

VD_OMNI GE.2009.0250 vom 8. August 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-08-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2009.0250

FR: VD_OMNI GE.2009.0250 du 8 août 2011

IT: VD_OMNI GE.2009.0250 del 8 agosto 2011

Regeste

X. _____ c/Département de la sécurité et de l'environnement, Affaires vétérinaires |
Détenteur de bovins âgés de plus de trois mois, le recourant était soumis à l'obligation de faire vacciner son cheptel en 2009 contre la maladie épizootique de la fièvre catarrhale du mouton, sans pouvoir exiger préalablement du vétérinaire cantonal qu'il s'engage à assumer d'éventuels effets secondaires liés au vaccin. Le recourant ayant refusé de laisser procéder à cette mesure, c'est à juste titre que le séquestre des bêtes a été prononcé et que leur surveillance a été mise en oeuvre par le biais de dépistages périodiques.

Erwägungen

E. 1

a) Aux termes de l'art. 75 al. 1 let. a de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. L'intérêt digne de protection consiste en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 133 II 400 consid. 2.2 p. 404; 131 V 298 consid. 3 p. 300). En principe, tel intérêt doit exister non seulement au moment du dépôt du recours, mais encore lors du prononcé du jugement (ATF 128 II 34 consid. 1b p. 36 et les réf. cit.). Si l'intérêt actuel existe au moment du dépôt du recours mais disparaît au cours de la procédure, le litige doit être déclaré sans objet et la cause radiée du rôle (ATF 118 Ia 488 consid. 1a p. 490 et les réf. cit.). Le Tribunal fédéral fait exceptionnellement abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (ATF 136 II 101 consid. 1.1 p. 103; 135 I 79 consid. 1.1 p. 81). b) En l'occurrence, le séquestre frappant le troupeau du recourant a été levé le 9 décembre 2009 et la décision litigieuse du 26 novembre 2009 limitait quoi qu'il en soit les effets dudit séquestre au 31 décembre 2009 au plus tard. Si l'intérêt actuel au recours, sous l'angle de la mesure de séquestre des animaux, devait être reconnu au moment de son dépôt le 24 décembre 2009, celui-ci fait toutefois défaut à compter du 1^{er} janvier 2010. Il existe toutefois un intérêt à ce que la cour de céans statue sur le bien-fondé de cette mesure. En effet, eu égard à la période de validité relativement brève - jusqu'ici une année - des ordonnances de l'OVF imposant la vaccination contre la FCO et à l'existence d'une instance de recours préalable, la question litigieuse, susceptible de se reproduire dans des conditions analogues, ne pourrait

pratiquement jamais être examinée par le tribunal avant que les effets de la décision ne s'éteignent.

