

Madame, Monsieur XXXXXX
Domicile,

Madame, Monsieur le Préfet de XXXX,
Direction départementale de la protection
des populations,
Service de la Santé et protection animales,
Adresse,

Commune, le jour mois 2026,

Par LRAR : XXXXXXXX

Vos. Réf. : N° du Courrier de la préfecture

Objet : Recours gracieux auprès de Madame, Monsieur le Préfet à l'encontre de la mise en demeure n° du Courrier de la préfecture adressée le XX

Madame, Monsieur le Préfet,

Par courrier en date du XXX, vous m'avez mis en demeure de procéder à la vaccination de mon cheptel bovin contre la dermatose nodulaire contagieuse (DNC), sur le fondement des articles L.206-2, L.223-8 et R228-1 du Code rural et de la pêche maritime, de l'arrêté ministériel du 11 décembre 2025 modifiant l'arrêté du 16 juillet 2025, de l'arrêté préfectoral n°XXXXXXX.

Après analyse juridique approfondie de cette décision, je suis au regret de vous indiquer qu'elle apparaît entachée d'illégalité pour les motifs suivants :

1) Le régime instaurant l'obligation de vaccination du cheptel bovin contre la DNC est institué par l'arrêté ministériel du 16 juillet 2025.

L'arrêté ministériel du 16 juillet 2025 fixant les mesures de surveillance, de prévention et de lutte relatives à la lutte a dermatose nodulaire contagieuse sur le territoire métropolitain :

- définit les mesures de surveillance ;
- fixe les modalités d'intervention en cas de foyer ;
- encadre la délimitation de zones réglementées.

Toutefois, son économie générale révèle que :

- Il instaure un cadre normatif national d'organisation sanitaire, mais ne crée pas, par lui-même, une obligation vaccinale automatique, générale et indistincte applicable sans appréciation des circonstances locales.
- Il encadre l'intervention des préfets, lesquels ne disposent que d'un pouvoir d'exécution dans les limites strictement tracées par le texte ministériel.
- Il subordonne toute mesure renforcée à l'existence d'un risque caractérisé ou d'un foyer identifié.

L'article 3 du de l'arrêté du 16 juillet 2025 fixant les mesures de surveillance, de prévention et de lutte relatives à la lutte contre la dermatose nodulaire contagieuse sur le territoire métropolitain dispose que :

« Le préfet peut prescrire des mesures renforcées de surveillance, notamment la réalisation de prélèvements en vue du dépistage de l'infection, compte tenu de la situation géographique de son département et des données épidémiologiques disponibles.

Le ministre chargé de l'agriculture peut définir une zone réglementée supplémentaire en application de l'article 64 du règlement (UE) 2016/429 susvisé et de dispositions relatives aux mouvements des animaux d'espèces répertoriées sensibles à la DNC. »

Dès lors en application dudit article applicable à la date de la mise en demeure contestée, le préfet peut prescrire des mesures renforcées de surveillance, notamment la réalisation de prélèvements en vue du dépistage de l'infection, compte tenu de la situation géographique de son département et des données épidémiologiques disponibles.

L'article 4 dudit arrêté ministériel dispose que ;

« 1° En cas de suspicion de la présence du virus de la DNC, le préfet prend immédiatement vis-à-vis de l'exploitation concernée un arrêté préfectoral de mise sous surveillance (APMS) qui entraîne l'application des mesures suivantes :

a) Le recensement des espèces répertoriées sensibles présentes au sein de chaque unité épidémiologique de l'établissement et le nombre d'animaux déjà morts, ainsi que le nombre d'animaux suspects d'être infectés ;

b) L'examen clinique approfondi des espèces répertoriées sensibles de l'établissement par le vétérinaire sanitaire ;

c) La réalisation par le vétérinaire sanitaire des prélèvements nécessaires au diagnostic de la DNC et à une enquête épidémiologique ;

d) L'interdiction d'entrée et de sortie des espèces répertoriées sensibles au sein de l'établissement, sauf dans le cas d'établissements constitués d'ateliers épidémiologiquement distincts et sur autorisation délivrée par le directeur départemental chargé de la protection des populations ;

e) L'interdiction de sortie et d'entrée de produits, matériels ou substances susceptibles d'être contaminées par le virus de la DNC ou de transmettre la maladie ;

f) L'interdiction des entrées et sorties d'animaux des espèces non réceptives au virus de la DNC ;

g) L'interdiction des entrées et sorties de personnes ou véhicules non indispensables à la tenue de l'établissement ;

h) L'utilisation de moyens appropriés de désinfection et désinsectisation aux entrées et sorties des bâtiments ou locaux hébergeant des espèces répertoriées sensibles, ainsi qu'à celles de l'établissement ;

i) La réalisation d'une enquête épidémiologique dans les conditions prévues à l'article 11 du présent arrêté ;

