

CONCLUSIONS

Mme Marie-Gabrielle Merloz, rapporteure publique

La directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses fixent les exigences précises que doivent respecter les installations d'élevages de poules en système alternatif (volières ou élevages au sol), en cages aménagées ou en cages non aménagées traditionnelles. Au nom du bien-être animal, elle a notamment interdit la construction ou la mise en service de ces dernières dès 2003 et a prévu leur abandon total à compter du 1^{er} janvier 2012 (article 5, paragraphe 2). Ces dispositions ont été transposées en droit interne par un arrêté du 1^{er} février 2002, adopté sur le fondement des articles 1^{er} et 16 du décret du 1^{er} octobre 1980 pris pour l'application de l'article L. 276 du code rural¹, repris à l'article L. 214-3 code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Cette directive permettant aux Etats membres d'adopter des mesures plus protectrices (article 13, paragraphe 2), le législateur français s'est engagé, conformément à la volonté réaffirmée par le président de la République lors des états généraux de l'alimentation de 2017, à faire disparaître progressivement l'élevage en batterie des poules pondeuses. C'est ainsi que l'article 68 de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible pour tous, dite « EGalim »² a rétabli un article L. 214-11 dans le CRPM qui prévoit l'interdiction de « *la mise en production de tout bâtiment nouveau ou réaménagé d'élevage de poules pondeuses élevées en cages* » à compter de l'entrée en vigueur de cette loi et renvoie à un décret le soin d'en définir les modalités d'application.

¹ N° 80-791

² N° 2018-938

Un projet de décret a été élaboré en juin 2019 précisant notamment que la notion de réaménagement prévue par ces dispositions « *s'entend comme tous travaux ou aménagements réalisés au sein d'un bâtiment conduisant à augmenter la capacité de production de ce bâtiment* ». Celui-ci n'a cependant pas vu le jour. Cette interprétation, jugée trop restrictive au regard de l'esprit du texte, a en effet suscité de vives réactions de la part d'un groupe de députés qui s'en est ouvert auprès du ministre de l'agriculture et de l'alimentation par un courrier du 16 juillet 2019 ainsi que de la part d'associations de défense du bien-être animal qui ont rendu public, quatre mois plus tard, un courrier du ministère leur confirmant cette interprétation. L'affaire a connu un certain écho médiatique en raison des enjeux non négligeables pour le bien-être animal, bien-sûr, mais aussi pour la filière agricole³.

L'association Compassion In World Farming (CIWF) France, qui a pour objet « *de développer des activités d'intérêt général à caractère scientifique, éducatif ou environnemental favorisant notamment le développement de pratiques d'élevage respectueuses du bien-être des animaux et la mise en œuvre d'alternatives viables et durables à l'élevage intensif* »⁴, n'en est pas restée là. Face au manque d'enthousiasme du Gouvernement, elle a demandé au Premier ministre, par un courrier du 17 décembre 2019, reçu le 23 décembre suivant, de bien vouloir prendre le décret prévu par l'article L. 214-11 du CRPM. Aucune réponse n'a formellement été apportée à cette demande, faisant naître une décision implicite de rejet lui ouvrant la voie de votre prétoire.

2. Les questions préalables n'étant pas discutées et n'appelant pas d'observations particulières, nous en venons directement à l'examen des moyens de la requête.

Nous passons sur le moyen de légalité externe tiré de la méconnaissance de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement qui n'est pas sérieux, pour nous concentrer sur le moyen, qui est fondé, tiré de la carence du pouvoir réglementaire.

Vous jugez de longue date que le Premier ministre a l'obligation d'édicter les règlements nécessaires à l'application d'un texte (CE, Sect., 13 juillet 1951, *Union des anciens militaires titulaires d'emplois réservés à la SNCF et aux chemins de fer algériens*, au Rec., p. 403). Vous vous fondez désormais sur l'article 21 de la Constitution, sous réserve de la compétence conférée au Président de la République par l'article 13. Selon la formule désormais consacrée, « *l'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit, mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la*

³ Voir notamment : « Poules pondeuses : la tension couve », Contexte Agro, 10 septembre 2019 ; « Poules en cages : le gouvernement couve un nouveau recul », Libération, 27 septembre 2019 ; « Des associations dénoncent un recul du gouvernement sur les élevages de poules en cages », Le Monde, 20 novembre 2019.

