

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 459214, 459215, 459216, 459217

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONFEDERATION PAYSANNE et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 24 décembre 2021

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

I. Sous le n° 459214, par une requête et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 7, 21 et 23 décembre 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Confédération paysanne, la Fédération des syndicats agricoles MODEF des Landes, le Mouvement inter-régional des AMAP (MIRAMAP), l'Association nationale pour une aviculture fermière indépendante et citoyenne (ANAFIC), l'association Bio'consom'acteurs, l'association Collectif sauve qui poule, l'association Agir pour l'environnement et la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB) demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 17 septembre 2021 du ministre de l'agriculture et de l'alimentation modifiant l'arrêté du 16 mars 2016 relatif aux niveaux du risque épizootique en raison de l'infection de l'avifaune par un virus de l'influenza aviaire hautement pathogène ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt à agir ;
- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que la suppression, sans mesure transitoires ni indemnisation, de la possibilité, en situation de risque modéré et élevé, de dérogation à l'obligation de claustration ou à la mise sous filet des volailles porte une atteinte grave et immédiate, d'une part, à l'équilibre économique des élevages fermiers de volailles, dont certains sont dans l'impossibilité matérielle de se conformer à la nouvelle réglementation, et, d'autre part aux exigences de protection du bien-être animal, alors que la qualification du niveau de risque comme élevé par un arrêté du 4 novembre 2021 a généralisé l'obligation de claustration et que le risque sanitaire en cause ne justifie pas les mesures retenues ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;
- la décision contestée méconnaît le principe de sécurité juridique dès lors qu'elle ne prévoit aucune disposition transitoire et porte une atteinte excessive à la situation de nombreux éleveurs de volailles qui ne disposent d'aucune possibilité matérielle de se conformer à cette nouvelle réglementation ;
- elle porte une atteinte injustifiée et disproportionnée à la liberté d'entreprendre, à la liberté du commerce et au droit de propriété des éleveurs fermiers de volailles en ce que, en premier lieu, elle met en péril la pérennité de leur activité alors qu'ils obéissent à des cahiers de charges imposant ce mode d'élevage et sont nombreux à ne pas disposer d'installations permettant la claustration, en deuxième lieu, elle n'est pas justifiée par l'impératif de lutte contre la propagation du virus de l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP), et, en dernier lieu, d'autres mesures plus adaptées à cet objectif et moins attentatoires à leur activité sont possibles ;
- elle porte une atteinte excessive à l'exigence de protection du bien-être animal ;

Par un mémoire en défense et un nouveau mémoire, enregistrés les 15 et 22 décembre 2021, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée à la ministre de la transition écologique qui n'a pas produit d'observations.

II. Sous le n° 459215, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 7, 21 et 23 décembre 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Confédération paysanne, la Fédération des syndicats agricoles MODEF des Landes, le Mouvement inter-régional des AMAP (MIRAMAP), l'Association nationale pour une aviculture fermière indépendante et citoyenne (ANAFIC), l'association Bio'consom'acteurs, l'association Collectif sauve qui poule, l'association Agir pour l'environnement et la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB) demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution des articles 20 et 22 de l'arrêté du 29 septembre 2021 du ministre de l'agriculture et de l'alimentation relatif aux mesures de biosécurité applicables par les opérateurs et les professionnels liés aux animaux dans les établissements détenant des volailles ou des oiseaux captifs dans le cadre de la prévention des maladies animales transmissibles aux animaux ou aux êtres humains, de l'article 3 de l'arrêté du 29 septembre 2021 du ministre de l'agriculture et de l'alimentation définissant les zones à risque de diffusion du virus de l'influenza aviaire et de l'instruction technique du 18 novembre 2021 relative aux conditions de mise à l'abri de volailles en élevage commercial ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt à agir ;
- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que l'obligation de mise à l'abri des volailles et la suppression de la possibilité de dérogation applicable aux élevages de moins de 3 200 palmipèdes portent une atteinte grave, d'une part, à l'équilibre économique des élevages fermiers, dont certains sont dans l'impossibilité matérielle de se conformer à la nouvelle réglementation, et, d'autre part, aux exigences de protection du bien-être animal, alors que la

qualification du niveau de risque comme élevé par un arrêté du 4 novembre 2021 a généralisé l'obligation de claustration et que le risque sanitaire en cause ne justifie pas les mesures retenues ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité des décisions contestées ;
- les décisions contestées méconnaissent le principe de sécurité juridique dès lors qu'elles ne prévoient aucune disposition transitoire et portent une atteinte excessive à la situation de nombreux éleveurs de volailles qui ne disposent d'aucune possibilité matérielle de se conformer à cette nouvelle réglementation;