2° Le préfet peut accorder une dérogation aux interdictions prévues aux e à g. Dans ce cas, il précise les mesures de protection à appliquer afin d'éviter la propagation de la DNC. »

L'article 5 dudit arrêté ministériel dispose que :

« 2° Lorsque des éléments d'ordre épidémiologique laissent craindre une diffusion plus large de la DNC, le préfet peut mettre en place une zone réglementée temporaire à l'intérieur de laquelle tous les établissements détenant des espèces répertoriées sensibles sont soumises aux mesures prévues à l'article 4 ; »

L'article 15 dudit arrêté prévoit l'obligation vaccinale contre la DNC en ces termes :

« 1° Au sein des zones de protection et des zones de surveillance, ainsi qu'au sein des zones de vaccination issues de ces dernières, la vaccination est obligatoire et est réalisée par un vétérinaire officiel dans chacun des élevages sur tous les animaux d'espèces sensibles dans le cadre fixé par le laboratoire fabricant les vaccins utilisés ;

2° En Corse, la vaccination est obligatoire jusqu'au 31 mars 2026 et est réalisée par un vétérinaire officiel dans chacun des élevages sur tous les animaux d'espèces sensibles dans le cadre fixé par le laboratoire fabricant les vaccins utilisés ;

3° Outre l'obligation vaccinale s'imposant aux communes situées en zone réglementée au titre de l'article 2 du présent arrêté, la vaccination est rendue obligatoire dans les autres communes des départements de l'Aude, de la Haute-Garonne, de l'Hérault, du Gers, des Landes et des Pyrénées-Atlantiques et du Tarn. Cette vaccination est réalisée par un vétérinaire officiel dans chacun des élevages sur tous les animaux d'espèces sensibles dans le cadre fixé par le laboratoire fabricant les vaccins utilisés ;

4° Sauf dérogation prévue par le règlement délégué (UE) 2023/361 susvisé, est interdite la sortie des animaux d'espèces sensibles de la zone de vaccination mentionnée au 3°. »

2) L'inopposabilité de l'arrêté préfectoral n°XXXXXX instituant une zone réglementée impliquant un manque de base légale à la mise en demeure qui m'a été adressée.

Il apparaît que votre mise en demeure se fonde sur un arrêté préfectoral n°XXXXXX instituant une zone réglementée est introuvable au Recueil des actes administratifs, de sorte qu'il n'est pas opposable en l'espèce.

En effet, il est surabondant de rappeler que la publication d'un acte dans un recueil administratif rend cet acte opposable aux tiers si l'obligation de publier cet acte dans ce recueil résulte d'un texte législatif ou réglementaire lui-même publié au Journal officiel de la République française.

Toutefois, en l'absence d'une telle obligation, cet effet n'est attaché à la publication que si le recueil peut, eu égard à l'ampleur et aux modalités de sa diffusion, être regardé comme aisément consultable par toutes les personnes susceptibles d'avoir un intérêt leur donnant qualité pour contester la décision (CE 27 juill. 2005, n° 259004, *Million c/ Tête, Lebon* ; AJDA 2005. 2462, note L. Janicot).

Par sa décision du 27 mars 2020, le Conseil d'État complète cette jurisprudence, en considérant désormais que lorsque l'obligation de publier l'acte ne résulte d'aucun texte législatif ou réglementaire lui-même publié au Journal officiel de la République française, la publication au recueil des actes administratifs du département fait courir le délai de recours contentieux lorsque ce recueil est mis en ligne dans des conditions garantissant, d'une part, la fiabilité des décisions qu'ils compilent (la publication doit intervenir sur le site internet de l'administration auteur de l'acte), et d'autre part, la date de mise en ligne de tout nouvel acte.

En l'espèce, il est manifeste que l'arrêté visé dans votre mise en demeure instituant une zone réglementée étant introuvable et à tout le moins non aisément consultable par toutes les personnes susceptibles d'avoir un intérêt leur donnant qualité pour contester la décision, il ne peut m'être opposable dans le cadre de votre présente mise en demeure, laquelle devra être regardée comme manquant de base légale.

La mise en demeure, se fondant sur un arrêté qui ne peut m'être opposable, est nécessairement illégale, de sorte que vous ne pouvez m'imposer sous la menace de sanctions pénales de faire procéder à la vaccination de mon cheptel bovin contre la DNC.

