

CONCLUSIONS

Mme Marie-Gabrielle MERLOZ, Rapporteuse publique

1. L'article L. 214-11 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), dans sa rédaction issue de l'article 68 de la loi dite « EGalim »¹, a posé une nouvelle interdiction à compter du 2 novembre 2018, celle de « *la mise en production de tout bâtiment nouveau ou réaménagé d'élevage de poules pondeuses élevées en cages* ». Vous allez devoir prendre parti sur l'étendue du champ de cette interdiction.

Le législateur a renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de définir les modalités d'application de ce texte. Il s'est notamment heurté à la difficulté de préciser les contours de la notion de réaménagement et, compte tenu des enjeux qui y sont attachés, a souhaité qu'un décret d'application s'y emploie. Mais, certains d'entre vous s'en souviennent sans doute, ce décret a peiné à voir le jour. Un premier projet a été élaboré en juin 2019 avant que le Gouvernement ne se ravise face aux vives réactions d'un groupe de députés et d'associations de défense du bien-être animal estimant la définition envisagée trop restrictive au regard de l'esprit du texte. Il était prévu de circonscrire la notion de réaménagement aux « *travaux ou aménagements réalisés au sein d'un bâtiment conduisant à augmenter la capacité de production de ce bâtiment* ».

Ne voyant rien venir dans les mois qui ont suivi, l'association Compassion In World Farming (CIWF) France a demandé au Premier ministre de bien vouloir prendre le décret d'application prévu par ces dispositions. C'est à ce stade que vous avez eu à connaître du premier contentieux qu'elle a engagé pour contester le refus implicite qui lui a été opposé. Par une décision du 27 mai 2021 (n° 441660, aux T.), vos 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies ont confirmé qu'eu égard à l'incertitude affectant la portée de la notion de « *bâtiment réaménagé* » d'élevage de poules pondeuses élevées en cages, les

¹ Loi n° 2018-938 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.

dispositions de l'article L. 214-11 n'étaient pas suffisamment précises pour permettre leur entrée en vigueur en l'absence de décret d'application. Vous avez enjoint au Premier ministre de prendre ce décret dans un délai de six mois, sous une astreinte de 200 euros par jour de retard.

Après avoir engagé un contentieux d'exécution², CIWF France ainsi que huit autres associations s'attaquent au décret qui a finalement été pris le 14 décembre 2021³ pour introduire dans le CRPM un nouvel article D. 214-38 précisant ce que recouvre l'expression « *bâtiment nouveau ou réaménagé* » au sens de l'article L. 214-11. Le premier alinéa de cet article D. 214-38, qui définit la notion de bâtiment nouveau, n'est pas en cause. Les associations requérantes contestent en revanche la pertinence de la définition retenue dans les trois alinéas suivants de « *tout bâtiment réaménagé* », jugée trop restrictive. Nous allons vous proposer de leur donner gain de cause.

2. Les questions préalables n'étant pas discutées et n'appelant pas d'observations particulières, nous en venons directement au fond du litige.

Conformément à l'interprétation défendue avec une grande constance par le ministre chargé de l'agriculture, l'article D. 214-38, qui est issu de l'article 1^{er} du décret attaqué, prévoit, que : « *Pour l'application de l'article L. 214-11, constitue un nouveau bâtiment la construction ou la reconstruction, totale ou partielle, d'un bâtiment destiné à l'élevage de poules pondeuses élevées en cage. / Pour l'application de ce même article, constituent un réaménagement de bâtiment : / 1° Les travaux ou aménagements d'un bâtiment existant pour le destiner à l'élevage de poules pondeuses en cage ; / 2° Les travaux ou aménagements d'un bâtiment existant conduisant à augmenter le nombre de poules pondeuses pouvant y être élevées en cage* ».

