-ci n'en a pas tenu compte et a donc commis une erreur manifeste d'appréciation. Elle explique qu'elle a vendu 7 animaux en 2013, 22 en 2014 et 35 en 2015 alors même qu'elle a cessé son activité en août, la période propice à la vente se situant en fin d'année. Elle indique qu'elle avait de la sorte dégagé un bénéfice de plus de 2.500 euros selon le compte de résultat arrêté au 30 juin 2015 et que son exploitation ne devait être rentable qu'à partir de l'année 2015. Elle note que, dans son ordonnance du 10 novembre 2015, le président du tribunal de première instance de Namur a reconnu que les mesures de protection contenues dans l'acte attaqué lui causaient un préjudice économique. Elle estime que la partie adverse ne peut donc pas soutenir que les mesures de protection n'auraient eu aucun impact sur son exploitation. Elle ne conteste pas l'utilité des missions de la partie adverse, mais estime qu'elles ne peuvent s'exercer que dans le cadre d'une méthodologie rigoureuse et scientifique, *quod non* en l'espèce. Selon elle, l'obtention d'un résultat scientifique à un test sérologique ne pourrait justifier l'euthanasie d'un animal et des mesures de protection que si ce test s'est déroulé dans des conditions acceptables. Or, elle soutient que le résultat positif au test sérologique pour l'animal n° 274 a uniquement été justifié par le délai trop court entre la double tuberculination et la prise de sang et qu'elle a dénoncé ce fait en invitant la partie adverse à procéder à une nouvelle prise de sang au-delà du délai de 60 jours, ce qui aurait écarté le risque de faux positif. Elle constate que le résultat de l'autopsie et de la mise en culture ne laisse aucun doute sur l'absence de fiabilité de la procédure suivie par la partie adverse et considère qu'il est faux de soutenir que les procédures et tests de la partie adverse seraient fiables et ne souffriraient aucune critique manifeste. Outre les éléments déjà cités dans la requête, elle relève que la disproportion de la mesure est établie par les résultats de l'autopsie

de l'alpaga n° 274 qui démontrent l'absence de lésion macroscopique, par les résultats de l'analyse de cinq autres échantillons prélevés sur l'alpaga n° 644, par le fait que les méthodes lourdes prévues par la partie adverse pour l'élevage de Madame CHEVALIER ont conduit à des faux positifs et à des abattages d'alpagas non contaminés, même celui ayant réagi positivement à un test sérologique, par la communication le 10 décembre 2015 des résultats des prises de sang sérologiques prélevées sur l'animal n° 274, par le fait qu'elle a subi des mesures de saisies injustifiées jusqu'en octobre 2015 qui lui ont causé de lourdes pertes et par le fait que la procédure a été fondée uniquement sur des suspicions de tuberculose.

D. Dernier mémoire de la requérante

Dans son dernier mémoire, la requérante réitère son argumentation, sans y apporter de nouvelles considérations, et reproche, en substance, au deuxième acte attaqué d'être entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, d'être disproportionné au regard des conséquences qu'il entraîne pour elle et à tout le moins, de n'être pas motivé adéquatement quant à la proportionnalité des mesures imposées au regard de l'impact sur son exploitation.

VII.2. Appréciation

L'acte attaqué se fonde sur l'article 9, § 2, de l'arrêté royal du 22 mai 2005 portant des mesures pour la surveillance de et la protection contre certaines zoonoses et agents zoonotiques. Cette disposition, qui s'inscrit dans un chapitre intitulé "Mesures en cas de suspicion ou constatation d'une zoonose", prévoit que "l'Agence peut, dans l'exploitation suspecte d'être infectée, prescrire toutes les mesures qu'elle juge nécessaires". Elle vise donc l'hypothèse de mesures prises en cas de suspicion d'une zoonose et non celle où la zoonose est constatée.

Il ne pourrait donc être conclu à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'une disproportion que si la suspicion procédait d'une telle erreur ou que si, au regard de cette suspicion, les mesures adoptées se révélaient disproportionnées.

Par ailleurs, la légalité de l'acte attaqué doit s'apprécier en fonction des motifs existant au jour de son adoption, en l'occurrence le 6 octobre 2015. Il en résulte que le constat, dressé postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué, que les craintes de la partie adverse étaient en réalité non fondées ne suffit pas à démontrer que sa décision était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Une telle conclusion ne pourrait être justifiée que s'il apparaissait que la décision ne reposait sur aucun

élément factuel raisonnablement interprété, eu égard aux éléments dont l'autorité avait ou devait avoir connaissance au moment où elle a décidé.

En l'espèce, l'acte attaqué n'est pas motivé par le constat de la présence d'un cas de tuberculose, mais par la suspicion d'une tuberculose. La partie adverse pouvait d'ailleurs se contenter d'une telle suspicion, comme l'y autorise l'article 9, § 2, de l'arrêté royal précité du 22 mai 2005. Il importe donc peu qu'il ait été constaté ultérieurement que l'alpaga n° 274 n'était pas porteur de la tuberculose, dès lors que ce constat n'a précisément été dressé qu'à la suite de la mesure ordonnée par la partie adverse. La seule question qui doit être tranchée tient donc à la pertinence des considérations qui ont amené la partie adverse à conclure à une suspicion d'infection et à la proportionnalité des mesures qu'elle a prises en conséquence.

A cet égard, le deuxième acte attaqué contient une longue motivation exposant les motifs sur lesquels il est fondé. Il expose ainsi, premièrement, le contexte de l'affaire, deuxièmement, les examens auxquels il a déjà été procédé et leurs résultats, troisièmement, les motifs pour lesquels la partie adverse considère qu'il convient de procéder à l'euthanasie de l'alpaga n° 274 sans recourir à un nouveau test sérologique et, quatrièmement, les motifs pour lesquels des mesures de protection sont maintenues pour le reste du troupeau.

Comme indiqué à propos du recours enrôlé sous la référence A.216.972/VI-20.571, les informations en possession de la partie adverse pouvaient valablement la mener à considérer que le risque existait que l'élevage de la requérante abritât un foyer de tuberculose bovine. Au vu de cette suspicion, la partie adverse pouvait sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation opter pour une solution privilégiant la prudence et ordonner des mesures complémentaires afin de pouvoir prendre une décision en connaissance de cause quant au sort de l'exploitation de la requérante.