⁴ Article 2 des statuts constitutifs.

loi, hors le cas où le respect des engagements internationaux de la France y ferait obstacle » (voyez notamment : CE, 28 juillet 2000, *Association France nature environnement*, n° 204024, au Rec. ; CE, Ass., 7 juillet 2004, *Danthony*, n° 250688, au Rec. ; CE, 30 décembre 2009, *Département de la Seine-Saint-Denis et autre*, n° 325824, aux T.).

Dans le dernier état de votre jurisprudence, trois conditions sont ainsi à satisfaire pour apprécier le bien-fondé d'un moyen tiré d'une méconnaissance de cette obligation. Il faut, d'une part, que l'application de la loi implique nécessairement de prendre des dispositions réglementaires, d'autre part, que le délai raisonnable, au sens de votre jurisprudence, dans lequel ces dispositions d'application auraient dû être prises, ait été dépassé et, enfin, qu'aucune norme internationale ne fasse obstacle à cette application.

Cette dernière condition est à l'évidence remplie. Les deux autres le sont également à notre avis.

3. Nous ne croyons pas que les dispositions de l'article L. 214-11 du CRPM puissent s'appliquer sans texte d'application. Si le terme de « *bâtiment nouveau* » est dépourvu de toute ambiguïté, il en va autrement de celui de « *bâtiment réaménagé* ».

Le ministre tente de vous convaincre du contraire. Il estime que la notion de réaménagement est suffisamment claire et que c'est la raison pour laquelle le projet de décret déjà mentionné a été abandonné. Il s'interprète, selon lui, nécessairement compte tenu des objectifs de la loi, à savoir faire évoluer les pratiques de l'élevage vers une disparition, à terme, de l'élevage en cages tout en ne pénalisant pas les exploitants qui exercent déjà leur activité selon ce mode d'élevage à la date d'entrée en vigueur de la loi. Il en déduit que l'interdiction prévue par la loi vise le cas de bâtiments existants qui feraient l'objet d'un aménagement afin d'exploiter une activité nouvelle d'élevage de poules pondeuses en cages mais non les réaménagements qui ont pour objet la transition vers un mode d'élevage alternatif ou qui permettent une amélioration du bien-être des poules actuellement élevées en cages dans les bâtiments existants.

Cette ligne de défense confirme ce que l'on pressentait déjà au vu de la chronologie des faits et du contrôle de l'application de la loi effectué par l'Assemblée nationale et le Sénat⁵ : le Gouvernement estime que l'article L. 214-11 du CRPM est directement applicable et a donc renoncé à prendre le décret d'application prévu par ces dispositions.

⁵ Rapport d'information n° 1981 sur la mise en application de la loi EGalim, Assemblée nationale, 29 mai 2019, p. 35 ; Contrôle de l'application de la loi EGalim, Sénat, mis à jour le 14 avril 2021 ; Rapport d'information n° 523 du Sénat sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2020, p. 74.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Or cette interprétation est sujette à caution au vu des débats parlementaires qui abordent cette question on ne peut plus explicitement.

L'article 68 de la loi EGalim est issu d'un amendement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale lors de la séance du 27 mai 2018⁶. On comprend de l'exposé sommaire des motifs et de la présentation qui en a été faite en séance que le dispositif proposé se veut équilibré : élaboré avec l'ensemble des acteurs de la filière avicole, il est le fruit d'un consensus et vise tout à la fois à répondre à une demande sociétale et à laisser le temps aux éleveurs d'opérer une transition vers des modes d'élevage alternatifs. L'interdiction de l'élevage de poules pondeuses en cages concerne, dans le texte initial comme dans le texte finalement adopté, tant la construction de nouveaux bâtiments que les réaménagements de bâtiments existants. Cet amendement a été adopté à l'unanimité des suffrages exprimés, sans que la notion de « *bâtiment réaménagé* » ne fasse débat.