La notion de bâtiment réaménagé est ainsi entendue comme incluant deux catégories de travaux et aménagements effectués sur des bâtiments existants : ceux conduisant à changer la destination d'un bâtiment en vue d'y accueillir une nouvelle exploitation d'élevage de poules pondeuses en cage ainsi que ceux qui visent à augmenter les capacités de production d'une exploitation déjà existante. Cette définition autorise donc en creux les restructurations d'un bâtiment existant, quel que soient la nature et l'étendue des investissements qui peuvent être réalisés, sous la seule réserve que le nombre de poules pondeuses pouvant y être élevées en cage reste inchangé. Autrement dit, ce texte autorise notamment une remise à neuf complète des installations et un remplacement de l'ensemble des cages d'une exploitation pour autant qu'elle ne développe pas son élevage.

Est-ce conforme à la lettre et l'esprit du texte ?

² CE, 3^{ème} ch., 30 mars 2022, CIWF, n° 441660.

³ N° 2021-1647

La lettre de l'article L. 214-11 laisse une certaine marge d'appréciation au pouvoir réglementaire pour définir les contours exacts de la notion de bâtiment réaménagé. Néanmoins, si l'on s'en tient au sens commun du terme « réaménager », la définition retenue par le décret attaqué est assurément plus étroite. De portée générale, ce terme renvoie à l'idée d'une organisation nouvelle d'un bâtiment, qui ne se réduit pas à un changement d'usage, ou vise toute sorte d'agencements ou d'arrangements nouveaux, qui inclut une remise en état sans agrandissement. Certes, ce n'est pas en soi dirimant, si cette définition reste conforme à l'objectif poursuivi par le législateur.

Avant d'y venir, il nous semble important de garder à l'esprit le contexte politique et juridique dans lequel a été adopté l'article L. 214-11. Le paragraphe 2 de l'article 5 de la directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses a fixé des exigences minimales applicables à l'élevage en cages à compter du 1^{er} janvier 2003, interdit la construction ou la mise en service de cages conventionnelles non aménagées à compter de cette même date et prévu leur abandon total à compter du 1^{er} janvier 2012. Ces dispositions ont été transposées en droit interne⁴ et les éleveurs de poules pondeuses en cage ont dû se conformer à ces nouvelles normes pour s'équiper de cages dites aménagées. La France a néanmoins souhaité aller plus loin au nom de l'amélioration du bien-être animal. Le président de la République a réaffirmé, lors des états généraux de l'alimentation de 2017, sa volonté de faire disparaître progressivement l'élevage des poules pondeuses en cage. Comme le rappellent les travaux préparatoires, l'article L. 214-11 a pour ambition de répondre à cet engagement. La directive le permet tout à fait, le paragraphe 2 de son article 13 autorisant les Etats membres à se doter d'un arsenal plus contraignant que celui qu'elle prévoit. Ce contexte oriente plutôt vers une interprétation large du champ de l'interdiction posée.

La genèse du texte et l'objectif poursuivi par le législateur vont également en ce sens. Le projet de loi initial du Gouvernement était muet sur ce point. L'article L. 214-11 est issu d'un amendement présenté en première lecture à l'Assemblée nationale⁵. L'exposé sommaire indique : « *L'ensemble des acteurs de la filière avicole se sont engagés, dans le cadre du plan de filière remis en décembre 2017, à mettre fin progressivement à la production d'œufs issus d'élevage en cage. Cet amendement propose ainsi d'interdire l'installation de tout nouvel établissement d'élevage de poules pondeuses en cage à partir de la promulgation de la présente loi. Il vise ainsi à répondre à une demande sociétale tout en laissant le temps aux éleveurs de s'adapter à ces changements* ». Cette présentation, nécessairement simplifiée, est en léger

⁴ Arrêté du 1^{er} février 2002 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses, 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 rural, repris à l'article L. 214-3 du CRPM.