- ces mesures, et notamment la suppression par l'article 22 de l'arrêté du 29 septembre 2021 de la possibilité de dérogation à la claustration qui s'appliquait aux élevages de moins de 3 200 palmipèdes, portent une atteinte injustifiée et disproportionnée à la liberté d'entreprendre, à la liberté du commerce et au droit de propriété des éleveurs fermiers de volailles en ce que, en premier lieu, elles mettent en péril la pérennité de leur activité alors qu'ils obéissent à des cahiers de charges imposant ce mode d'élevage et sont nombreux à ne pas disposer d'installations permettant la claustration, en deuxième lieu, cette atteinte n'est pas justifiée par l'impératif de lutte contre la propagation du virus de l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP), et, en dernier lieu, d'autres mesures plus adaptées à cet objectif et moins attentatoires à leur activité sont possibles ;

- elles portent une atteinte excessive à l'exigence de protection du bien-être animal ;

Par un mémoire en défense et un nouveau mémoire, enregistrés les 15 et 22 décembre 2021, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite, et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

III. Sous le n° 459216, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 7 et 23 décembre 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Confédération paysanne, la Fédération des syndicats agricoles MODEF des Landes, le Mouvement inter-régional des AMAP (MIRAMAP), l'Association nationale pour une aviculture fermière indépendante et citoyenne (ANAFIC), l'association Bio'consom'acteurs, l'association Collectif sauve qui poule, l'association Agir pour l'environnement, et la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB) demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du ministre de l'agriculture et de l'alimentation du 4 novembre 2021 qualifiant comme élevé le niveau de risque épizootique en matière d'influenza aviaire hautement pathogène ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt à agir ;
- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que l'exécution de l'arrêté contesté, impliquant une obligation généralisée de claustration des volailles d'élevage, porte une atteinte grave et immédiate, d'une part, à l'équilibre économique des élevages fermiers de volailles, dont certains sont dans l'impossibilité matérielle de se conformer à la nouvelle réglementation, et, d'autre part, aux exigences de protection du bien-être animal ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;

- l'arrêté contesté est entaché d'illégalité en ce que, pour qualifier le niveau de risque applicable, il fait application de l'article 3 de l'arrêté du 16 mars 2016 relatif aux niveaux de risque épizootiques en raison de l'infection par un virus de l'IHAP, dont les dispositions, méconnaissent, en raison de leur imprécision, les principes de sécurité juridique et de confiance légitime ;

- il est entaché d'erreur d'appréciation du niveau de risque épizootique ainsi que d'une erreur de droit à s'être borné, pour porter cette appréciation, à tenir compte de cas déclarés à l'étranger.

Par un mémoire en défense et un nouveau mémoire, enregistrés les 15 et 22 décembre 2021, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite, et que les moyens soulevés ne sont pas fondés

IV. Sous le n° 459217, par une requête enregistrée le 7 décembre 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Confédération paysanne, la Fédération des syndicats agricoles MODEF des Landes et l'Association nationale pour une aviculture fermière indépendante et citoyenne (ANAFIC) demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du ministre de l'agriculture et de l'alimentation du 4 novembre 2021 portant extension de l'accord interprofessionnel conclu le 4 octobre 2021 dans le cadre du comité interprofessionnel des palmipèdes à foie gras (CIFOG) relatif à la sécurisation de la production vis-à-vis du risque sanitaire dans la filière palmipèdes à foie gras ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt à agir ;
- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que l'exécution de l'arrêté contesté porte une atteinte grave et immédiate, d'une part, à l'équilibre économique des élevages fermiers de volailles, dont certains sont dans l'impossibilité matérielle de se conformer à la nouvelle réglementation, et, d'autre part aux exigences de protection du bien-être animal ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté ;
- il est entaché d'un vice de procédure dès lors que le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a procédé à l'extension d'un accord interprofessionnel qui n'a pas été adopté à l'unanimité des professions concernées, en méconnaissance de l'article L. 632-3 et 632-4 du code rural et de la pêche maritime ;

- il est entaché d'illégalité en ce que l'extension de l'accord du CIFOG sans prévoir de mesure transitoire méconnaît le principe de sécurité juridique ;

- il porte une atteinte injustifiée et disproportionnée à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété dès lors qu'il contraint les éleveurs soit à construire de nouveaux bâtiments d'élevages, ce qu'ils ne peuvent faire à bref délai, soit à réduire leurs bandes de palmipèdes ;

- il porte atteinte aux principes d'égalité et de libre concurrence entre les élevages industriels et les élevages fermiers en plein air sans tenir compte des particularités de ces derniers ;

- il définit une période à risque annuelle, du 15 novembre au 15 mars qui est dépourvue de justification.