Craignant qu'une telle interdiction se révèle contre-productive en empêchant notamment des aménagements accessoires qui seraient bénéfiques aux animaux, la commission des affaires économiques du Sénat a toutefois exclu les réaménagements du dispositif. Plusieurs amendements ont été présentés en séance afin de revenir à la rédaction adoptée par les députés mais en vain. Ils ont néanmoins donné lieu à des débats, au cours de la séance du 29 juin 2018, illustrant la difficulté à définir la notion de réaménagement : s'agit-il de tout type de réaménagement⁷ ou y-a-t-il lieu de nuancer selon la nature et/ou l'importance des réaménagements en cause⁸ ? L'un des sénateurs, M. Alain Richard pour ne pas le nommer, a conclu ces échanges en relevant : « *Il me semble évident que la distinction entre ce qui est un réaménagement en profondeur et ce qui est une réparation doit relever d'un décret qui précise le texte. Il faut donc prévoir quelque part un renvoi au décret* ».

En nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, lors de la troisième séance du 14 septembre 2018, deux députés, relayant des craintes proches de celle des sénateurs, ont déposé des amendements visant à limiter le champ de l'interdiction à la seule construction de nouveaux bâtiments mais ces amendements n'ont pas été adoptés.

⁶ Amendement n° 2347, 17 mai 2018, présenté par Mme Limon et autres.

⁷ « *On parle bien là de réaménagements ; un éleveur dont le bâtiment doit être rénové est obligé de s'inscrire dans le nouveau système* » (J. Labbé).

⁸ « *Évidemment, il s'agit non pas de viser les cas où l'on change une porte, mais ceux où l'on fait un investissement* » (D. Guillaume) ; « *Je pense ne pas trahir la pensée de Mme la rapporteur en disant que, en réalité, la commission ne souhaite pas exclure le réaménagement global à l'intérieur d'un bâtiment. Ce que nous avons en tête en modifiant le texte de l'Assemblée nationale, c'est la réparation d'un trou dans le toit qui pourrait provoquer un accident, ce sont les réparations à l'intérieur de bâtiments...* » (S. Primas, présidente de la commission des affaires économiques) ; « *Dans la conception de la commission, présentée par notre rapporteur, il peut même y avoir des réaménagements à l'intérieur du bâtiment qui concernent le bien-être des animaux* » (D. Gremillet).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

C'est à ce stade de la navette parlementaire qu'un second alinéa a été ajouté à l'article L. 214-11 pour renvoyer à un décret le soin de définir ses modalités d'application.

Rassuré par les engagements du Gouvernement, le Sénat s'est finalement rallié. Le rapport fait au nom de la commission des affaires économiques relève à cet égard : « *A l'article 13 bis A a été rétablie l'interdiction de tout réaménagement d'un bâtiment existant d'élevage de poules pondeuses en cage, que le Sénat avait supprimée pour s'assurer que les réaménagements ou réparations mineurs, le cas échéant bénéfiques aux animaux eux-mêmes, resteraient possibles ; le ministre ayant depuis confirmé dans un courrier à la filière que le décret d'application excluait bien ces cas, un tel rétablissement ne pose plus de difficultés* »⁹.

A la lumière de ces échanges, il nous paraît difficile de souscrire à la thèse du ministre. La notion de « *bâtiment réaménagé* » était loin de faire l'unanimité. Or son interprétation est déterminante puisqu'elle commande le champ d'application de l'interdiction prévue comme, à terme, la réussite de la mutation souhaitée. Les objectifs poursuivis par la loi ne suffisent pas, dans ces conditions, à éclairer la portée de cette notion. Autrement dit, nous croyons que l'absence de décret rend en pratique l'application de la loi manifestement impossible (voyez, par exemple : CE, 5 décembre 2016, *Association Alsace nature*, n° 399965, 399966, aux T. et, pour une solution contraire : CE, 28 mai 2003, *Creton et autres*, n° 247492, aux T. ; CE, 7 mars 2008, *Fédération nationale des mines et de l'énergie CGT*, n° 298138, aux T.) et que l'intervention d'un décret d'application est une condition nécessaire à l'application de l'article L. 214-11, à tout le moins sur ce point.