La requérante soutient cependant qu'il eût été possible d'être fixé sur l'infection de l'animal constaté positif au test sérologique, et partant sur l'infection potentielle de son élevage, en répétant ce test soixante jours après la tuberculation. La partie adverse soutient toutefois que le test sérologique doit être effectué si possible quinze jours après la tuberculation et au plus tard trente jours après celle-ci.

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'arbitrer entre les parties quant au choix de la méthode retenue, mais uniquement de vérifier si en privilégiant, entre deux options comparables, celle dont les conséquences se révèlent les plus lourdes pour la requérante, la partie adverse n'a pas pris une décision déraisonnable ou

disproportionnée par rapport à l'objectif qu'elle poursuivait.

De ce point de vue, il n'est pas contestable que la réalisation d'un test supplémentaire eût été moins lourde de conséquences que l'euthanasie de l'animal en question afin de procéder à son autopsie. Il ne pourrait toutefois être considéré que la décision de retenir cette dernière option était disproportionnée et entachée d'une erreur manifeste d'appréciation que s'il était établi que, par rapport à cette solution, celle que préconisait la requérante répondait d'une manière équivalente à l'objectif de sécurité sanitaire poursuivi par la partie adverse.

A cet égard, il convient, en premier lieu, de relever que la requérante ne produit aucune source scientifique de nature à soutenir son point de vue quant à la fiabilité d'un test sérologique effectué entre soixante et nonante jours après la tuberculination. La seule source qu'elle produit est l'avis d'une représentante pour la Suisse du service technique du laboratoire IDEXX, producteur du test du même nom. Outre qu'il ne s'agit pas d'une autorité scientifique, cette personne s'exprime, comme le relève la partie adverse, de manière plus nuancée que ne le laisse entendre la requérante. Il ressort ainsi du dossier de la requérante que la personne contactée par elle lui a envoyé le 10 septembre 2015 un courriel précisant ceci :

" Lorsque je vous [ai] mentionné les 60 à 90 jours d'attente, je me référais aux bovins. Je vous conseille de faire de même pour l'alpaga bien que le test [ne soit] pas validé pour cet animal"

A l'opposé, la thèse selon laquelle le test sérologique doit être réalisé dans un délai de quinze ou de trente jours au maximum suivant la tuberculination ("peut être fait à 30 jours, mais mieux à 15") émane d'institutions officielles, dont le laboratoire européen de référence pour la tuberculose bovine. La partie adverse a donc pu, sans commettre aucune erreur manifeste d'appréciation, choisir d'accorder plus de poids à cette thèse qu'à celle défendue par la requérante.

Il apparaît, ensuite, que si les parties s'accordent sur un seul point, celui de l'inexistence, dans l'état actuel de la science, d'un test ou d'une méthode garantissant une certitude absolue, les avis auxquels elles se réfèrent partent d'une préoccupation différente. Alors que l'avis de la représentante du laboratoire IDEXX conseille une approche limitant le risque de "faux positif", c'est-à-dire d'animal détecté comme étant probablement porteur de la bactérie alors qu'il ne le serait, en réalité, pas, ceux des laboratoires de référence consultés par la partie adverse visent à limiter le risque de "faux négatif", c'est-à-dire d'animal diagnostiqué comme sain alors qu'il serait, en réalité, infecté. La requérante ne démontre pas qu'en privilégiant cette dernière approche, qui donne la priorité à la sécurité sanitaire, de préférence à une optique

visant à limiter tout risque de "faux positif", la partie adverse aurait agi de manière déraisonnable.

Ensuite, la partie adverse indique ce qui suit dans l'acte attaqué :

" Dans ce cadre épidémiologique, l'obtention d'un résultat positif à un seul des tests est un signal suffisant pour justifier l'euthanasie de l'animal positif. En effet, la spécificité de ces tests est assez élevée (le nombre d'animaux déclarés faussement positifs est faible) et la réalisation de tests sérologiques complémentaires, vu leur faible sensibilité (la probabilité que le nombre d'animaux déclarés faussement sains est élevée), ne pourraient lever cette forte suspicion. L'euthanasie de l'animal est donc indispensable afin de pouvoir réaliser une autopsie et le prélèvement, sur des organes, d'échantillons qui seront soumis à une culture bactérienne, ce qui constitue la seule possibilité de confirmer la présence de la bactérie".

Il découle de cet extrait que la partie adverse s'est donc interrogée sur la possibilité de procéder à d'autres tests afin d'éviter de recourir à l'euthanasie de l'animal détecté positif. Elle a toutefois estimé que de tels tests, "vu leur faible sensibilité (la probabilité que le nombre d'animaux déclarés faussement sains est élevée), ne pourraient lever cette forte suspicion". La pertinence de ce constat n'est pas sérieusement contestée par la requérante, qui souligne elle-même la faible fiabilité des tests actuellement disponibles. Il n'était donc pas, dans ces circonstances, disproportionné de considérer que l'autopsie de l'animal suspect constituait la seule possibilité de confirmer ou d'infirmer la présence de la bactérie.

Il convient, enfin, de souligner que la partie adverse ne s'est pas fondée sur le seul résultat du test sérologique positif pour étayer sa suspicion, mais qu'elle a également tenu compte d'autres indices, tels la mise en évidence de la présence de la bactérie *mycobacterium bovis* lors de l'autopsie en juillet 2015 d'un alpage ayant transité par l'élevage de la requérante, ou le fait que cette bactérie ne correspondait pas à une souche déjà isolée en Belgique, mais bien à une souche présente au Royaume-Uni, d'où provenaient tant l'animal en question que celui pour lequel le test sérologique s'était révélé positif, et où plusieurs foyers d'infection ont été diagnostiqués dans des élevages d'alpages.

Au vu de ces considérations, la décision d'euthanasier l'alpage n° 274 et de procéder à son autopsie afin d'écarter tout doute et de pouvoir ensuite décider en connaissance de cause des mesures à prendre concernant le reste du troupeau, de même que celle de prendre les mesures nécessaires pour contenir le foyer potentiel d'infection, n'apparaissent pas disproportionnées. Eu égard à l'incertitude quant à la fiabilité des tests disponibles, à la gravité du risque et à l'urgence de prendre des mesures de protection, un tel choix n'était pas déraisonnable.

Certes, les mesures contenues dans l'acte attaqué, et en particulier l'euthanasie de l'animal n° 274, ont eu des conséquences fâcheuses pour la requérante, mais la partie adverse pouvait considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation ou sans adopter une décision disproportionnée, que ces conséquences étaient moindres que celles qui auraient pu découler, pour la santé humaine et animale, d'une propagation de la tuberculose.