E. 2

a) Sont considérées comme épizooties au sens de l'art. 1 al. 1 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE; RS 916.40) les maladies animales transmissibles qui peuvent se transmettre à l'homme (let. a); ne peuvent être combattues avec de bonnes perspectives de succès par un seul détenteur d'animaux et requièrent une intervention sur plusieurs troupeaux (let. b); peuvent menacer des espèces sauvages indigènes (let. c); peuvent avoir des conséquences économiques importantes (let. d); revêtent une certaine importance pour le commerce international d'animaux ou de produits animaux (let. e). Le Conseil fédéral établit la liste des épizooties; il distingue celles hautement contagieuses des autres épizooties (art. 1 al. 2 LFE). L'art. 9 LFE prévoit que la Confédération et les cantons prennent toutes les mesures qui, d'après l'état de la science et de l'expérience, paraissent propres à empêcher l'apparition et la propagation d'une épizootie. Le Conseil fédéral édicte les prescriptions générales de lutte contre les épizooties hautement contagieuses et les autres épizooties; il fixe en outre l'objectif de la lutte contre les autres épizooties en tenant compte du coût et du bénéfice de la lutte (art. 10 al. 1 LFE). Chaque canton désigne un vétérinaire cantonal qui dirige la police des épizooties sous la surveillance du gouvernement cantonal (art. 3 al. 1 LFE). L'ordonnance du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE; RS 916.401) consacre son titre troisième aux mesures de lutte. L'art. 59 al. 2 OFE précise que les détenteurs d'animaux doivent prêter aide aux organes de la police des épizooties qui exécutent des mesures dans leur troupeau, notamment la vaccination, et que cette collaboration ne leur donne pas droit à une indemnité. Les mesures d'interdiction, arrêtées par le vétérinaire cantonal, ont pour but d'empêcher la dissémination d'épizooties en limitant le trafic des animaux et des marchandises ainsi que les déplacements de personnes (art. 66 al. 1 OFE). Le séquestre simple de premier degré est réglé à l'art. 69 OFE. Cette disposition prévoit qu'une telle mesure est appliquée lorsque, pour éviter la propagation de l'épizootie, il est nécessaire d'interdire le trafic des animaux (al. 1). Tout contact direct d'animaux mis sous séquestre avec des animaux d'autres troupeaux est interdit (al. 2). Le nombre des animaux d'un troupeau mis sous séquestre ne doit subir aucune modification, que ce soit par le transfert d'animaux dans d'autres troupeaux ou par l'introduction d'animaux venant d'ailleurs (al. 3). Enfin, la cession directe d'animaux pour l'abattage est autorisée (al. 4). b) L'art. 4 let. g bis OFE, en vigueur depuis le 1^{er} juin 2008 (RO 2008 2275), définit la fièvre catarrhale du mouton (blue tongue ou maladie de la langue bleue) comme une épizootie à combattre. Selon l'art. 239a OFE, y sont réputés réceptifs tous les ruminants et camélidés placés sous la garde d'un détenteur (al. 1). Le diagnostic de la fièvre catarrhale du mouton est établi si, dans un troupeau comportant des animaux réceptifs, un virus de la fièvre catarrhale du mouton est mis en évidence chez un animal au moins (al. 2). Aux termes de l'art. 239c al. 1 OFE, si un troupeau est suspect ou exposé à la contagion de fièvre catarrhale du mouton, le vétérinaire cantonal ordonne notamment le séquestre simple de premier degré sur le troupeau. Il ordonne en outre l'examen des animaux suspects à l'égard de virus de la fièvre catarrhale du mouton (art. 239c al. 1 let. a OFE). La suspicion est réputée infirmée si les examens n'ont pas permis de mettre en évidence des virus (art. 239c al. 2 OFE). Après avoir entendu les cantons, l'office fédéral peut déclarer les périodes et les régions où les moucheron susceptibles d'être les vecteurs des virus de la fièvre catarrhale du mouton n'apparaissent pas ou n'apparaissent qu'en faible quantité comme des périodes et régions d'inactivités des vecteurs. Durant les périodes et dans les régions d'inactivité des vecteurs, le

vétérinaire cantonal peut renoncer entièrement ou partiellement à ordonner des mesures d'interdiction, des mesures permettant de diminuer les piqûres de moucheron et des vaccinations (art. 239f al. 1 et 2 OFE). L'art. 239g OFE précise enfin qu'après avoir entendu les cantons, l'office fédéral peut ordonner que les animaux réceptifs soient vaccinés contre des virus de la fièvre catarrhale du mouton; il fixe dans une ordonnance les régions où la vaccination est obligatoire, le type de vaccin à utiliser et les modalités de la vaccination. Se fondant sur cette dernière disposition, l'OVF a édicté, le 14 janvier 2009, une ordonnance concernant la vaccination en 2009 contre la fièvre catarrhale du mouton (RO 2009 455). Entrée en vigueur le 1^{er} février 2009, cette ordonnance déployait ses effets jusqu'au 31 décembre 2009 (art. 9) et prévoyait en particulier que les bovins et ovins de toute la Suisse devaient être vaccinés avant le 1^{er} juin 2009 (art. 2 al. 1), à l'exception de certaines catégories d'animaux, tels les bovins et ovins âgés de moins de trois mois (art. 2 al. 2 let. a); la vaccination était en revanche facultative s'agissant notamment des caprins, des camélidés et des ruminants sauvages détenus en enclos (art. 2 al. 3 let. a, b et d). L'art. 3 précisait quant à lui le type de vaccin utilisé (soit la préparation BTVPUR AISap TM 8 de Merial) et son application. Enfin, l'art. 4 disposait que la vaccination n'entraînait aucun délai d'attente pour la viande et le lait. Il est à relever que le 23 mai 2008, l'OVF avait édicté, pour l'année 2008, une ordonnance au contenu semblable (RO 2008 2303). c) Selon l'art. 4 al. 1 de la loi vaudoise d'application de la législation fédérale sur les épizooties du 25 mai 1970 (LVLFE; RSV 916.41), le Vétérinaire cantonal est le principal responsable de la lutte contre les épizooties et assume les tâches fixées par l'OFE. En cas d'épizootie, il procède à une enquête, pour en rechercher la provenance, et ordonne les mesures spéciales à prendre (art. 32 al. 1 LVLFE). Suivant les circonstances, il ordonnera la vaccination préventive ou le traitement des animaux, des mesures d'interdiction, des mesures concernant le lait et les produits laitiers pour les maladies facilement transmissibles ou l'abattage des animaux (art. 32 al. 2 ch. 1 à 4 LVLFE). A moins de décision contraire motivée, les frais de mesures d'interdiction sont à la charge du détenteur (art. 34 LVLFE). Les détenteurs ont l'obligation de se conformer aux ordres et directives des autorités compétentes dans la police des épizooties (art. 35 al. 1 LVLFE). En cas de résistance à ces ordres et directives, le département prend les mesures d'exécution nécessaires, aux frais des contrevenants (art. 35 al. 2 LVLFE). L'art. 60 du règlement vaudois d'exécution de la LVLFE du 15 juin 1970 (RLVLFE; RSV 916.41.1) stipule que les détenteurs sont tenus de soumettre leurs animaux aux traitements, aux contrôles et aux mesures préventives ordonnées par le Service vétérinaire (al. 1) et qu'en cas de refus, ils seront poursuivis conformément à la législation fédérale sur les épizooties et leur bétail mis sous séquestre par le vétérinaire cantonal (al. 2). d) Par publication dans la Feuille des avis officiels du 24 octobre 2008 (FAO n°86 p. 5), sous titre " Maladie de la langue bleue, campagne de vaccination ", le Vétérinaire cantonal s'est adressé aux détenteurs vaudois de bétail bovin, ovin et caprin. Leur indiquant en particulier que cette campagne de vaccination était obligatoire, il ajoutait notamment ce qui suit: "Le refus de vacciner impliquera une mise sous séquestre de l'effectif concerné. Dans ce cas, le troupeau sera contrôlé à intervalles réguliers par le vétérinaire-délégué, qui procédera aux prises de sang nécessaires. Les frais occasionnés par cette procédure seront dès lors à charge de l'éleveur."