Cette obligation d'agir est d'ailleurs expressément prévue par ces dispositions. Certes, ce seul renvoi au règlement ne suffit pas, en lui-même, à établir l'illégalité du refus du pouvoir réglementaire de prendre les mesures nécessaires à l'application de la loi (voyez en guise d'illustration : CE, 3 octobre 2003, *Société Norminter*, n° 248499, aux T. ; CE, 26 juillet 2011, *Syndicat national des pilotes de ligne France Alpa*, n° 342453, aux T.). Mais, comme nous venons de l'indiquer, il ressort en l'espèce clairement des débats parlementaires que le législateur a réellement entendu subordonner l'entrée en vigueur de ces dispositions à l'intervention d'un décret d'application afin de définir la notion de réaménagement jugée insuffisamment claire.

4. Il nous reste à examiner la condition tenant au délai raisonnable.

Vous vous placerez à la date de votre décision, et, non à la date du refus litigieux, pour apprécier si le délai raisonnable a été dépassé. Votre décision du 21 janvier dernier, *Association Ouvre-Boîte* (n° 429956, inédite au Rec.), a en effet transposé au

⁹ Rapport n° 715, M. Raison et A-C. Loisiier, 19 septembre 2018.

contentieux d'édicter les mesures réglementaires d'application de la loi la logique retenue par la jurisprudence d'Assemblée *Association des Américains accidentels* dans le contentieux de l'abrogation d'une disposition réglementaire et doit donc être regardée comme revenant sur la jurisprudence qui présidait jusqu'alors (CE, 3 octobre 1997, *ANAFE*, n° 158921, au Rec. ; CE, 9 février 2000, *Syndicat national unitaire et indépendant des officiers de police*, n° 202077, au Rec.).

A ce jour, deux ans et demi se sont écoulés depuis l'adoption de la loi EGalim. Un tel délai pour prendre le décret d'application de l'article L. 214-11 du CRPM, qui n'est justifié par aucune circonstance particulière, ne peut, au vu de votre jurisprudence, être regardé comme raisonnable (voyez, par exemple, pour un cas limite admettant qu'un délai de vingt mois reste raisonnable : la décision précitée du 3 octobre 1997, *ANAFE* ; pour des solutions plus strictes : CE, 27 juillet 2005, *Syndicat national des pharmaciens praticiens hospitaliers et praticiens hospitaliers universitaires et autre*, n° 270327, aux T. s'agissant d'un délai de deux ans et demi ; CE, 30 décembre 2009, *Département de la Seine-Saint-Denis et autre*, n° 325824, aux T. s'agissant d'un délai d'un an et demi). Rien n'empêche le Gouvernement de définir, dès à présent, conformément aux orientations qui s'infèrent des débats parlementaires, la notion de « bâtiment réaménagé ». Ce n'est d'ailleurs pas la ligne de défense du ministre.

5. Si vous nous suivez, vous annulerez la décision de refus contestée, sans avoir à vous prononcer sur l'autre moyen soulevé par l'association CIWF France. Comme elle le demande, vous enjoindrez par ailleurs au Premier ministre de prendre le décret d'application prévu à l'article L. 214-11 du CRPM dans un délai de six mois et pourrez assortir cette injonction d'une astreinte de 200 euros par jour de retard. Ce délai comme ce montant ne paraissent pas excessifs au vu de vos précédents.

PCMNC :

- à l'annulation de la décision implicite par laquelle le Premier ministre a refusé de prendre le décret prévu à l'article L. 214-11 du CRPM ;
- et à ce qu'il soit enjoint au Premier ministre de prendre ce décret dans un délai de six mois à compter de la notification de la décision à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.