

N^{os} 396675, 396879, 396891, 396932
SCA Arterris et autres

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies
Séance du 28 novembre 2016
Lecture du 13 décembre 2016

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Le 24 novembre 2015, une souche d'influenza aviaire H5N1 hautement pathogène (IAHP) a été découverte dans un élevage de poules et poulets situé en Dordogne. Très rapidement, d'autres foyers d'infection affectant des élevages de diverses espèces de volailles ont été identifiés dans le sud-ouest de la France, révélant différents types de virus. L'IAHP a été déclarée non transmissible à l'homme, même par la consommation de produits issus d'oiseaux infectés¹. Mais elle est en revanche dévastatrice pour les élevages de poules et poulets.

Plusieurs séries de dispositions ont été prises par le ministre chargé de l'agriculture afin de lutter contre l'IAHP.

Un arrêté ministériel du 17 décembre 2015² a prévu la mise en place d'une zone dite « de restriction » couvrant 8 départements (Dordogne, Gers, Gironde, Haute-Vienne, Hautes-Pyrénées, Landes, Lot-et-Garonne et Pyrénées-Atlantiques) ainsi que trente communes du Lot et une commune du département de la Charente (Palluaud). Etaient ainsi concernée par cet arrêté, pour le dire grossièrement, la moitié occidentale du quart sud-ouest de l'Hexagone. Cet arrêté soumettait les exploitations avicoles incluses dans la zone de restriction à une douzaine de prescriptions, dont l'interdiction d'y faire entrer des oiseaux avant que les procédures sanitaires adaptées aient été mises en œuvre.

Un second arrêté ministériel est intervenu le 15 janvier 2016³. Il a étendu la zone de restriction en y ajoutant 7 départements (Ariège, Aveyron, Corrèze, Haute-Garonne, Lot, Tarn, Tarn-et-Garonne), ainsi qu'une bonne partie des départements du Cantal et de l'Aude. C'est, pour le coup, pratiquement tout le quart sud-ouest de la France qui était concerné. Ce second arrêté a par ailleurs prévu des mesures spécifiques aux palmipèdes. Etaient ainsi interdites, dans l'ensemble des exploitations de la zone de restriction :

- à partir du 18 janvier 2016, la « mise en place » de palmipèdes âgés de moins d'une semaine ;
- à partir du 8 février 2016, la « mise en place » de palmipèdes âgés de moins de quatre semaines ;

¹ Voir le [communiqué de presse conjoint](#) des ministres chargés de l'agriculture et de la santé du 14 décembre 2015, ainsi que [l'avis du même jour de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail](#).

² Arrêté du 17 décembre 2015 déterminant des dispositions de lutte complémentaires contre l'influenza aviaire hautement pathogène suite à la détection de la maladie sur le territoire français (NOR: AGRG1531718A).

³ Arrêté du 15 janvier 2016 modifiant l'arrêté du 17 décembre 2015 déterminant des dispositions de lutte complémentaires contre l'influenza aviaire hautement pathogène suite à la détection de la maladie sur le territoire français (NOR: AGRG1601343A).

- et à partir du 1^{er} avril 2016, la « mise en place » de tout palmipède.

Le ministre entendait de la sorte organiser, de manière progressive, le dépeuplement des exploitations élevant des palmipèdes – canards et oies. C’est cet arrêté du 15 janvier 2016 qui est attaqué devant vous par trois entreprises exploitant des élevages de palmipèdes et une entreprise commercialisant des produits alimentaires pour les palmipèdes d’élevage.

Signalons qu’à peine un mois après l’intervention de l’arrêté litigieux, celui-ci a été abrogé par un arrêté du 9 février 2016⁴. Ce nouvel arrêté confirmait l’interdiction de « mise en place » des palmipèdes de moins de 4 semaines, qui venait d’entrer en vigueur, tout en l’inscrivant dans le cadre d’une procédure plus globale. Il s’agissait de soumettre les élevages de palmipèdes de la zone de restriction à un « dépeuplement progressif et ciblé », suivi d’une phase de vide sanitaire puis « d’un repeuplement dans des conditions sanitaires maîtrisées ». L’ensemble de ces opérations étaient organisées selon un calendrier s’étalant jusqu’au 16 mai 2016, date à compter de laquelle le repeuplement des élevages est devenu possible – là aussi de manière progressive.