E. 3

a) En l'espèce, le recourant se défend d'avoir refusé la vaccination de son cheptel, mais précise l'avoir uniquement soumise à conditions. Alléguant que la FCO ne constitue qu'une maladie peu offensive sur le plan biologique n'ayant été taxée d'épizootie que par décret, il

qualifie la réglementation imposant cette vaccination de contraire à la garantie constitutionnelle de la propriété. Dès lors que le vaccin n'était pas obligatoire pour les caprins, les camélidés et le gibier, la seule mise sous séquestre des bovins et ovins non vaccinés violerait le principe de l'égalité de traitement. Il s'agirait selon le recourant d'"une pure chicane" sans effet majeur" qui ne permettait pas d'empêcher la propagation de la FCO. Le recourant poursuit en indiquant que le vaccin utilisé durant la campagne de vaccination 2009 n'était pas dûment homologué, que la presque totalité des annonces d'effets secondaires liés à cette vaccination auraient été dissimulées ou non prises au sérieux et que nombre d'exploitations auraient subi de lourdes pertes financières. Le recourant insiste enfin sur sa responsabilité envers le consommateur en tant que producteur.

b) Amené à se pencher sur le cas de deux agriculteurs appenzellois qui s'étaient refusés à faire vacciner leurs bêtes contre la maladie de la langue bleue en 2008, vaccination rendue obligatoire par l'ordonnance de l'OVF du 23 mai 2008, le Tribunal fédéral a confirmé les amendes de 600 fr., respectivement de 400 fr. leur ayant été infligées (ATF 6B_397/2010 et 6B_398/2010 du 26 octobre 2010). En réponse aux griefs des recourants à teneur desquels la FCO n'était pas une épizootie au sens de l'art. 1 LFE, que son introduction dans l'OFE était contraire au droit et que l'ordonnance de l'OVF était inapplicable car dépourvue de base légale suffisante, le Tribunal fédéral a relevé qu'il suffisait que l'un des critères énumérés à l'art. 1 LFE soit donné pour qu'il soit question d'épizootie et que la maladie de la langue bleue tombait précisément sous le coup des let. b, d et e de l'art. 1 LFE. Quant à une prétendue mise en danger de la santé humaine par le lait et la viande, il a, d'une part, renvoyé à la communication de l'OVF dont il ressortait pour l'essentiel que les enquêtes menées avaient montré que la viande et le lait d'animaux vaccinés ne contenaient pas de résidus du vaccin et ne représentaient pas de danger pour la santé de l'homme, et s'est d'autre part référé à une réponse du Conseil fédéral du 30 novembre 2009 qui reprenait ces considérations (BO 2009 N 1983; objet n°09.5477). La Haute cour relevait enfin que la surveillance des animaux ne constituait pas une alternative à la vaccination obligatoire, mais une mesure ordonnée lors d'un refus de vacciner propre à endiguer le risque élevé de propagation de l'épizootie.