La requérante ne peut, par ailleurs, pas être suivie lorsqu'elle soutient que la partie adverse aurait méconnu la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs en n'exposant pas en quoi il convenait de procéder à l'euthanasie et de prendre des mesures de protection pour le reste du troupeau. Ainsi que cela transparaît des développements qui précèdent, la motivation contenue dans le deuxième acte attaqué lui permettait de comprendre les raisons pour lesquelles celui-ci a été adopté et cette motivation est adéquate au regard des circonstances de l'espèce. En ce qui concerne spécifiquement le caractère proportionné des mesures adoptées, l'acte attaqué mentionne, ainsi, tant à l'égard de l'ordre d'euthanasie qu'à l'égard des mesures de protection, d'une part, qu'une autre solution, à savoir la répétition de nouveaux tests, n'aurait pas répondu à l'objectif de sécurité sanitaire qu'elle poursuit et, d'autre part, que l'intérêt de la santé publique l'emporte sur l'intérêt privé, économique ou affectif, des particuliers.

Le moyen n'est, en conséquence, pas fondé.

VIII. Moyen unique dans le recours A.218.310/VI-20.708

VIII.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante prend un moyen, unique, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe général de bonne administration, du principe général de continuité d'appréciation de l'administration, du principe de légitime confiance des administrés et de l'excès de pouvoir, de la violation du principe général de droit de la motivation matérielle et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et notamment ses articles 2 et 3.

Elle considère que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en adoptant l'acte attaqué, qui impose des mesures de surveillance sanitaire pendant cinq ans, au regard des éléments du dossier (l'absence de validation

scientifique des tests sérologiques pour les alpagas, l'écoulement d'un délai trop court entre la tuberculination et la prise de sang, la non-prise en compte des éléments attestant l'absence de *mycobacterium bovis*, à savoir les résultats négatifs de la tuberculination, et le résultat négatif de la mise en culture des prélèvements effectués sur l'animal euthanasié). Elle ajoute que l'acte attaqué est, en outre, inadéquatement motivé.

Par ailleurs, la requérante rappelle que l'administration doit respecter une stricte proportionnalité entre les mesures qu'elle adopte et l'objectif de santé publique invoqué, spécialement si l'acte emporte des conséquences périlleuses sur la viabilité d'une exploitation. Or, elle estime que tel n'a pas été le cas en l'espèce et réitère, à cet égard, les considérations développées dans les recours n^{os} A.216.972/VI-20.571 et A.217.314/VI-20.627 quant à la situation sanitaire de son exploitation et quant à la validité des tests et de la méthode adoptée par la partie adverse. Elle constate que les résultats négatifs de la mise en culture des prélèvements effectués sur l'animal euthanasié confortent sa thèse selon laquelle il n'y a jamais eu aucune trace de tuberculose au sein de son exploitation. Elle note que l'arrêt de la Cour d'appel de Liège du 5 janvier 2016 indique clairement qu'aucune trace de tuberculose n'a jamais été trouvée dans son exploitation. Elle considère qu'en l'absence de toute méthodologie confirmée, l'imposition de mesures sanitaires très contraignantes, y compris des tuberculinations annuelles, est totalement disproportionnée au regard du but poursuivi et des impacts, notamment financiers, pour la requérante. Elle estime qu'en s'obstinant à adopter l'acte attaqué, la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation.

Elle ajoute que les mesures de protection, à présent levées, étaient disproportionnées pour plusieurs raisons et répète que les résultats négatifs de la mise en culture des prélèvements effectués sur l'animal euthanasié confortent la thèse qu'elle a défendue depuis le début de l'affaire, selon laquelle il n'y a jamais eu aucune trace de tuberculose au sein de son exploitation. Elle estime qu'en conséquence, tant les mesures de protection que les nouvelles mesures contenues dans l'acte attaqué sont disproportionnées. Elle répète également que tous les animaux ont été contrôlés négatifs à la tuberculination et déplore que les mesures de protection aient visé même des animaux sains puisque l'animal positif à la sérologie a été euthanasié. Elle réitère encore son argumentation quant à l'absence de méthodologie ou de procédure validée par les autorités pour contrôler l'éventuelle présence du *mycobacterium bovis* chez les alpagas et rappelle que la partie adverse et elle-même ont fait procéder à l'autopsie d'un alpaga, qui a démontré l'absence de *mycobacterium* chez cet individu. Elle précise, à cet égard, que le CERVA a établi un rapport complémentaire sur 5 autres échantillons pris sur l'animal volontairement euthanasié, qui démontre l'absence de

tuberculose et que les méthodes lourdes de la partie adverse chez Madame CHEVALIER ont conduit à des faux positifs et à des abattages d'alpagas non atteints de tuberculose. Elle expose qu'elle a subi des saisies conservatoires, jusqu'à mi-octobre, qui n'ont pas permis d'établir la présence de tuberculose, mais qui lui ont causé des pertes financières, alors que la procédure suivie a été basée uniquement sur une suspicion de tuberculose.

Selon elle, la levée des mesures de protection, le 10 décembre 2015, fondée sur le résultat négatif de la culture des prélèvements de l'alpaga n° 274, confirme que la partie adverse a adopté une attitude disproportionnée et a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Elle estime par ailleurs que la partie adverse persiste dans son erreur en adoptant le troisième acte attaqué.

En effet, cet acte est motivé par le fait que les animaux de Madame CHEVALIER avaient transité par son élevage et provenaient de la même ferme britannique et que seul ce motif justifie le maintien des mesures sanitaires pendant cinq années. Elle confirme que sa dernière importation d'animaux issus de cet élevage date d'avril 2015 et qu'elle n'importera plus d'animaux d'Angleterre mais rappelle que tous les animaux provenant de cette ferme britannique ont été contrôlés négatifs à la tuberculose et qu'aucune trace de tuberculose n'a jamais été trouvée dans son exploitation, ses animaux étant sains. Elle indique que ce fait incontestable a été rappelé dans l'arrêt de la Cour d'appel de Liège du 5 janvier 2016. Elle considère donc que le seul fait que certains animaux provenant de la ferme britannique aient transité par son exploitation ne justifie pas les mesures de surveillance sanitaire litigieuses et que la partie adverse a adopté un comportement totalement abusif et déraisonné, et ce uniquement sur la base d'une suspicion alors que l'instruction médicale du dossier accentuait fortement l'absence de maladie. Elle reproche encore à la partie adverse de vouloir faire analyser les cadavres d'alpagas décédés afin de déceler une éventuelle trace future de tuberculose alors que l'autopsie de l'alpaga n° 274, euthanasié suite à la décision du 6 octobre 2015, avait révélé l'absence de toute lésion macroscopique et que le rapport du CERVA du 22 octobre 2015 est particulièrement probant et conclut que les échantillons complémentaires de l'alpaga n° 644 démontrent l'absence de tuberculose. Malgré ce résultat négatif quant à la présence d'une contamination, la partie adverse a pourtant maintenu les mesures de protection. La requérante fait encore valoir que la partie adverse ne peut imposer de nouvelles mesures de surveillance dont le fondement et la durée sont totalement abusifs et que, même en présence de signes démontrant une absence de toute contamination, la partie adverse n'a pas pris les décisions qui s'imposaient de toute évidence. Elle soutient que toute