⁵ Amendement n° 2347, déposé le 17 mai 2018 par Mme Monique Limon et adopté le 27 mai 2018.

décalage avec le texte proposé qui visait déjà non seulement la mise en production de tout bâtiment nouveau d'élevage de poules pondeuses élevées en cages mais aussi celle de tout bâtiment réaménagé, notion qui ne recouvre qu'imparfaitement celle de nouvel établissement. Cette ambiguïté n'est pas levée par les débats pourtant nourris qui ont précédé son adoption - à l'unanimité - mais qui ont porté uniquement sur l'économie globale du dispositif.

Sur ce point, il est clair que le législateur a été convaincu par la démarche proposée et défendue par le Gouvernement. Cet amendement est présenté comme un « *amendement de consensus* » et « *le fruit d'une co-construction* », associant et responsabilisant la filière bien consciente des enjeux. Il vise à répondre à la demande sociétale d'une meilleure prise en compte du bien-être animal tout en ménageant une transition progressive vers un élevage de poules pondeuses dans des systèmes dits alternatifs (telles que des volières et des élevages au sol, avec ou sans parcours au sol). L'interdiction pure et simple des cages à l'horizon 2022 demandée par certains députés a été écartée pour privilégier une transition dans des conditions économiques acceptables pour les éleveurs, c'est-à-dire en leur permettant d'achever l'amortissement des investissements réalisés en 2012 pour se mettre en conformité avec les nouvelles normes européennes. Le ministre chargé de l'agriculture a, par exemple, déclaré, lors de la séance du 27 mai 2018, que cet amendement envoyait « *un signal cohérent à la filière* » puisqu'il lui « *permettrait ... d'amortir d'abord ses investissements passés, investissements qui sont lourds et ont provoqué un certain nombre de difficultés dans la filière, ces dernières années* » et « *indiquerait clairement aussi que les années à venir devront être marquées par un changement des pratiques...* ». ⁶ Il est permis d'y voir une forme de moratoire accordé à la filière afin de ne pas la déstabiliser trop fortement. Mais, même si aucune échéance ferme n'est donnée, le cap est clairement fixé : il faut engager une mutation progressive vers des systèmes d'élevage alternatifs aux cages et non pérenniser l'élevage en cages.

Les évolutions ultérieures du texte en cours de navette et les débats qui les ont accompagnées sont également éclairants. En première lecture, la commission des affaires économiques du Sénat a proposé de limiter l'interdiction prévue aux seuls bâtiments nouveaux. Ce recentrage est justifié par le risque que la mesure soit « *contre-productive* » en rendant impossible un aménagement améliorant le bien-être des animaux (par exemple, un aérateur). L'amendement a été adopté ⁷. Estimant que cette nouvelle rédaction limitait la portée de cette interdiction, le Gouvernement a tenté de revenir à la rédaction initiale du texte qui, selon l'exposé des motifs de son amendement, « *[permettait] d'appréhender l'ensemble des situations* ». On retrouve néanmoins la même ambiguïté que celle déjà relevée quant à ce que recouvre exactement la notion de réaménagement puisqu'il évoque seulement l'hypothèse des

⁶ Séance publique du 27 mai 2018 à l'Assemblée nationale.

⁷ Amendement n° COM-357, présenté par Mme Lozier le 7 juin 2018.

« réaménagements de bâtiments existants non affectés à l'élevage en cages, pour y installer des cages »⁸. Cet amendement a été rejeté lors de la séance publique du 29 juin 2018 mais a suscité des débats intéressants sur la notion de réaménagement qui, comme déjà indiqué, n'avait pas été discutée par les députés.