3) La mise en demeure que vous m'avez adressée est nulle en ce qu'elle manque de motivation.

a) *L'obligation de motivation de la mise en demeure.*

L'article L.211-2 du code des relations entre le public et l'administration dispose que :

« Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

À cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;

2° Infligent une sanction ;

3° Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;

4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;

5° Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;

6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;

7° Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2° de l'article L. 311-5 ;

8° Rejettent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire. »

L'article L.211-5 du code des relations entre le public et l'administration dispose que :

« La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. »

L'obligation de motivation impose à l'administration d'expliquer **les raisons de droit et de fait** qui justifient une décision.

Ainsi, la motivation ne peut pas se borner à citer le texte appliqué, elle ne peut pas se limiter à des formules vagues ou générales et doit indiquer sur quels faits précis la décision se fonde.

La simple paraphrase du texte légal, sans mise en relation avec la situation de l'intéressé, est insuffisante. (*Circulaire du Premier ministre 28-9-1987, III-1*)

En droit administratif, la mise en demeure est un acte unilatéral par lequel l'administration constate un manquement et fixe un délai pour y remédier, en menaçant éventuellement de mesures ou sanctions en cas d'inexécution.

Le Conseil d'État a ainsi jugé recevables des recours contre des mises en demeure qui constataient une infraction, fixaient un délai et menaçaient de poursuites judiciaires ou sanctions pénales, de sorte que lorsqu'un préfet met formellement en demeure un administré de faire quelque chose, en constatant des manquements et en assortissant cette injonction d'un délai et/ou de menaces de sanction, il adopte, en principe, une décision individuelle défavorable soumise au régime général de la motivation.

b) Votre mise en demeure m'imposant la vaccination de mon cheptel contre la DNC se fonde sur aucun texte réglementaire définissant le vaccin à inoculer.

L'arrêté ministériel du 16 juillet 2025 dispose en son article 15 que la « *vaccination est réalisée par un vétérinaire officiel dans chacun des élevages sur tous les animaux d'espèces sensibles dans le cadre fixé par le laboratoire fabricant les vaccins utilisés* ».

Or, ledit arrêté ne définit ni ce qu'est un "vétérinaire officiel", ni les « vaccins à inoculer » au cheptel.

Or, un arrêté ministériel doit être interprété strictement, conformément au principe de légalité en matière de police administrative spéciale.

En l'espèce, il m'est impossible de déterminer, à la lecture de l'arrêté ministériel et votre mise en demeure, quelle vaccination je dois appliquer à mon cheptel.

En outre, la mise en demeure se fonde notamment sur les articles L.206-2, L.221-1, L.223-8 et R.228-1 du Code rural et de la pêche maritime.

Cependant, aucun des textes législatifs invoqués ne prévoit en lui-même une obligation générale et systématique de vaccination applicable à l'ensemble des bovins d'une zone géographique déterminée, ni de vaccins spécifiques contre la DNC.

En réalité et en l'état de la mise en demeure, le choix du vaccin est purement potestatif à défaut de textes imposant tel ou tel vaccin visé dans ladite mise en demeure. Quel vaccin ? Par quel vétérinaire officiel ?

Par conséquent, la vaccination à laquelle vous me mettez en demeure est dépourvue de toute légalité et de motivation, l'arrêté ministériel et les textes sur lesquels vous vous fondez ne comportant pas une vérité vaccinale tant sur un plan sanitaire que sur un plan juridique.

c) Nonobstant l'absence de publication de l'arrêté préfectoral instituant une zone réglementée, la mise en demeure ne comporte aucun élément de faits précis permettant de motiver votre injonction à vacciner mon cheptel.

Il est rappelé qu'en application des articles 3, 4 et 5 de l'arrêté ministériel du 16 juillet 2025, la mise en place d'une zone réglementée s'inscrit dans un contexte où :

- Il existe **une suspicion de présence du virus de la DNC** dans un établissement ;
- Cette suspicion a déjà conduit à la prise d'un **arrêté préfectoral de mise sous surveillance (APMS)** pour l'exploitation concernée.

Le préfet peut instaurer une zone réglementée temporaire lorsque :

- Des éléments d'ordre épidémiologique (résultats d'enquête, mouvements d'animaux, proximité d'exploitations, présence de vecteurs, etc.)
- Laissent craindre une diffusion élargie de la maladie au-delà du seul établissement initialement suspect.

Le préfet peut fixer une zone réglementée temporaire lorsque des éléments épidémiologiques sérieux font craindre une diffusion élargie de la DNC au-delà d'un établissement suspect initialement placé sous surveillance, notamment à l'issue d'une enquête épidémiologique.

Or, il est patent que dans le cadre de la mise en demeure il n'est fait mention d'aucune circonstance de fait précis, nonobstant le fait que l'arrêté préfectoral instituant une zone réglementée ne soit pas publié, justifiant de la mise en place d'une zone réglementée au sein de laquelle se trouverait mon installation, justifiant d'une vaccination contre la DNC sur l'ensemble de mon cheptel bovin dont on ignore tout.

Là encore, la mise en demeure que vous m'avez adressée manque de motivation, de sorte qu'en cas de contentieux devant la juridiction administrative, elle serait nécessairement déclarée nulle.

d) Le défaut de motivation quant à la sanction applicable en cas de non-respect de la mise en demeure.

En outre, vous me mettez en demeure de vacciner mon cheptel bovin sous peine d'un procès-verbal d'infraction dressé à mon encontre pour non-respect de l'arrêté préfectoral susvisé, dont je n'ai pu prendre connaissance.

Si vous m'exposez que le non-respect de la présente mise en demeure est constitutif d'une contravention de 5ème classe d'un montant de 1500 euros d'amende au visa de l'article R.205-6 du Code rural et de la pêche maritime, **vous faites également mention des termes de l'alinéa 2 de l'article R.228-1 du même code.**

Or, vous ne me précisez pas quelles seraient les autres mesures prises en application des articles L.201-4 et L.221-1-1 auxquelles je serais soumis et dont le non-respect serait sanctionné par une amende de 4ème classe, au visa de l'alinéa 2 de l'article R.228-1.

Dès lors, il est patent que la présente mise en demeure ne me permet pas d'identifier l'infraction qui me serait réellement reprochée en cas de non-respect de ladite mise en demeure.

Ainsi, je n'ai pas été en mesure d'identifier clairement les infractions qui pourraient potentiellement m'être reprochées et la répression afférente.

Or, le Conseil constitutionnel a rappelé, dans sa décision n° 2010-38 QPC du 29 septembre 2010, qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, "*sont garantis le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que les droits de la défense lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition*".

En raison de l'impossibilité de comprendre précisément la nature et la cause de l'accusation et de l'insuffisance de l'information permettant de déférer ou non à vos injonctions et la préparation de la défense, il en résulte un préjudice concret résultant de l'omission.

Par conséquent, il appert que la mise en demeure est entachée d'une nullité substantielle en ce qu'elle n'est pas suffisamment motivée à ce titre.

4) **L'illégalité du délai de 5 jours imposé par la mise en demeure de procéder à la vaccination de l'ensemble de mon cheptel bovin et, dans ce même temps, de formuler des observations écrites ou orales.**

Aux termes des trois premiers alinéas de l'article L. 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration :

« Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

À cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; ».

Aux termes de l'article L. 121-1 du même code :

« Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable. »

Dans le cadre de la mise en demeure que vous m'avez adressée vous m'enjoignez dans un même délai de 5 jours ; à la fois de :

- vacciner l'ensemble de mon cheptel bovin,
- et formuler des observations à la présente mise en demeure, ce qui revient à ne me laisser aucune possibilité de m'opposer à votre injonction en formulant des observations.

En effet, au regard du délai fixé dans le cadre de la mise en demeure que vous m'avez adressée, il est patent que je ne dispose pas d'un délai suffisant pour présenter utilement mes observations préalables, alors qu'il n'est ni allégué ni soutenu au sein de la mise en demeure que les décisions qui en découleraient interviendraient dans un cas d'urgence de nature à dispenser de respecter une procédure contradictoire.

De surcroît, à la lecture de la mise en demeure à 5 jours, il résulte des termes mêmes de cette lettre qu'elle ne contient ni le motif ni la nature exacte de la décision et ne peuvent donc être considérés comme suffisamment précis pour me permettre de présenter utilement mes observations.

Dès lors, en ne me laissant pas un délai suffisant pour présenter utilement mes observations sur une éventuelle décision, vous me privez du principe du contradictoire.

Dès lors, votre mise en demeure à 5 jours sera nécessairement jugée nulle à ce titre.
--

5) Sur la violation du principe de proportionnalité de votre mise en demeure.

Le principe de proportionnalité constitue un principe général du droit, rappelé notamment par l'arrêt dit BENJAMIN (*CE, 19 mai 1933, Benjamin*).

Il constitue aujourd'hui un standard transversal du contentieux administratif français, structurant l'office du juge tant en excès de pouvoir qu'en pleine juridiction.