autre administration placée dans les mêmes circonstances aurait levé les mesures de protection et que l'acte attaqué apparaît comme une forme d'acharnement injustifiable contre elle.

En ce que la partie adverse entend imposer la réalisation de tests sérologiques chaque année dans les 15 à 30 jours de la tuberculination, elle affirme que la brièveté de ce délai a pourtant été démontrée et rappelle que la représentante IDEXX a recommandé d'attendre 60 à 90 jours après une tuberculination afin d'éviter tout faux positif. Elle estime que les conséquences de l'acte attaqué sur son exploitation sont disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi, qu'elle est l'une des rares éleveuses d'alpagas en Région wallonne et qu'il est porté atteinte à sa réputation et, donc, à la confiance des clients. Elle relève, à cet égard, que la partie adverse a, dès le 7 août et sans attendre le moindre résultat d'une quelconque culture, adressé une *newsletter* informant les vétérinaires de l'existence d'un cas de tuberculose en province de Namur, alors qu'il s'agissait d'un alpaga chez un particulier, information relayée par les associations internationales, renforçant l'atteinte à la réputation de la requérante. Elle ajoute que la partie adverse, après avoir contraint la requérante à fournir son listing de clients, a contribué à lui maintenir une réputation sulfureuse lors des contrôles exercés sur d'autres troupeaux, l'obligeant à rassurer sa clientèle. Elle précise qu'elle a mis trois ans à construire son troupeau grâce à une diversité génétique très recherchée, que ce troupeau a une valeur de plus de 150.000 euros, que des procédures ont été diligentées devant le Conseil d'Etat et les juridictions judiciaires contre les mesures levées le 10 décembre 2015, qu'elle a dû continuer à faire face à des frais importants, sans plus générer de revenus, et que plusieurs pièces du dossier justifient le caractère hautement préjudiciable des mesures de protection en question. Elle en conclut que la partie adverse a adopté une mesure disproportionnée, qu'elle a commis une erreur manifeste d'appréciation et que l'acte attaqué est insuffisamment et inadéquatement motivé quant à ce.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond, quant à l'excès de pouvoir et au principe de précaution, que la tuberculose est une zoonose, c'est-à-dire une maladie transmissible directement à l'homme et à l'animal, et qu'elle a pour mission de protéger la santé des animaux et de l'homme. Elle indique que le principe de précaution impose, selon le Tribunal de première instance de l'Union européenne, que les intérêts économiques particuliers soient mis en balance avec les intérêts de la protection de la santé publique et de faire prévaloir ces derniers. Elle ajoute que les exploitants d'élevages d'animaux doivent savoir qu'il existe des risques commerciaux et que l'ordre public sanitaire peut amener les autorités à prendre des mesures prévalant sur leurs intérêts privés, ce qu'a

décidé la Cour de justice des Communautés européennes dans un arrêt du 10 juillet 2003.

La partie adverse expose également qu'il ressort de l'acte attaqué que la tuberculose est une maladie contagieuse dont l'agent causal peut rester sous une forme latente assez longtemps, ce qui justifie la longue surveillance, et que le *mycobacterium bovis* peut se propager facilement et de diverses manières. L'établissement d'un plan de surveillance relève donc de l'intérêt de la protection de la santé publique. Elle rappelle que le Conseil d'Etat a déjà décidé qu'il ne lui appartient pas de remettre en cause l'équilibre que l'autorité a pu trouver lorsqu'il résulte d'un examen méticuleux, bien documenté et adéquat et fait valoir que les mesures contenues dans le troisième acte attaqué constituent un moyen adéquat de protéger d'une possible infection les autres animaux du troupeau, les animaux d'autres troupeaux et les êtres humains.

Elle indique, quant au principe général de bonne administration, à l'erreur manifeste d'appréciation et aux principes de continuité d'appréciation de l'administration et de légitime confiance des administrés, que le troisième acte attaqué expose de manière détaillée ses motifs et justifie la proportionnalité de la décision. Cet acte expose le lien épidémiologique entre le foyer de Madame CHEVALIER et l'exploitation de la requérante, ainsi que le lien épidémiologique avec l'élevage britannique. Il présente une motivation en droit (référence à l'article 3 de l'arrêté royal du 22 mai 2005 portant des mesures pour la surveillance de et la protection contre certaines zoonoses et agents zoonotiques) et en fait (lien épidémiologique avec les troupeaux infectés, proportion de la durée des mesures vu le caractère contagieux et latent de la tuberculose) qui justifie les mesures de surveillance sanitaire imposées. Elle rappelle également que l'article 10 de l'arrêté du 22 mai 2005 énonce que :

" § 1^{er}. Dès que la présence de la zoonose est confirmée, l'Agence déclare l'exploitation comme étant infectée et applique les mesures prescrites.
§ 2. Sans préjudice de la réglementation relative aux zoonoses reprises en annexe I du présent arrêté, le Ministre peut fixer dans les exploitations infectées toutes les mesures supplémentaires de contrôle qu'il juge nécessaire dans l'intérêt de la santé publique".