Par un mémoire en défense et un nouveau mémoire, enregistrés les 15 et 22 décembre 2021, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite, et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au ministre de l'économie, des finances et de la relance qui n'a pas produit d'observations.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, la Confédération paysanne, la Fédération des syndicats agricoles MODEF des Landes, le Mouvement inter-régional des AMAP (MIRAMAP), l'Association nationale pour une aviculture fermière indépendante et citoyenne (ANAFIC), l'association Bio'consom'acteurs, l'association Collectif sauve qui poule, l'association Agir pour l'environnement et la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB), et d'autre part, la ministre de la transition écologique, le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre de l'agriculture et de l'alimentation ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 17 décembre 2021, à 11 heures 30 :

- Me Gilbert, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la Confédération paysanne et autres ;

- les représentants de la Confédération paysanne et autres ;

- les représentants du ministre de l'agriculture et de l'alimentation ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a reporté la clôture de l'instruction au 21 décembre à 13 heures, puis au 23 décembre à 17 heures ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code rural et de la pêche maritime ;

- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ». La possibilité pour le juge des référés d'ordonner la suspension de l'exécution d'une décision administrative est subordonnée notamment à la condition qu'il y ait urgence. Il lui appartient d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à porter à sa situation une atteinte suffisamment grave et

immédiate pour caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue.

2. Par un arrêté du 17 Septembre 2021, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a modifié l'arrêté du 16 mars 2016 relatif au niveau de risque épizootique en raison de l'infection de l'avifaune par un virus de l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) pour, par le b du 3° de l'article 1^{er}, supprimer, en situation de risque épizootique modéré ou élevé, la possibilité de dérogation à l'obligation de claustration ou de mise sous filet des volailles. Par deux arrêtés du 29 septembre 2021, complétée par une instruction technique du 18 novembre 2021, le même ministre a institué une obligation de mise à l'abri des volailles situées dans les zones à risque particulier et des palmipèdes se trouvant dans les zones à risque de diffusion en période de risque épizootique modéré ainsi que de l'ensemble des volailles d'élevage en période de risque élevé et a abrogé le cinquième alinéa de l'article 7 de l'arrêté du 8 février 2016, qui disposait que les dérogations fondées sur l'annexe II de l'arrêté du 29 septembre 2021 étaient réservées aux seuls élevages de moins de 3200 animaux. Par un arrêté du 4 novembre 2021, le ministre a classé au niveau élevé le risque épizootique en matière d'IAHP. Enfin, par un autre arrêté du 4 novembre 2021, il a, en application des dispositions de l'article L. 632-3 du code rural et de la pêche maritime, étendu jusqu'au 31 décembre 2022, l'accord interprofessionnel conclu le 4 octobre 2021 dans le cadre du comité interprofessionnel des palmipèdes à foie gras relatif à la sécurisation de la production vis-à-vis du risque sanitaire.

3. Les requêtes de la Confédération paysanne et autres tendent à la suspension de l'exécution de l'ensemble des décisions analysées ci-dessus. Elles présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu, dès lors, de les joindre pour statuer par une même ordonnance.

4. Il résulte, d'une part, de l'instruction et des échanges intervenus au cours de l'audience que l'ensemble des décisions analysées ci-dessus est intervenu à la suite de plusieurs épisodes épizootiques d'influenza aviaire hautement pathogène survenus au cours des années récentes. La maladie, dont la principale voie d'introduction est l'avifaune sauvage, est hautement contagieuse et susceptible d'infecter, outre les oiseaux, certains mammifères, voire l'être humain. Le coût de l'épizootie en 2016-2017 a été estimé par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux à 583 millions d'euros, l'Etat ayant versé 230 millions d'euros à la filière d'élevage concernée. Au cours de l'hiver 2020-2021, l'apparition de 492 foyers a entraîné l'abattage de plus de 3 millions de volailles. Par deux avis du 26 mai et du 5 novembre 2021, l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a procédé à un retour d'expérience sur cette dernière crise d'IAHP de 2020-2021 en identifiant, parmi les facteurs de risque d'introduction et de diffusion de l'épizootie, outre la densité des élevages de palmipèdes dans certaines régions du sud-ouest et les manquements aux mesures de bio-exclusion et de biosécurité, la présence de volailles, et en particulier de palmipèdes, sur des parcours en plein air en période de risque élevé. Décrivant trois archétypes d'élevage de palmipèdes, dont deux d'élevage en filière longue et un de petit élevage autarcique, l'avis du 5 novembre 2021 conclut que ce dernier, sur lequel porte l'argumentation des organisations requérantes, présente notamment un risque de diffusion de l'épizootie intermédiaire par rapport à celui des deux autres archétypes, en raison en particulier de la présence d'animaux sur les parcours de plein air rendue possible par les dérogations à l'obligation de claustration en période de risque élevé. Le 8 juillet 2021 a été signée notamment par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et les organisations professionnelles concernées une « feuille de route influenza aviaire » qui prévoit au titre des « mesures phares urgentes », et malgré les réserves mentionnées par la Confédération paysanne et par le MODEF de « supprimer les dérogations à la claustration prévues par la réglementation actuelle ».