c) En l'espèce, il y a lieu de constater que l'ordonnance arrêtée par l'OVF le 14 janvier 2009 et imposant la vaccination contre la FCO en 2009 repose sur une délégation de compétence législative suffisante (art. 9 LFE et art. 239g OFE), qu'elle reste dans un rapport raisonnable avec les finalités poursuivies, la vaccination étant le seul moyen d'éloigner durablement l'épizootie de Suisse, et que l'intérêt public sur laquelle elle repose, à savoir la conservation d'un cheptel suisse sain, l'emporte sur les intérêts privés de l'administré. Dans ces conditions, cette réglementation n'apparaît nullement constitutive d'une violation de la garantie constitutionnelle de la propriété au sens de l'art. 26 Cst., comme le soutient à tort le recourant. Détenteur de bovins âgés de plus de trois mois, ce dernier était dès lors soumis à l'obligation de faire vacciner son cheptel en 2009. A cet égard, il ne saurait tirer argument du fait que cet office fédéral ait délibérément opté pour une vaccination facultative de certaines catégories d'animaux, de sorte que tout grief tiré d'une inégalité de traitement doit d'emblée être écarté. C'est de surcroît en vain qu'il tente d'invoquer le principe de la légitime défense pour justifier son refus de faire procéder à la vaccination de ses bêtes. En subordonnant cette vaccination à la signature d'un document par lequel le Vétérinaire cantonal s'engageait en substance à assumer l'ensemble des possibles effets secondaires liés au vaccin, le recourant a manifestement perdu de vue que le Vétérinaire cantonal est uniquement chargé de mettre en œuvre et de veiller à la bonne exécution de ce qui a été ordonné dans le domaine de la police des épizooties et qu'il ne

saurait à ce titre répondre d'une quelconque manière de l'incidence d'un vaccin qu'il n'a précisément pas choisi, mais qu'un office fédéral a imposé à l'ensemble des éleveurs suisses. La lecture de la communication et du rapport rendus par l'OVF en septembre 2009 (cf. supra partie "Faits", let. I) laissent du reste apparaître comme infondées les craintes émises par le recourant, en tant que producteur de lait et de viande, quant à l'ampleur des effets indésirables du vaccin contre la FCO. Dans ces conditions, point n'est besoin d'examiner plus avant ses considérations quant à l'homologation dudit vaccin. Il apparaît de surcroît que les doléances des éleveurs ont bien été recensées par l'IVI et qu'elles ont par la suite fait l'objet d'un examen soigneux et détaillé s'agissant de la question de savoir si les anomalies constatées résultaient effectivement de la vaccination elle-même ou devaient au contraire être imputées à d'autres facteurs externes. Dans ce contexte, rien ne permet d'affirmer, comme le fait le recourant, que les dommages subis à sa connaissance par d'autres éleveurs trouvent véritablement leur seule et unique source dans la vaccination. En résumé, confronté au refus du recourant de laisser procéder à la vaccination de ses bêtes, le Vétérinaire cantonal était tenu, en vertu d'une correcte et stricte application de la réglementation existante (art. 239c al. 1 OFE et 32 al. 2 ch. 2 LVLFE), de prononcer le séquestre du cheptel. Contrairement à ce que prétend le recourant, cette mesure d'interdiction n'a pas été introduite par pur esprit de chicane, mais s'avère propre, si ce n'est à éradiquer une potentielle épizootie, du moins à endiguer sa propagation et limiter autant que faire se peut de lourdes pertes financières pour les éleveurs dont il fait partie. L'art. 239c al. 1 let. a OFE commandait du reste au Vétérinaire cantonal de mettre en œuvre la surveillance du troupeau du recourant par le biais de dépistages périodiques aux fins de déceler la présence éventuelle du virus de la FCO chez ces animaux non vaccinés. Il ressort ainsi de ce qui précède qu'en tant qu'elles concernent la mesure de séquestre prononcée à l'égard du troupeau du recourant, les décisions du SCAV et de l'autorité intimée ne peuvent qu'être confirmées.