L’entrée en vigueur de ce dernier arrêté du 9 février 2016, qui a abrogé l’arrêté attaqué du 15 janvier 2016, n’est pas de nature à entraîner un non-lieu à statuer sur les requêtes – il est constant en effet que cet arrêté a reçu application⁵. Par ailleurs, les requêtes qui vous sont présentées ne posent pas de difficulté en termes de compétence ni de recevabilité. Indiquons seulement que l’arrêté attaqué revêt sans aucun doute un caractère réglementaire, de sorte que vous êtes bien compétent pour en connaître en premier et dernier ressort en application du 2^o de l’article R. 311-1 du code de justice administrative.

Les requêtes sont rédigées en des termes proches et dirigées contre le même arrêté, aussi pourrez-vous les joindre pour statuer par une seule décision.

1. Les moyens de légalité externe ne sont pas fondés et ne présentent aucun intérêt.

1.1. Il est d’abord soutenu que le ministre de l’agriculture était incompétent pour prendre les mesures résultant de l’arrêté litigieux. Il est exact, comme le font observer les requérants, que si les dispositions de l’article L. 221-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) habilitent le ministre de l’agriculture à « prendre toutes mesures destinées à prévenir l’apparition, à enrayer le développement et à poursuivre l’extinction des maladies des animaux réputées contagieuses », c’est suivant les modalités prévues par un arrêté conjoint du ministre chargé de l’agriculture et du ministre chargé de l’économie et des finances. Toutefois cet arrêté interministériel est bien intervenu – il s’agit d’un arrêté du 24 octobre 2005⁶ – et il prévoit bien le type de mesures décidées par le ministre chargé de l’agriculture dans l’arrêté litigieux.

1.2. Il est ensuite soutenu que le directeur général de l’alimentation, signataire de cet arrêté, ne disposerait d’aucune délégation de signature. C’est inexact – il est grand temps, plus de dix ans après son entrée en vigueur, que les plaideurs prennent conscience de l’existence du décret (n° 2005-850) du 7 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement.

⁴ Arrêté du 9 février 2016 déterminant des dispositions de lutte complémentaires contre l’influenza aviaire hautement pathogène suite à la détection de la maladie sur le territoire français (NOR: AGRG1604046A).

⁵ Sur cette condition du non-lieu sur un recours en annulation, voir par exemple CE 12 novembre 1986, M. W..., n° 62622 et autres, aux tables du Recueil ; CE 16 avril 2012, Comité harkis et vérité, n° 335140, 335141, aux tables du Recueil.

⁶ Arrêté du 24 octobre 2005 pris pour l’application de l’article L. 221-1 du code rural (NOR: AGRG0502384A).

2. Les moyens de légalité interne sont plus substantiels.

2.1. Un premier groupe de moyens critique l'interdiction progressive de la mise en place des palmipèdes dans les exploitations – ou, si l'on préfère, les conditions de leur dépeuplement progressif.

A titre liminaire, observons que l'action des autorités sanitaires nationales était encadrée par le droit de l'Union européenne. Une directive 2005/94/CE du 20 décembre 2005 a en effet défini un cadre commun de lutte contre la grippe aviaire⁷. L'article 32 § 2 de cette directive prévoit, parmi les mesures que peuvent prendre les autorités sanitaires, la mise en œuvre d'un programme d'éradication préventive des volailles dans des zones à risques, définies en fonction de critères fixés à l'annexe IV de cette directive. Il en résulte qu'il est possible de prévoir des mesures de ce type, notamment, lorsque l'épidémie n'est pas maîtrisée et que le nombre d'exploitations où la présence de la grippe aviaire est confirmée augmente, ainsi que lorsque les espèces de volailles majoritaires sont fortement sensibles à la maladie.

2.1.1. En premier lieu, les requérants soutiennent que l'interdiction de mise en place des palmipèdes dans les exploitations revient à mettre fin sans limitation de durée à toute production de foies gras dans la zone de restriction, en méconnaissance de la liberté de l'industrie et du commerce et des objectifs de la directive 2005/94/CE.

Il est vrai que, lu au pied de la lettre, l'arrêté litigieux ne prévoit aucun terme à l'interdiction de mise en place des palmipèdes qu'il prescrit. De sorte que, passé un certain temps, cette mesure interdisant l'entrée de nouveaux oiseaux dans les exploitations aurait dû aboutir à l'interruption de toute production de foies gras dans le quart sud-ouest de la France – la principale région productrice. Toutefois, même en appréciant la légalité de l'arrêté, en toute orthodoxie, à la date à laquelle il est intervenu, le moyen ne parvient pas à convaincre. Vous devez bien sûr tenir compte du contexte dans lequel il a été adopté, celui d'une crise sanitaire, au cours de laquelle les mesures d'urgence définies par le ministre de l'agriculture peuvent se succéder et être modifiées à quelques jours d'intervalle. En l'occurrence, il est évident que le dépeuplement progressif des exploitations organisé par l'arrêté litigieux n'avait pas vocation à durer. C'est d'ailleurs bien ce qu'a démontré la suite des événements – nous renvoyons à l'arrêté du 9 février 2016 déjà mentionné et aux mesures de dépeuplement, vide sanitaire et repeuplement qu'il a prévues.

2.1.2. En deuxième lieu, la mesure de dépeuplement progressif prévue par l'arrêté litigieux serait disproportionnée, compte tenu des moyens dont disposait par ailleurs l'administration pour circonscrire l'infection.

Le moyen pose la question du degré de contrôle que vous entendez exercer, en tant que juge de l'excès de pouvoir, sur ce type de mesures sanitaires. Si l'on examine vos décisions rendues à propos d'autres types de mesures qui s'en rapprochent, on constate une évolution vers une dichotomie, aujourd'hui bien fixée, entre appréciation du risque et définition des mesures nécessaires pour y faire face : vous n'exercez qu'un contrôle restreint sur l'appréciation du risque par les autorités sanitaires ; vous exercez un contrôle entier, que vous qualifiez expressément de contrôle de proportionnalité, sur les mesures prises pour parer à ce risque. Voyez par exemple, pour le retrait d'un produit du marché en cas de danger grave

⁷ Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 décembre 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE.

et immédiat, sur le fondement des dispositions du code de la consommation, CE 28 juillet 2000, Association FO consommateurs et autres, n° 212115, au Recueil ; pour la définition d'une mesure de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, CE 3 octobre 2003, Société Benzi et Di Terlizzi, n° 246642, aux tables du Recueil ; ou encore, pour le retrait à titre de précaution d'une autorisation de mise sur le marché délivrée à un produit phytopharmaceutique, CE 24 juillet 2009, Société BASF Agro, n° 316013, aux tables du Recueil. Notons que la mise en œuvre d'un contrôle de proportionnalité est cohérente avec la nature des mesures en cause : il s'agit de mesures de police, qui doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux fins poursuivies (CE Assemblée, 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image et autres, n° 317827, au Recueil). Nous vous proposons donc d'exercer un contrôle de proportionnalité sur les mesures que prend le ministre de l'agriculture en matière de prévention, de surveillance et de lutte contre les dangers zoonosanitaires.

Ce contrôle acquis, vous écarterez le moyen. Tout d'abord, la mesure contestée n'est pas si drastique qu'elle en a l'air. En empêchant l'introduction de nouveaux individus dans les élevages de palmipèdes à compter du 18 janvier 2016, elle a bien sûr sérieusement perturbé le fonctionnement de ces exploitations. Toutefois, la mesure s'est appliquée progressivement, sur une durée finalement limitée, et elle a été préférée à une mesure autrement plus radicale qui aurait consisté en l'abattage systématique des palmipèdes présents dans les exploitations. Ensuite, la mesure doit être rapprochée du risque auquel elle avait pour objet de parer. D'une part, les autorités sanitaires devaient faire face à une épidémie de grande ampleur : il ressort des pièces du dossier qu'au total, 81 foyers d'infection dans 10 départements du sud-ouest se sont déclarés ; parmi ces foyers, le ministre de l'agriculture indique en défense que 69 étaient recensés à la date de l'arrêté litigieux. D'autre part, il faut souligner une particularité des palmipèdes par rapport aux autres types de volailles : contrairement aux poules et poulets, il peut s'agir de porteurs sains de la souche IAHP, de sorte qu'il est difficile de repérer les individus infectés. Au regard de cette particularité, la mesure alternative défendue par les requérants, consistant à organiser un dépistage au sein des exploitations, suivi d'abattages ciblés, aurait été très difficile à mettre en œuvre, aurait pris du temps et, au final, se serait probablement révélée moins efficace.

2.1.3. En troisième lieu, les requérants soutiennent que la mesure contestée porte atteinte au principe d'égalité, en ce qu'elle fait un sort différent aux élevages de palmipèdes par rapport aux élevages d'autres types de volailles.

Mais compte tenu de la spécificité que nous venons de rappeler, la différence de traitement correspond à une différence de situation qui est en rapport avec l'objet de la mesure et n'est pas manifestement disproportionnée. Il est ainsi logique, même si ce n'est pas intuitif, que les élevages de palmipèdes aient fait l'objet des mesures sanitaires les plus strictes, alors même que les foyers d'infection, du moins au départ, ont concerné des élevages de poules. Il existe par ailleurs d'autres spécificités des élevages de palmipèdes, propices à la propagation du virus, qui justifiaient ces mesures plus strictes – notamment les nombreux déplacements de ces animaux dus à la spécialisation des exploitations et à la brièveté des cycles de production.

2.2. Un second groupe de moyens critique l'existence même et le périmètre de la zone de restriction définie par l'arrêté du 15 janvier 2016 – il a étendu cette zone, rappelons-le, à pratiquement l'ensemble du quart sud-ouest de la France.

Indiquons, là aussi à titre liminaire, que l'article 16 de la directive 2005/94/CE précitée impose la création de zones dites « de protection », d'un rayon minimale de 3 kilomètres, et « de surveillance », d'un rayon minimale de 10 kilomètres, autour de tout établissement infecté par l'IAHP. Il s'agit donc de zones qui entourent immédiatement les foyers d'infection. Les autorités sanitaires nationales peuvent également établir d'autres zones réglementées « autour ou à côté » de ces zones de protection et de surveillance – c'est ce qu'a fait le ministre de l'agriculture en instituant la zone de restriction litigieuse.

2.2.1. Les requérants soutiennent d'abord que l'arrêté attaqué ne pouvait instituer une telle zone de restriction qu'après avoir procédé à une enquête épidémiologique, sauf à méconnaître les prévisions de l'article 32 de la directive 2005/94/CE. Mais le moyen manque en fait, en tout état de cause : le ministre a produit les conclusions, datées du 22 décembre 2015, d'une enquête épidémiologique réalisée en collaboration par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et la cellule interrégionale d'épidémiologie vétérinaire Aquitaine (CIREV). Relevons que cette étude recommandait « l'instauration d'une grande zone Sud-Ouest au sein de laquelle tous les élevages seraient considérés potentiellement contaminés et devraient être assainis ».

2.2.2. Les requérants soutiennent ensuite que la définition du périmètre de la zone de restriction est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Ce moyen pose la question de l'intensité du contrôle que vous entendez exercer, en tant que juge de l'excès de pouvoir, sur un tel périmètre. Votre jurisprudence n'est pas absolument univoque lorsqu'il s'agit d'apprécier la pertinence d'un périmètre. Le juge de l'excès de pouvoir exerce par exemple un contrôle normal sur le périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (CE 16 octobre 2009, Association syndicale autorisée du canal de Gap, n° 295599, aux tables du Recueil), ou encore sur la délimitation d'un site Natura 2000 (CE 2 novembre 2005, Association "Coordination des syndicats de la baie de l'Aiguillon" et autres, n° 269007, aux tables du Recueil). Toutefois, la ligne dominante de votre jurisprudence est bien d'en rester à un contrôle restreint. C'est le cas par exemple en matière d'intercommunalité (CE 2 octobre 1996, Communes de Bourg-Charente, de Mainxe et de Gondeville, n° 161696, au Recueil). Et vous avez encore tout récemment jugé que le juge de l'excès de pouvoir n'exerce qu'un contrôle restreint sur le périmètre et la délimitation des zones d'un plan de prévention des risques technologiques (CE 12 octobre 2016, Mme B... P... et autres, n° 390489 et a., aux tables du Recueil). En l'occurrence, il nous semble que la définition d'un périmètre à l'intérieur duquel s'appliquent certaines prescriptions sanitaires particulières a davantage à voir avec l'évaluation du risque qu'avec la définition des mesures aptes à le prévenir. Compte tenu de la dichotomie jurisprudentielle que nous avons rappelée tout à l'heure, nous croyons donc que c'est un contrôle restreint qu'il vous faut mettre en œuvre.

Et quoiqu'il en soit, le degré de contrôle qu'il y a lieu d'adopter nous paraît en tout état de cause sans incidence sur le sort des critiques que les requérants adressent au périmètre retenu.

- Ils critiquent, d'une part, la circonstance que cinq départements ont été maintenus, en totalité ou quasi-totalité, en dehors de la zone de restriction – il s'agit de la Charente, de la Charente-Maritime, de la Vienne, de l'Indre et de la Creuse. Ils font valoir, à l'inverse, que trois départements auraient dû être exclus de cette zone – il s'agit de l'Aveyron, du Tarn et de l'Ariège. Et ils s'interrogent sur les raisons ayant conduit à n'inclure dans la zone qu'une

partie des départements de l'Aude et du Cantal. Dans tous les cas, leur argumentation est fondée sur la relative proximité – ou, inversement, sur le relatif éloignement – des territoires concernés par rapport aux foyers d'infection recensés. Précisons que ceux-ci étaient situés principalement en Dordogne et dans le Lot d'une part, dans les Landes, les Pyrénées-Atlantiques, le Gers et les Hautes-Pyrénées d'autre part, avec des foyers plus isolés en Haute-Garonne et Haute-Vienne.

Cependant, le ministre de l'agriculture fait valoir en défense que la proximité plus ou moins grande avec les foyers d'infection n'est pas la seule donnée pertinente à prendre en compte. La proximité entre elles des exploitations avicoles infectées ou non, et la fréquence des échanges d'individus entre ces exploitations sont tout aussi importantes, voire davantage, en ce qu'elles constituent des facteurs aggravant les risques de propagation. Ces critères sont d'ailleurs expressément prévus à l'article 16 de la directive 2005/94/CE précitée, qui indique que l'autorité compétente doit en tenir compte, aussi bien pour la création des zones de protection et de surveillance que pour celle des autres zones réglementées.

Au regard de ces critères, la zone de restriction arrêtée apparaît cohérente : elle regroupe des départements ayant tous en commun de fortes, voire très fortes concentrations d'élevages de palmipèdes – et précisons à cet égard que, si l'Aude et le Cantal n'ont été inclus que partiellement dans la zone, c'est précisément parce que seule une partie de leur territoire présentait cette caractéristique ; par ailleurs, tous les départements en cause comportent des foyers d'infection recensés ou sont contigus à des départements comportant des foyers d'infection recensés. Il est exact que l'ouest de la France comporte également de fortes concentrations d'élevages de palmipèdes. Toutefois, le ministre de l'agriculture fait valoir en défense que ces élevages présentent des caractéristiques qui rendaient moins probable la propagation du virus – notamment, ils sont spécialisés sur l'amont de la filière, c'est-à-dire sur les étapes de sélection et de multiplication des palmipèdes, qui impliquent de moindres déplacements des volatiles que les étapes aval, en particulier le pré-gavage et le gavage.

- Les requérants critiquent, d'autre part, la circonstance que l'arrêté ministériel attaqué n'a pas couvert l'ensemble du territoire national, eu égard au risque de propagation de l'infection par les oiseaux sauvages. Toutefois, d'après l'étude épidémiologique produite au dossier, cette hypothèse de propagation du virus était peu probable – c'est bien la circulation du virus parmi les volailles d'élevage qui était en cause.

- Trois des requérants développent une argumentation propre à leur requête, mais toujours à l'appui du même moyen tiré de ce que la définition du périmètre de la zone de restriction est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Il s'agit de la société Galles (n° 396879), dont l'exploitation est située à Lescout, dans le Tarn, du GAEC de Caudémique (n° 396891), dont l'exploitation est à Belpech, dans l'Aude, et de l'EARL des Galiniers (n° 396932), dont l'exploitation est à Giroussens, également dans le Tarn. Ils font valoir que leurs exploitations sont distantes, respectivement, d'une soixantaine à une centaine de kilomètres du foyer d'infection le plus proche. Toutefois, nous avons dit pourquoi la distance aux foyers d'infection est une donnée seulement permettant d'apprécier le risque de propagation. Or, les exploitations des requérants sont toutes implantées dans des territoires où la densité en élevages de palmipèdes est élevée. Dans ces conditions, leur argumentation ne convainc pas.

Par ces motifs nous concluons, dans chaque affaire, au rejet de la requête.