Elle estime que le lien épidémiologique avec un foyer ne peut être contesté puisqu'un cas de tuberculose a été mis en évidence chez un alpage détenu par Madame CHEVALIER et provenant directement de l'élevage de la requérante, que l'alpage n° 274 de la requérante a réagi positivement au test sérologique, que cet animal provient du même élevage britannique que l'alpage de Madame CHEVALIER et que la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que la

réaction serait faible ou "OFF". Selon elle, la réaction est positive ou négative et le terme "OFF" est inexistant, ce qu'a confirmé un membre du CERVA. En outre, elle indique qu'aucune radiographie n'a jamais été produite par la requérante et qu'une radiographie ne permet pas de détecter la bactérie causant la tuberculose, laquelle pourrait se placer ailleurs que sur les poumons (le rapport d'autopsie de l'alpaga de Madame CHEVALIER démontrant que ce sont d'autres organes qui étaient contaminés). Elle expose que la réaction positive au test sérologique laisse supposer que l'alpaga n° 274 était porteur de la bactérie *mycobacterium bovis* mais que la maladie ne s'était pas encore extériorisée et n'en était qu'à ses balbutiements. Elle indique aussi avoir été informée par le CERVA que les premiers résultats de la caractérisation de la souche bactérienne démontrent que la bactérie aurait pour origine le Royaume-Uni, d'où la requérante a importé de nombreux alpagas. Elle estime que ces motifs démontrent que l'acte attaqué n'est pas manifestement disproportionné et que l'existence d'une suspicion de tuberculose justifiait les mesures de protection prises tant que les tests n'étaient pas terminés.

La partie adverse rappelle encore qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation à celle de l'autorité, seule une erreur manifeste d'appréciation pouvant être sanctionnée. Elle estime que l'acte attaqué expose de manière claire, compréhensible et détaillée les motifs qui ont mené à son adoption ainsi que la balance des intérêts à laquelle l'administration a procédé avant de prendre sa décision et que chaque mesure répond à une exigence sanitaire indispensable en l'espèce.

Elle précise, à cet égard, que la nécessité d'une surveillance sur 5 ans est fondée sur le maintien de la bactérie de façon latente dans les troupeaux et qu'après avoir éliminé le risque de contamination directe, il faut s'assurer qu'il n'y a pas de risque indirect, ce pour quoi la période de 5 ans ne peut pas être considérée comme exagérée, mais est au contraire raisonnable et justifiée, la surveillance étant de 10 ans pour les bovins tant la maladie évolue lentement. Elle souligne que pendant cette période, la requérante peut continuer à commercer, faire des visites et filer de la laine, que les frais de prise d'échantillons et d'analyses sont à la charge de la partie adverse, que ces mesures ne sont pas drastiques et n'impliquent aucun préjudice pour la requérante et qu'au contraire, celle-ci en prend argument pour promouvoir la qualité de ses animaux.

Quant à l'autopsie des cadavres, elle soutient qu'elle s'impose en raison du manque de sensibilité du diagnostic sérologique et qu'il est nécessaire de faire autopsier et analyser les animaux morts afin de rechercher des lésions de tuberculose et la présence de la bactérie. Elle rappelle que le troupeau de la requérante a été en

contact avec la maladie et qu'il est nécessaire, afin d'éviter la réapparition d'un foyer, d'être le plus certain possible que la maladie ne s'y trouve pas. Elle précise que pour les bovins, un contrôle des organes est effectué lors du passage à l'abattoir.

S'agissant de la réalisation annuelle de l'intradermo-tuberculation et du test ELISA, elle explique qu'ils permettent, effectués en combinaison, d'augmenter la sensibilité du diagnostic, que tel est l'avis du laboratoire européen de référence, que tel est l'usage en Angleterre pour les suspicions dans les troupeaux d'alpagas, que la tenue d'un registre est indispensable en cas de résultat positif et qu'elle permet d'assurer rapidement une traçabilité des animaux et, donc, de limiter la propagation de la maladie.

Quant à la possibilité d'adapter le suivi sanitaire, il est motivé par le peu de connaissances belges sur la tuberculose des alpagas et par le fait qu'en cas de développement d'une approche diagnostique plus sensible, de nouvelles méthodes d'analyse ou d'autres connaissances sur l'épidémiologie de la tuberculose chez les alpagas, ces données devront pouvoir être prises en compte pour améliorer l'approche.

La partie adverse précise que les tests pratiqués par elle sont fiables et ne souffrent d'aucune critique manifeste, alors que le représentant du fournisseur du test IDEXX poursuit des fins commerciales. Elle rappelle qu'elle a fait appel des institutions officielles (le CERVA, le laboratoire européen de référence pour la tuberculose bovine à Madrid, le chef vétérinaire belge et le *chief veterinary officer* britannique) pour établir la méthode à suivre. Elle explique que les deux tests devaient se dérouler en parallèle, que les analyses ont été confiées au CERVA et que le délai de 60/90 jours est préconisé pour les bovins et non pour les alpagas. Concernant l'exemple cité par la requérante, elle ne le tient pas pour pertinent car il est impossible de conclure avec certitude à un faux positif étant donné que le test IDEXX a été pratiqué en 2014 et le test ENFERFLEX en 2015, de sorte que les résultats ne sont pas comparables. Concernant le rapport d'autopsie de l'alpaga n° 644 établi par le laboratoire ARSIA, elle relève qu'il indique que le poumon de l'animal présente des lésions mais conclut à "absence de lésions spécifiques. Parasitisme chronique possible", ce qui n'exclut pas la présence de *mycobacterium bovis*. Elle rappelle que la partie adverse n'était pas partie à cette autopsie, que les résultats ne sont pas probants car ARSIA n'a pas respecté les bonnes pratiques en matière d'autopsie, de prélèvement et d'acheminement d'échantillons suspects au CERVA, que ces analyses auraient dû être poursuivies si le but était de démontrer l'absence de cette bactérie, qu'ARSIA n'a pas recherché la présence de tuberculose alors que le vétérinaire de l'exploitation l'avait demandé, et que ce rapport indique, d'un côté, la "présence de plaques légèrement granuleuses blanchâtres de 5 mm évocatrices de parasitisme

respiratoire" et, d'un autre, que les recherches en parasitologie sont négatives. Elle indique qu'elle a envoyé, le 25 août 2015, une plainte à ARSIA concernant les lacunes constatées dans la gestion du dossier et que, suite à cette plainte, ARSIA a retrouvé un échantillon et l'a envoyé au CERVA, qu'il ne s'agit toutefois que d'un seul prélèvement, sur lequel 5 tests ont été réalisés, mais que cet échantillon n'était pas représentatif des échantillons normalement soumis à culture.