E. 4

Reste encore à examiner le bien-fondé des ch. 4 et 5 du dispositif de la décision du SCAV, points confirmés par la décision attaquée et ainsi rédigés: "4) que les frais d'analyses et les frais vétérinaires résultant des dépistages périodiques qui seront effectués sur votre troupeau seront mis à votre charge. 5) de mettre à votre charge les autres frais qui pourraient être occasionnés dans le cadre de l'application de la présente décision." a) Selon l'art. 92 LPA-VD, le Tribunal cantonal connaît des recours contre des " décisions ". L'art. 3 LPA-VD définit la décision comme suit: Art. 3 Décision 1 Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet : a. de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations; b. de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations; c. de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations. 2 Sont également des décisions les décisions incidentes, les décisions sur réclamation ou sur recours, les décisions en matière d'interprétation ou de révision. 3 Une décision au sens de l'alinéa 1, lettre b), ne peut être rendue que si une décision au sens des lettres a) ou c) ne peut pas l'être. L'art. 42 LPA-VD, qui a trait au contenu de la décision, prévoit que cette dernière contient notamment le dispositif (let. d). La décision est un acte de souveraineté individuel, qui s'adresse à un particulier et qui règle de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique concret relevant du droit administratif (ATF 135 II 38 consid.

E. 4.3

p. 45 et les réf. cit.; 121 II 473 consid. 2a p. 372). En d'autres termes, elle constitue un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports juridiques avec l'Etat (ATF 135 II 22 consid. 1.2 p. 24; 121 I 173 consid. 2a p. 174). N'y sont pas assimilables l'expression d'une opinion, la communication, la prise de position, la recommandation, le renseignement, l'information, le projet de décision ou l'annonce de celle-ci, car ils ne modifient pas la situation juridique de l'administré, ne créent pas un rapport de droit entre l'administration et le citoyen, ni ne lui imposent une situation passive ou active (ATF 1C_197/2008 du 22 août 2008 consid. 2.2 et la réf. cit.; 2P.350/2005 du 24 janvier 2006 consid. 2.1; arrêt GE.2008.0229 du 14 octobre 2009 consid. 2a). La jurisprudence en la matière exige des décisions administratives qu'elles formulent de manière clairement reconnaissable les points sur lesquels elles fixent les droits et obligations de leur destinataire, ce qui implique qu'elles ne se contentent pas seulement d'énoncer le contenu des normes applicables (voire d'y renvoyer seulement), mais qu'elles les appliquent concrètement en formulant clairement les obligations imposées (arrêts AC.2009.0167 du 22 mars 2010 consid. 2; AC.2009.0143 du 24 novembre 2009 consid. 2; AC.2004.0047 du 4 octobre 2004 consid. 2). Il n'appartient pas au tribunal, dont le pouvoir d'examen est limité au contrôle de la légalité, ainsi que de l'excès ou de l'abus du pouvoir d'appréciation, de donner à la décision attaquée le dispositif précis dont elle se trouve dépourvue (arrêts AC.2009.0143 précité consid. 2 et AC.2008.0262 du 24 novembre 2009 consid. 4). b) En l'espèce, force est de constater que la formulation des ch. 4 et 5 du dispositif de la décision du SCAV ne permet pas de concrétiser suffisamment les obligations faites au recourant et qu'ils doivent, à ce titre, être annulés. On ne saurait en effet admettre que l'autorité entende prélever des contributions publiques par suite du refus du recourant de faire vacciner ses bêtes, sans toutefois en indiquer précisément l'objet et le montant. De fait, lors du prononcé de sa décision le 28 mai 2009, le SCAV n'était pas à même de spécifier avec exactitude l'ensemble des frais futurs induits par le comportement du recourant et d'en fixer le montant. Il s'avérait par conséquent prématuré d'y faire référence à ce stade déjà dans sa décision de séquestre. Si nécessaire, il appartiendra au SCAV de rendre sur ce point une nouvelle décision, motivée et susceptible de recours, laquelle indiquera de manière précise et exhaustive l'objet et le montant des frais qu'il entend mettre à charge du recourant.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis. La décision attaquée, rendue par le Département le 26 novembre 2009, doit être réformée en ce sens que les ch. 4 et 5 du dispositif de la décision du SCAV du 28 mai 2009 sont annulés. Il convient en revanche de laisser subsister la partie de cette décision confirmant le séquestre jusqu'au 31 décembre 2009. Bien que le recourant succombe partiellement, il se justifie toutefois, eu égard aux circonstances particulières du cas d'espèce, de ne pas percevoir de frais (art. 50 LPA-VD). Le recourant ayant procédé sans le concours d'un mandataire rémunéré, il n'y a pas lieu de lui allouer de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD).