

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PAU**

N°2100320

CONFÉDÉRATION PAYSANNE DU BÉARN

Mme Virginie Dumez-Fauchille
Juge des référés

Audience du 15 février 2021
Ordonnance du 16 février 2021

54-035
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 11 février 2021 et un mémoire en production de pièces enregistré le 12 février 2021, la Confédération paysanne du Béarn, demande au juge des référés :

- de suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, l'exécution des mesures d'abattage préventif ordonnées par les arrêtés du préfet des Pyrénées-Atlantiques des 15 janvier 2021, 20 janvier 2021, 25 janvier 2021 et 5 février 2021 ;
- d'enjoindre au préfet des Pyrénées-Atlantiques de cesser les atteintes à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété des exploitations agricoles ;
- d'enjoindre au préfet des Pyrénées-Atlantiques d'adopter les mesures nécessaires, adaptées et proportionnées au risque que fait encourir l'influenza aviaire sur les animaux d'élevage.

Elle soutient que :

- les mesures d'abattage préventif prises en exécution des arrêtés préfectoraux des 15 janvier 2021, 20 janvier 2021, 25 janvier 2021 et 5 février 2021 portent une atteinte grave à la liberté fondamentale d'entreprendre et au droit de propriété des agriculteurs concernés ;
- ces arrêtés préfectoraux sont illégaux dès lors qu'ils désignent des communes entières en lieu et place d'exploitations précises, et prévoient l'abattage de l'ensemble des volailles et non seulement des palmipèdes, en méconnaissance de l'arrêté ministériel du 4 janvier 2017 ;
- ils méconnaissent l'arrêté ministériel du 18 janvier 2008 fixant des mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre l'influenza aviaire
- l'arrêté ministériel du 11 janvier 2021 sur le fondement duquel ont été pris ces arrêtés est illégal, dès lors qu'il n'a été précédé ni d'une étude d'impact ni d'une analyse de risques et

qu'il ne respecte pas les conditions de définition du périmètre fixé par l'arrêté ministériel du 4 janvier 2017 ;

- les mesures d'abattage préventif prévues par les arrêtés préfectoraux des 15 janvier 2021, 20 janvier 2021, 25 janvier 2021 et 5 février 2021 sont manifestement disproportionnées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 février 2021, le préfet des Pyrénées-Atlantiques conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'intérêt pour agir de la Confédération paysanne du Béarn n'est pas établi ;
- la condition d'urgence n'est pas remplie ;
- les moyens tirés de l'illégalité externe de l'arrêté du ministre de l'agriculture du 11 janvier 2021 définissant les zones géographiques dans lesquelles un abattage préventif est ordonné en application de l'arrêté du 4 janvier 2017 relatif aux mesures complémentaires techniques et financières pour la maîtrise de l'épizootie d'influenza aviaire due au virus H5N8 dans certains départements ne sont pas opérants ;
- les autres moyens soulevés par la Confédération paysanne du Béarn ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- l'arrêté du ministre de l'agriculture et de la pêche du 18 janvier 2008 fixant des mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre l'influenza aviaire ;
- l'arrêté du 4 janvier 2017 du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt relatif aux mesures complémentaires techniques et financières pour la maîtrise de l'épizootie d'influenza aviaire due au virus H5N8 dans certains départements ;
- l'arrêté du ministre de l'agriculture et de l'alimentation du 11 janvier 2021 définissant les zones géographiques dans lesquelles un abattage préventif est ordonné en application de l'arrêté du 4 janvier 2017 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Dumez-Fauchille, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique tenue en présence de Mme C., greffier d'audience, Mme Dumez-Fauchille a lu son rapport et entendu les observations de M. A. et M. F., représentant la Confédération paysanne du Béarn et de M. V., représentant le préfet des Pyrénées-Atlantiques.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêtés du 15 janvier 2021, du 20 janvier 2021, du 25 janvier 2021 et du 5 février 2021, le préfet des Pyrénées-Atlantiques a dressé successivement les listes des communes dans les exploitations desquelles un abattage préventif des volailles et des oiseaux captifs était

ordonné, dans le cadre de la lutte contre l'influenza aviaire hautement pathogène H5N8. La Confédération paysanne du Béarn demande la suspension de l'exécution de ces arrêtés et l'injonction au préfet des Pyrénées-Atlantiques d'adopter les mesures nécessaires, adaptées et proportionnées au risque que fait encourir l'influenza aviaire sur les animaux d'élevage.

Sur la fin de non-recevoir opposée par le préfet des Pyrénées-Atlantiques :

2. Aux termes de ses statuts, la Confédération paysanne du Béarn a pour objet l'organisation, la représentation et la défense des intérêts des paysans dans les domaines moral, technique, social, économique, juridique et fiscal, et se donne notamment pour mission d'assurer la défense des paysans et leurs intérêts en toute occasion. Eu égard par ailleurs à l'objet des mesures dont la suspension est sollicitée, tenant à l'abattage préventif d'élevages de volailles d'exploitations situées dans des communes des Pyrénées-Atlantiques, notamment en Béarn, la requérante justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir dans la présente instance. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par le préfet des Pyrénées-Atlantiques, tirée du défaut d'intérêt pour agir de la Confédération paysanne du Béarn doit être écartée.

Sur le fond :

3. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* ». Enfin, aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire.* ». Il résulte de la combinaison de ces dispositions qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai. Ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte.

4. Le droit de propriété et la liberté d'entreprendre constituent des libertés fondamentales pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

5. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que, par les arrêtés du 15 janvier 2021, 20 janvier 2021 et 25 janvier 2021, respectivement publiés le 22 janvier 2021, le 22 janvier 2021 et le 29 janvier 2021 au recueil des actes administratifs de la préfecture des Pyrénées-Atlantiques, le préfet a fixé à sept jours, à compter de la parution de ces arrêtés, le délai d'abattage, sous réserve d'une prorogation en cas de saturation ou d'indisponibilité des installations et équipements de dépeuplement. Ces délais de sept jours afférant à chacun des arrêtés étaient expirés à la date de la présente ordonnance dès lors qu'il n'est ni établi ni même allégué qu'ils aient fait l'objet d'une prorogation. Par suite, les conclusions aux fins de suspension des arrêtés du 15 janvier 2021, 20 janvier 2021 et 25 janvier 2021 ne peuvent qu'être rejetées.

6. En second lieu, aux termes de l'article 10 de l'arrêté du 18 janvier 2008 fixant des mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre l'influenza aviaire : « 1. Lorsqu'un cas d'IAHP [influenza aviaire hautement pathogène] est confirmé dans une exploitation, le préfet prend immédiatement un arrêté préfectoral portant déclaration d'infection (APPDI). Cet APPDI abroge et remplace l'APMS mentionné à l'article 5. / 2. Cet APPDI délimite un périmètre réglementé comprenant, outre l'exploitation atteinte, une zone de protection d'un rayon minimal de 3 kilomètres, elle-même inscrite dans une zone de surveillance d'un rayon minimal de 10 kilomètres autour de ladite exploitation. / 3. La délimitation géographique de ces zones tient compte des barrières naturelles, des facilités de contrôle et des connaissances et moyens épidémiologiques permettant de prévoir la dispersion possible du virus. Elle peut être modifiée, si nécessaire, en fonction d'éléments nouveaux. » Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 4 janvier 2017 relatif aux mesures complémentaires techniques et financières pour la maîtrise de l'épizootie d'influenza aviaire due au virus H5N8 dans certains départements : « Au sein des zones de protection, de surveillance ou des zones de contrôle temporaire prévues par l'arrêté du 18 janvier 2008 susvisé, et désignées ci-après par zones réglementées, le ministre chargé de l'agriculture arrête la liste des communes où des mises à mort à titre préventif de volailles, qualifiées ci-après d'abattages préventifs de palmipèdes, sont organisées afin de stopper la diffusion du virus responsable de l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP). Les volailles ainsi mises à mort sont exclues de toute valorisation alimentaire y compris alimentation animale./ La liste des communes est établie sur la base d'une analyse de risques qui prend en considération le risque de diffusion de l'infection, le caractère évolutif de l'épizootie et la densité en élevages de volailles. / Le cas échéant, le ministre chargé de l'agriculture peut réviser la liste des communes susvisée en fonction de l'évolution de l'épizootie, jusqu'à observer l'arrêt de la propagation de l'infection (...). ». Aux termes de l'article 2 du même arrêté : « Dans les communes visées à l'article 1er, le préfet arrête, et révisé autant que de besoin, la liste des exploitations commerciales concernées et le délai maximal de réalisation de l'abattage. (...) » Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 11 janvier 2021 définissant les zones géographiques dans lesquelles un abattage préventif est ordonné en application de l'arrêté du 4 janvier 2017 : « En application de l'article 1er de l'arrêté du 4 janvier 2017 susvisé, peuvent être ordonnés par le préfet des abattages préventifs de volailles dans l'ensemble des communes des départements suivants : - Gers (32) ; - Landes (40) ; - Pyrénées-Atlantiques (64) ; - Hautes-Pyrénées (65).(…) »

7. Dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus responsable de l'influenza aviaire H5N8 dans l'avifaune et parmi les volailles d'élevage, par l'arrêté contesté du 5 février 2021, pris en application de l'arrêté du 4 janvier 2017 précité, le préfet des Pyrénées-Atlantiques a ordonné l'abattage préventif des volailles et oiseaux captifs détenus dans toutes les exploitations situées sur le territoire des communes de Andrein, Barraute-Camu, Bentayou-Sérée, Burgaronne, Castéra-Loubix, Guinarthe-Parenties, L'Hôpital-d'Orion, Laàs, Luc-Armau, Lucarré, Maure, Momy, Montfort, Orion, Orriule, Peyrelongue-Abos, Saint-Gladie-Arrive-Munein et Sauveterre-de-Béarn.

8. Il n'est pas contesté que l'épizootie d'influenza aviaire a connu depuis décembre 2020 une propagation rapide, d'abord dans les Landes puis dans les départements limitrophes, portant, au 15 février 2021, à 453 le nombre d'élevage infectés, dont 54 dans les Pyrénées-Atlantiques. L'agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES), dans ses avis du 23 décembre 2020 et du 7 janvier 2021 préconise, notamment, dans un rayon de trois kilomètres autour des foyers de contamination l'abattage de tous les élevages de palmipèdes et des élevages des autres espèces de volailles en plein air. Ce rayon de trois kilomètres correspond, pour l'ANSES, à une distance charnière constituant un minimum pour diminuer significativement le risque de propagation locale du virus. L'abattage préventif des volailles constituant un moyen de lutte contre la

diffusion de proche en proche de l'épizootie, le dépeuplement des exploitations situées à proximité des foyers de contamination dans une zone de forte densité d'élevage de volailles présente donc un caractère nécessaire.

9. Il résulte de l'instruction que le préfet a fixé le périmètre d'abattage préventif en incluant l'ensemble des territoires des communes situées en tout ou partie dans un rayon de cinq kilomètres autour des foyers de contamination. Par suite, en ordonnant un abattage préventif dans l'intégralité des exploitations situées dans ces limites communales, l'arrêté met en œuvre un critère lié aux limites administratives non pertinent au regard de l'objectif poursuivi et conduit à ce que soit ordonné l'abattage préventif dans des exploitations situées même au-delà du rayon de cinq kilomètres précité. Le préfet des Pyrénées-Atlantiques reconnaît d'ailleurs qu'il a été amené à suspendre l'abattage préventif d'un élevage situé dans une exploitation éloignée de sept kilomètres par rapport au foyer de contamination. Dans ces conditions et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens, la Confédération paysanne du Béarn est fondée à soutenir que les mesures d'abattage ordonnées par l'arrêté du 5 février 2021 présentent un caractère disproportionné au regard de l'objectif de protection sanitaire poursuivi. A cet égard, le préfet des Pyrénées-Atlantiques ne peut utilement invoquer son intention de n'exécuter que partiellement l'arrêté concerné en fonction des circonstances.

10. A raison de ce caractère disproportionné, l'exécution de l'arrêté du 5 février 2021 porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre des exploitants avicoles eu égard aux conséquences des mesures d'abattage préventif qui les privent de leur outil de travail et les dépossèdent de leurs troupeaux de volailles. Compte tenu de la nature et des effets mêmes de l'arrêté en litige, la condition tenant à l'urgence qui s'attache à ce que le juge des référés fasse usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative à très bref délai est remplie.

11. Il résulte de tout ce qui précède que le caractère disproportionné de l'arrêté du 5 février 2021 n'implique pas d'en suspendre l'exécution mais seulement d'enjoindre au préfet des Pyrénées-Atlantiques de le modifier en définissant la liste précise des exploitations avicoles devant faire l'objet d'un abattage préventif de manière strictement proportionnée, au regard du critère de leur localisation par rapport aux foyers de contamination, dans un délai de 24 heures à compter de la notification de la présente ordonnance.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Il est enjoint au préfet des Pyrénées-Atlantiques de modifier l'arrêté du 5 février 2021, en définissant la liste précise des exploitations avicoles devant faire l'objet d'un abattage préventif de manière strictement proportionnée, au regard du critère de leur localisation par rapport aux foyers de contamination, dans un délai de 24 heures à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 2 : Les conclusions de la requête sont rejetées pour le surplus.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la Confédération paysanne du Béarn et au préfet des Pyrénées-Atlantiques.

Copie en sera adressée au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Fait à Pau, le 16 février 2021.

Le juge des référés,

Le greffier,

Signé

Signé

V. DUMEZ-FAUCHILLE

M. C.

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de l'alimentation en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme :

Le greffier,

Signé

M. C.