Elle expose encore que, lors de la réunion organisée le 9 septembre 2015, les experts des différents services de la partie adverse et du CERVA ont exposé à la requérante l'approche diagnostique mise en place ainsi que la valeur et la signification des différents tests possibles, qu'il a alors été fait mention de l'état des connaissances scientifiques sur la tuberculose chez les alpagas et qu'un parallèle entre la présente situation et celle applicable à la tuberculose bovine a été établi. Elle rappelle que les données scientifiques prouvent que la tuberculination souffre d'un manque de sensibilité lorsqu'elle est utilisée chez les alpagas, ce qui signifie qu'en cas de suspicion de tuberculose, on ne peut se fier au seul résultat négatif du test pour exclure la maladie. Selon elle, les connaissances actuelles plaident pour l'utilisation de tests sérologiques en complément afin d'augmenter les chances d'identifier un animal infecté, ces tests sérologiques devant être réalisés un certain temps après la tuberculination afin de bénéficier de l'effet "rappel" de cette dernière qui stimule les cellules productrices d'anticorps ayant déjà été en contact avec la bactérie. Elle explique que le risque de faux positif de ces tests sérologiques est limité, le risque le plus important étant de ne pas détecter un animal infecté (faux négatif), ce qui aurait des conséquences désastreuses car des animaux infectés mais non détectés pourraient propager la maladie à d'autres animaux ou aux personnes. Elle ajoute que la littérature scientifique recommande donc de combiner des tests diagnostiques différents afin d'augmenter la probabilité de détecter un animal infecté. Dans le cas d'espèce, où l'enquête épidémiologique a identifié un lien avéré avec un animal infecté, même si plusieurs tests sérologiques sont réalisés sous l'empire des mesures de protection, l'obtention d'un résultat positif à un de ces tests est un signal suffisant pour justifier l'euthanasie de l'animal positif afin de réaliser une culture bactérienne. Elle estime que ces tests relèvent d'une bonne administration.

Elle relève, quant à l'atteinte à la réputation de la requérante, que la *newsletter* est le mode de communication habituellement utilisé par la partie adverse et que son but est d'appeler les vétérinaires à la prudence en ce qui concerne la tuberculose. Elle estime que dans le cadre de sa mission, elle devait attirer l'attention des vétérinaires sur le cas de tuberculose en application du principe de précaution et que l'inverse aurait pu lui être reproché. Elle indique qu'elle n'a absolument pas relayé cette information, que la requérante n'a nullement été citée et qu'aucun élément ne met

en cause son attitude dans l'exploitation de son entreprise. Elle expose que les mesures de protection ne portent pas atteinte à la réputation de l'élevage de la requérante, laquelle en fait même un argument de promotion sur son site internet. Quant aux contrôles opérés chez les clients de la requérante entre décembre 2015 et janvier 2016, la partie adverse soutient qu'ils se sont très bien passés, les propriétaires ayant compris le risque sanitaire de la tuberculose, et que seul un propriétaire a exigé que la prise de sang soit réalisée par son vétérinaire, ce que la partie adverse a accepté.

C. Mémoire en réplique

La requérante réplique qu'un représentant du CERVA a expressément fait référence à la gradation "OFF" lors d'une réunion du 21 septembre 2015, que la radiographie constitue un indice très sérieux de l'absence de présence de la tuberculose et que le diagramme de l'AFSCA de l'échantillonnage à l'action démontre que, lorsqu'un échantillon est négatif après une contre-analyse, il n'y a pas de suivi ultérieur. Elle observe que la partie adverse invoque la dangerosité des importations britanniques, mais n'a mis aucun contrôle supplémentaire en place, que l'Université de Liège et des amateurs ont constitué des cheptels avec des animaux en provenance de Grande-Bretagne et que, même si la partie adverse n'était pas partie à l'autopsie opérée par le laboratoire ARSIA, les analyses complémentaires menées à sa demande ont toutes eu des résultats négatifs. Elle précise que ce laboratoire est placé sous l'égide de l'Etat et que c'est volontairement qu'elle a procédé à l'autopsie litigieuse en demandant la recherche de tuberculose, sinon l'autopsie n'aurait eu aucun sens. Elle ajoute qu'elle a maintenu des mesures de protection malgré un résultat négatif quant à la présence d'une contamination.

La requérante souligne qu'il ne saurait être question d'éviter la réapparition d'un foyer puisqu'il n'y en a jamais eu. Elle fait valoir à cet égard que la combinaison des tests utilisée en Angleterre est tout aussi non-pertinente puisqu'elle ne s'applique que lorsqu'existe un foyer, *quod non*. Quant à la correspondante d>IDEXX, elle indique qu'elle n'est pas commerciale mais responsable du laboratoire, ce qui démontre la pertinence de ses propos. Elle rappelle que le seul test sérologique validé pour les camélidés est l'ENFERPLEX, reconnu et utilisé par l'équivalent anglais de la partie adverse et que la partie adverse a refusé le recours à ce test, pourtant demandé par la requérante, préférant s'entêter dans l'utilisation de tests non validés et non reconnus.

Elle ajoute que la partie adverse se méprend lorsqu'elle soutient qu'elle pourra continuer à poursuivre ses activités et qu'au contraire, les mesures de surveillance ont des conséquences désastreuses pour elle. Elle prévoit que la partie

adverse voudra fermer son exploitation jusqu'aux résultats des tests qu'elle voudrait entreprendre. Elle estime, par ailleurs, indécent de soutenir qu'elle utilise la situation pour faire sa publicité. A cet égard, elle rappelle qu'elle avait vendu 7 animaux en 2013, 22 en 2014 et 35 en 2015, mais qu'elle a dû cesser en août, que l'action de la partie adverse l'a contrainte à vendre deux maisons et à cesser ses ventes et que l'information de la partie adverse avait été relayée par diverses associations internationales, renforçant l'atteinte à sa réputation, d'autant qu'il n'y a que deux élevages dans la province de Namur, que des vétérinaires ont relayé l'information au niveau international, que les contrôles chez les clients ne les ont pas rassurés puisque la partie adverse a fait état d'une suspicion de tuberculose inexistante et que le vétérinaire qui a pu effectuer une prise de sang est certificateur auprès de la partie adverse.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir ce qui suit:

- " Le Cour d'appel de Liège, dans son arrêt du 30 janvier 2014 indique qu'«il convient tout d'abord de rappeler que, pas plus que le dispositif, les motifs d'une ordonnance de référé n'ont en aucun cas une autorité de chose jugée à l'égard du juge du fond. Il est question uniquement d'"une autorité de chose décidée *rebus sic stantibus*" (Closset-Marchal, G., id. Conclusions, p. 423). Ensuite, il n'apparaît pas que le premier juge soit sorti du cadre du provisoire et qu'il ait causé à l'appelante un préjudice définitif et irréparable puisque celle-ci pourra postuler devant le juge du fond la réparation par équivalent du dommage qu'elle prétend avoir subi (sur la question, Englebert, J., Inédits de droit judiciaire – Référé (5), J.L.M.B., 2005/4, n° 1, p. 142). "Le caractère provisoire des décisions prises en référé n'implique nullement que le juge des référés ne puisse aborder le fond du litige en «préjuger» de la solution à lui donner. Cette notion signifie seulement que l'ordonnance de référé ne porte pas préjudice au principal en ce sens que l'autorité de chose jugée qui lie son auteur «*rebus sic stantibus*» n'entrave ni les droits des parties d'agir au fond, ni les pouvoirs du juge du fond dont la liberté d'appréciation est entière" (Liège, 31 août 1995, J.L.M.B., 1995, p. 1523)».