5. Il résulte, d'autre part, de l'instruction, que, à la suite de la détection de quatre cas d'IAHP en France en septembre 2021, deux nouveaux cas ont été découverts en novembre. Par un arrêté du 9 septembre 2021, le ministre chargé de l'agriculture a reclassé le niveau de risque de l'épizootie de négligeable à modéré avant, comme il a été dit ci-dessus, de le classer au niveau élevé par un arrêté du 4 novembre 2021. Au 22 décembre 2021, 14 foyers étaient recensés, dont trois dans des petits élevages autarciques.

6. Pour justifier de l'urgence qui s'attache à la suspension des décisions contestées, les organisations requérantes soutiennent qu'un nombre important d'éleveurs, estimé par l'ANSES, sur la base d'un sondage conduit par l'interprofession, à 20 % sur 14 000 élevages, est dans l'impossibilité matérielle de confiner ses volailles, et se trouve contraint par les mesures contestées de réduire, parfois très fortement, son cheptel, voire d'interrompre temporairement ou définitivement ses activités, alors que l'élevage des animaux concernés en plein air est au cœur de la pratique professionnelle de ces éleveurs et de leur modèle économique. Des mises en demeure de respect de la réglementation ont d'ores et déjà été adressées aux éleveurs concernés, avec une mention de la sanction pénale encourue. Les organisations requérantes ajoutent que, en particulier pour les élevages autarciques de palmipèdes, la claustration obligatoire n'est pas justifiée par le risque présenté, les avis mentionnés ci-dessus de l'ANSES identifiant d'autres facteurs de risque épizootique, en particulier le transport des animaux, et mentionnant des alternatives envisageables à la claustration. Elles soulignent que les mesures contestées impliquent depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 4 novembre 2021 une obligation généralisée de claustration qui n'a été assortie d'aucune mesure transitoire, alors que l'implantation de bâtiments d'élevage adaptés est soumise à des autorisations d'urbanisme et à des délais de construction, et qui ne fait l'objet d'aucune indemnisation. Il résulte des échanges intervenus au cours de l'audience que les seules dérogations restant applicables en vertu de l'annexe II de l'arrêté du 29 septembre 2021 aux palmipèdes à foie gras et aux gallinacées, permettant respectivement un parcours réduit sous filet et un parcours réduit de 500 m² maximum pour 1 000 volailles, ne permettant pas réellement la continuité de l'activité des éleveurs concernés, ne sont pas de nature à atténuer substantiellement les atteintes qu'elles invoquent. Enfin, les organisations requérantes se prévalent de l'atteinte aux exigences de bien-être animal que représente l'obligation de claustration.

7. Malgré la gravité des atteintes invoquées par les requérants aux intérêts qu'elles mentionnent, il résulte de l'instruction, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, que les mesures contestées ont été décidées pour faire face à un risque sanitaire particulièrement grave et urgent. La suppression des possibilités de dérogation aux obligations de claustration des volailles est au nombre des recommandations énumérées dans l'avis de l'ANSES sur la base d'un retour d'expérience approfondi du précédent épisode d'épizootie ainsi que d'une étude comparée des facteurs de risque, et elle fait partie de celles qui peuvent être mises en œuvre immédiatement. Les cas apparus dans les jours qui ont précédé et suivi l'audience confirment l'ampleur du risque de propagation de l'épizootie, la circonstance qu'ils soient apparus dans des élevages soumis à claustration ne suffisant pas à remettre en cause l'intérêt que la mise à l'abri des volailles est susceptible de présenter pour limiter tant l'introduction que la diffusion du virus. Dans ces conditions, eu égard aux intérêts publics en cause, et alors que la 3^{ème} chambre de la section du contentieux est susceptible d'inscrire le jugement des requêtes introduites au fond par les organisations requérantes au rôle d'une séance de jugement d'ici à la fin du premier trimestre de l'année 2022, il ne peut être considéré que soit caractérisée une urgence justifiant que, sans attendre le jugement des requêtes au fond, une mesure de suspension soit prononcée. Par suite, et sans qu'il y ait lieu d'examiner s'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des décisions contestées, les requêtes de la Confédération

N° 459214, 459215, 459216, 459217

paysanne et autres doivent être rejetées, y compris leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Les requêtes de la Confédération paysanne, la Fédération des syndicats agricoles MODEF des Landes, le Mouvement inter-régional des AMAP (MIRAMAP), l'Association nationale pour une aviculture fermière indépendante et citoyenne (ANAFIC), l'association Bio'consom'acteurs, l'association Collectif sauve qui poule, l'association Agir pour l'environnement et la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAP) sont rejetées.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la Confédération paysanne, première requérante dénommée, et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Copie en sera adressée à la ministre de la transition écologique et au ministre de l'économie, des finances et de la relance.