Ainsi, selon une jurisprudence constante, l'administration ne peut imposer que des mesures strictement nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Or, plusieurs éléments conduisent à douter du caractère proportionné de l'obligation vaccinale :

- **La gravité relative de la maladie :**

- Taux de mortalité inférieur à 2 % ;
- Absence de transmission à l'être humain ;
- Produits d'origine animale demeurant propres à la consommation ;
- Guérison spontanée de la grande majorité des animaux ;
- Difficulté de distinction entre virus sauvage et souche vaccinale en période d'épidémie ;
- Inefficacité pratique d'une vaccination tardive en phase épidémique.

- **L'absence de fiabilité des outils diagnostiques :**

- Les tests PCR peuvent générer des résultats faussement positifs selon les paramètres utilisés.
- En outre, le droit à contre-expertise est prévu par l'article 35 du Règlement (UE) 2017/625, droit qui ne saurait être vidé de sa substance.

- **Les incertitudes relatives à l'efficacité des vaccins mis sur le marché :**

- L'avis de l'ANSES de juin 2017 mentionne que les données relatives à l'efficacité et à l'innocuité des vaccins contre la DNC demeurent limitées, et que l'efficacité au sein de l'Union européenne est insuffisamment documentée.

- **Les risques d'effets indésirables liés aux vaccins mis sur le marché :**

- Des effets secondaires sont mentionnés (baisse de production, fièvre, lésions, avortement, mortalité),
- Des interrogations demeurent quant au risque de recombinaison virale.

- **Le défaut d'information complète quant aux vaccins mis sur le marché :**

- Il apparaît que les produits utilisés ne présentent pas des concentrations virales identiques, ce qui interroge la traçabilité et la standardisation des protocoles.

- **Les conséquences économiques de la vaccination obligatoire disproportionnées :**
 - La vaccination peut entraîner des restrictions de circulation et d'exportation, impactant directement l'activité économique.
- **L'existence de mesures alternatives moins contraignantes :**
 - Mesures de biosécurité renforcée ;
 - Traitements médicamenteux symptomatiques ;
 - Lutte antivectorielle (insecticides) ;
 - Quarantaine et surveillance renforcée.

En outre, il apparaît que la vaccination n'empêche pas un abattage postérieur, si un nouveau cas est identifié.

Dans une décision du 16 décembre 1992, (Commission/GRECE C-210/91), la Cour de justice de l'Union européenne a estimé que la mesure administrative ne doit pas dépasser le cadre de ce qui est strictement nécessaire aux objectifs poursuivis, ni être si disproportionnée qu'elle deviendrait une entrave aux libertés consacrées par le traité.

Ainsi, la vaccination obligatoire porte une atteinte grave et disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté de circulation, à la liberté contractuelle et à la propriété privée.

Dès lors qu'il existe plusieurs mesures possibles, le principe de proportionnalité impose de retenir la moins contraignante.

Au regard de la disproportionnalité manifeste de votre mise en demeure, celle-ci est nécessairement entachée de nullité.

Compte tenu de ce qui précède, par la présente, je conteste la légalité de la mise en demeure que vous m'avez adressée le XXXX.

Je vous rappelle que la nullité de la mise en demeure emporte les effets classiques du recours pour excès de pouvoir, à savoir :

- la disparition rétroactive de l'acte,
- la nullité des actes subséquents qui se fondent sur ledit acte source illégal,
- l'impossibilité pour l'administration de s'en prévaloir pour fonder ultérieurement une sanction ou une mesure plus grave.

En outre, en me contraignant à vacciner l'ensemble de mon cheptel bovin par le moyen de votre mise en demeure, vous accomplissez arbitrairement un acte attentatoire à plusieurs de mes libertés individuelles.

Ainsi, à la lecture de la mise en demeure que vous m'avez notifiée, vous excédez manifestement les pouvoirs qui vous sont dévolus de sorte que votre injonction s'apparente nécessairement à des agissements pouvant, en outre, être qualifiés de harcèlement, punis par les articles 222-33-2 et suivants du Code pénal, et une voie de fait d'une extrême gravité qui porte atteinte à une liberté individuelle et aux droits de propriété

De plus, je vous précise que :

- si je viens à être contraint à faire vacciner l'intégralité de mon cheptel bovin pour pouvoir exercer mes fonctions, alors que la mise en demeure s'avère illégale, votre responsabilité pourrait être engagée ;
- de même, si mon cheptel subit des effets indésirables à la suite d'une vaccination obligatoire, votre responsabilité pourra être engagée ;

Dès lors, je vous mets en demeure sous huitaine à compter de la réception de la présente de bien vouloir me confirmer le retrait de la mise en demeure contestée.

A défaut, je serais contraint de saisir la juridiction compétente pour assurer la défense de mes intérêts.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur le Préfet, en l'expression de mes salutations distinguées.

Signature