Si les pouvoirs du juge du fond – juge judiciaire – restent entiers, *a fortiori*, un arrêt rendu au provisoire et qui ne revêt pas l'autorité de chose jugée ne peut pas lier le Conseil d'Etat – juridiction administrative – saisi de la question de l'annulation de l'acte dont question dans l'arrêt et ne peut pas ôter à la juridiction administrative toute liberté d'appréciation.

Selon J. ENGLEBERT, qui se réfère à l'arrêt de la Cour de cassation du 9 septembre 1982 (Pas., 1983, I, 48 et suivantes), «la seule limite imposée par le provisoire au juge des référés est que sa décision ne peut contenir des mesures qui porteraient à une des parties un préjudice définitif et irréparable, car, dans ce cas, son ordonnance porterait préjudice au fond. Seul le respect de cette limite est susceptible de préserver l'effectivité de la règle selon laquelle le juge du fond n'est pas lié par ce qu'a décidé le juge des référés et pourra toujours prendre une décision contraire. (J. ENGLEBERT, "Le référé judiciaire : principes et question de procédure", op. cit., p. 25 à 51.)».

Or, si le Conseil d'Etat venait à considérer, comme le suggère Monsieur le Premier auditeur, que les mesures levées par l'arrêt de la Cour d'appel de Liège du 5 janvier 2016 sont disproportionnées au motif qu'il n'a d'autre choix que de reprendre la conclusion de cet arrêt, ce serait donner à cet arrêt une portée qu'il n'a pas et causer à l'AFSCA un préjudice définitif et irréparable alors même que le litige n'a pas été tranché sur le fond.

Pour le surplus, l'AFSCA se réfère à son mémoire en réponse et aux autres considérations développées par Monsieur le Premier Auditeur".

E. Dernier mémoire de la requérante

Dans son dernier mémoire, la requérante s'en réfère au rapport de l'auditeur rapporteur qui conclut à l'annulation partielle du troisième acte attaqué.

VIII.2. Appréciation

En ce que la requérante fonde une partie de son argumentation sur les conséquences, notamment sur sa réputation, qu'ont eu les actes et décisions antérieurs de la partie adverse, ses critiques sont inopérantes dès lors qu'elles ne visent pas le troisième acte attaqué.

La requête est, en revanche, recevable en ce qu'elle vise les quatre mesures imposées par cet acte.

L'acte attaqué se fonde sur l'article 3 de l'arrêté royal du 22 mai 2005 portant des mesures pour la surveillance de et la protection contre certaines zoonoses et agents zoonotiques. Cet article se lit comme suit :

" Art. 3. § 1^{er}. L'Agence organise la surveillance des zoonoses et agents zoonotiques énumérés à l'annexe I, liste I du présent arrêté.
Lorsque la situation épidémiologique le justifie, le Ministre peut décider que la surveillance concerne également les zoonoses et agents zoonotiques énumérés à l'annexe I, liste II du présent arrêté.
§ 2. La surveillance visée au § 1^{er} s'applique au stade de la production primaire. Cette surveillance tient compte de la surveillance des agents zoonotiques d'origine humaine. Si nécessaire, elle peut s'étendre aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux".

Cette disposition autorise la partie adverse à organiser la surveillance des zoonoses et agents zoonotiques au stade de la production primaire. Il n'est pas contesté que tel soit le cas des mesures litigieuses. L'article cité ne donne pas d'autre indication sur la nature des mesures de surveillance qui peuvent être adoptées ni sur la période durant laquelle elles peuvent être d'application. Il s'ensuit que l'autorité

dispose à cet égard d'une large marge d'appréciation.

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation à celle de l'autorité lorsqu'elle exerce ce pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Il ne pourrait sanctionner qu'une erreur manifeste d'appréciation, à savoir une erreur qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise. Lorsqu'un requérant oppose à la conception de l'autorité sa propre conception, le Conseil d'Etat n'a pas à privilégier l'une ou l'autre. Il ne suffit donc pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure serait raisonnablement admissible ou même meilleure, dès lors qu'il n'apparaît pas du dossier administratif que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, les mesures de surveillance litigieuses sont d'abord motivées par la circonstance qu'un alpaga ayant transité par l'élevage de la requérante est mort atteint d'une tuberculose. Certes, cet alpaga ne se trouvait plus chez la requérante au moment de sa mort, mais l'acte attaqué expose que l'agent causal de la tuberculose peut rester sous une forme latente durant un temps assez long. A ce premier motif s'ajoute la circonstance que le cheptel dont faisait partie cet alpaga provenait d'un élevage au Royaume-Uni qui avait lui-même été en contact avec un autre foyer d'infection et où un cas de tuberculose avait été décelé en 2009. Ces motifs sont exposés à suffisance dans le troisième acte attaqué et ont permis à la requérante de comprendre les raisons qui ont guidé la décision de la partie adverse. Dès lors que ces motifs sont, par ailleurs, basés sur des faits dont la réalité et la pertinence ne sont pas contestées, la requérante ne démontre pas en quoi une telle motivation de l'acte attaquée serait inadéquate.

Ces indices de suspicion, ajoutés à la longue période de latence de la bactérie de la tuberculose bovine dans l'organisme, ont pu légitimement amener la partie adverse à estimer qu'une surveillance s'imposait, même en l'absence de constatation d'un cas de tuberculose chez un animal se trouvant dans l'élevage de la requérante au moment de l'adoption de l'acte attaqué. La partie adverse a donc pu décider, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que des mesures de surveillance de cet élevage s'imposaient. La requérante ne démontre, pour le surplus, pas en quoi la période de surveillance, cinq ans, serait disproportionnée ou déraisonnable au vu de la durée de latence de la bactérie dans l'organisme des animaux contaminés.

En ce qui concerne la première mesure, à savoir l'obligation d'une autopsie de tous les cadavres d'alpagas morts dans l'élevage de la requérante, celle-ci reste en défaut d'exposer concrètement en quoi cette mesure lui causerait grief, en

sorte que sa critique est irrecevable. En toute hypothèse, elle ne démontre pas davantage que cette mesure serait disproportionnée par rapport à l'objectif de santé public poursuivi par la partie adverse.

De même, l'on n'aperçoit pas en quoi la tenue d'un registre d'entrée et de sortie, pouvant consister en une simple compilation des factures, causerait un quelconque grief à la requérante et encore moins en quoi il serait disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi. Il semblerait, au contraire, déraisonnable de ne pas prévoir une forme de traçage des animaux, dès lors que le risque d'infection a été jugé suffisant pour imposer un suivi de l'exploitation.

Quant à l'imposition d'une tuberculination et d'une prise de sang annuelles, la levée de cette mesure a été décidée par un arrêt de la Cour d'appel de Liège du 5 janvier 2016, qui n'a pas été attaqué. Quelle que soit la portée exacte qu'il convient d'attacher à la levée ainsi ordonnée, il s'impose de rappeler que le juge du fond n'est pas lié par ce qui a été décidé par le juge des référés. Le juge du fond peut, par conséquent, toujours prendre une décision en sens contraire. Il en va ainsi pour le Conseil d'Etat lorsqu'il est saisi, comme en l'espèce, d'un recours en annulation d'une décision administrative individuelle. Par ailleurs, dans l'examen d'un tel recours, le Conseil d'Etat est tenu de se prononcer en fonction des moyens et des arguments développés devant lui par les parties.

A cet égard, les considérations suivantes s'imposent.

Tout d'abord, la partie adverse affirme, sans être contredite, que les frais de prise d'échantillons et d'analyses sont à sa charge. La mesure querellée ne cause donc pas de préjudice économique à la requérante. Certes, elle lui impose une certaine contrainte, mais la requérante n'expose pas concrètement en quoi cette contrainte, limitée à un seul contrôle annuel, revêtirait un caractère disproportionné. Quant au préjudice moral subi par la requérante, il résulte de son argumentation qu'il trouve son origine, à le supposer avéré, dans les faits ayant précédé la mesure ici critiquée et, notamment, dans les décisions attaquées dans les recours n^{os} A.216.972/VI-20.571 et A.217.314/VI-20.627. La requérante n'expose, en revanche, pas en quoi l'obligation de faire procéder chaque année à une intradermotuberculination comparative sur les animaux de son cheptel lui causerait un quelconque grief. Une telle mesure apparaît, au contraire, de nature à rassurer la clientèle qui aurait été effrayée par la suspicion née des événements ayant justifié les précédentes décisions.

Ensuite, la seule circonstance qu'aucun cas de tuberculose n'a été identifié dans le cheptel actuel de la requérante n'enlève rien au fait que l'animal mort chez une

particulière avait transité par son exploitation, qu'il provenait d'un élevage au Royaume-Uni où un cas de tuberculose avait été repéré et qui était lui-même en relation avec un autre foyer d'infection. Dès lors qu'il n'est pas contesté que la période de latence de la bactérie de la tuberculose bovine dans l'organisme des animaux contaminés peut être de plusieurs années, il est indifférent que durant une période de quelques mois, aucun cas de contamination n'ait été identifié, puisque seule une surveillance sur plusieurs années peut, selon les organismes consultés par la partie adverse, se révéler efficace. La requérante ne démontre pas, en toute hypothèse, que l'obligation de procéder à un test annuel des animaux de son élevage l'exposerait à une charge de travail ou à un désagrément disproportionné par rapport à l'objectif de surveillance justifié par les indices de suspicion motivant la décision attaquée.

Enfin, en ce que la requérante conteste à nouveau la fiabilité des tests et de la méthode retenue par la partie adverse, il convient de se référer aux développements consacrés à cette critique dans le cadre de l'examen des recours dirigés contre les deux premiers actes attaqués. Pour autant que de besoin, il convient de rappeler qu'il n'appartient pas au Conseil d'État d'arbitrer entre les parties quant à l'opportunité du choix d'un type de test et d'une méthode, dès lors que rien ne permet de considérer que l'option retenue par la partie adverse, dont il n'est pas contesté qu'elle s'appuie sur les avis et recommandations de plusieurs organismes officiels spécialisés, résulterait d'une erreur manifeste d'appréciation.

L'acte attaqué prévoit également une possibilité d'adaptation dans le temps des modalités de la surveillance en fonction des connaissances scientifiques, du développement et de la disponibilité d'autres tests diagnostiques reconnus par les laboratoires de référence.

A cet égard, force est de constater que cette partie de l'acte attaqué ne fait l'objet d'aucune critique spécifique de la part de la requérante dans le cadre du présent recours. Cette mesure semble, au contraire, prendre en compte dans une certaine mesure les critiques nombreuses qu'elle adresse aux tests actuellement effectués par la partie adverse en raison de leur manque de fiabilité, en permettant d'envisager leur remplacement par d'autres plus fiables que pourraient faire apparaître les développements de la science. En toute hypothèse, en l'absence de toute critique à l'encontre de cette partie de l'acte attaqué, rien ne justifierait son annulation.

Le moyen n'est pas fondé.

IX. Indemnité de procédure

Dans chaque recours, la partie adverse demande que lui soit allouée une indemnité de procédure, fixée à son montant de base de 700 euros.

Dès lors que la jonction des trois dossiers n'est intervenue qu'en toute fin de procédure, que les parties ont été amenées à déposer différents mémoires dans chacun de ces dossiers et que la partie adverse obtient gain de cause dans les trois affaires jointes, il y a lieu de lui allouer pour chacune de celles-ci une indemnité de procédure fixée à son montant de base de 700 euros, soit un total de 2.100 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les affaires enrôlées sous les références A.216.972/VI-20.571, A.217.314/VI-20.627 et A.218.310/VI-20.708 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes sont rejetées.

Article 3.

Des indemnités de procédure pour un montant total de 2.100 euros sont accordées à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 600 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
vingt-neuf juin deux mille dix-sept par :

MM. Jacques JAUMOTTE,
David DE ROY,
Serge BODART,
Vincent DURIEUX,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Jacques JAUMOTTE.