La difficulté de cerner cette notion a été amplement débattue. En voici un florilège :

- « *On parle bien là de réaménagements ; un éleveur dont le bâtiment doit être rénové est obligé de s'inscrire dans le nouveau système. Cette mesure est d'ailleurs destinée à leur éviter d'investir dans des domaines qui les mèneraient dans une impasse* » (M. Joël Labbé) ;

- « *il n'y a pas lieu d'interdire tout réaménagement d'un bâtiment existant. En effet, les filières se sont engagées à basculer dans des modes alternatifs d'élevage, elles ont bien entendu les demandes sociétales et elles sont prêtes à y répondre. / En outre, une telle interdiction pourrait s'avérer contre-productive, y compris pour le bien-être animal, car on peut tout à fait imaginer qu'un producteur soit amené à faire des aménagements accessoires, mais bénéfiques aux animaux* » (Mme Anne-Catherine Loisier) ;

- « *Évidemment, il s'agit non pas de viser les cas où l'on change une porte, mais ceux où l'on fait un investissement* » (M. Didier Guillaume) ;

- « *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 (...) on trouvera une rédaction alternative en commission mixte paritaire pour exclure la réparation, mais non le réaménagement global du bâtiment* » (Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques) ;

- « *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* » (M. Alain Richard).

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a réintroduit l'interdiction de la mise en production de tout bâtiment réaménagé de poules pondeuses élevées en cages et renvoyé à un décret d'application le soin de définir les modalités d'application de l'article L. 214-11⁹. Lors de la 3^{ème} séance du 14 septembre 2018, deux députés ont tenté en vain de faire disparaître à nouveau cette mention. Le ministre chargé de l'agriculture, notamment, s'est opposé à cette limitation du champ de l'interdiction, au motif que la « *mutation [souhaitée] ne sera possible que si les nouveaux bâtiments et les réaménagements de bâtiment sont réalisés avec des systèmes alternatifs aux cages* ». Mais, pas plus qu'auparavant, il n'a pris position sur le sens du terme réaménagé.

⁸ Amendement n° 744, présenté par le Gouvernement le 21 juin 2018.

⁹ Amendement n° CE247, présenté par Mme Limon le 16 juillet 2018.

Le Sénat s'est finalement rallié en nouvelle lecture non parce qu'il avait renoncé à sa position mais parce qu'il pensait avoir trouvé un terrain d'entente. Les motifs de ce ralliement sont exposés en ces termes : « à 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 »¹⁰.

Qu'en conclure ?

A l'aune de ces travaux préparatoires, nous ne parvenons pas à acquérir la conviction que le législateur a entendu limiter cette interdiction aux seuls agrandissements d'exploitation, soit par reconversion de bâtiments existants en vue d'y installer un élevage de poules pondeuses en cages, soit en augmentant les capacités de production d'un bâtiment existant déjà dédié à un tel élevage. Ils évoquent également l'hypothèse de réaménagement globaux ou à tout le moins d'une certaine envergure, sans jamais mentionner un critère tiré du volume de production, n'excluant expressément que les réparations mineures ou des réaménagements intérieurs réalisés pour le bien-être des animaux.

Plus fondamentalement, le décret attaqué restreint la portée de l'interdiction posée par le législateur et méconnaît, à nos yeux, l'objectif poursuivi. Il permet aux éleveurs de poules pondeuses en cage d'engager de nouveaux investissements après l'amortissement des précédents, au fur et à mesure de l'obsolescence de leurs installations, et ainsi de maintenir les mêmes conditions d'élevage pour un nouveau cycle et repousser la mutation souhaitée vers des systèmes alternatifs. Cela revient en réalité à pérenniser le système d'élevage en cage tant que n'interviendra pas son interdiction. Il y a là un certain paradoxe puisque les dispositions de l'article L. 214-11 visent précisément à ménager une transition progressive pour éviter que les éleveurs ne prennent de plein fouet une mesure brutale d'interdiction des cages.

Nous vous invitons donc à faire droit aux conclusions de cette requête. Vous pourrez, si vous nous suivez, vous dispenser d'examiner les trois autres moyens soulevés qui ne sont, au demeurant, pas fondés.

Nous terminerons par une dernière remarque, à titre contextuel et en opportunité. Une interprétation restrictive des termes de la loi ne rendrait pas nécessairement service aux intérêts économiques de la filière. Elle permettrait seulement de gagner du temps. Au vu des perspectives de marché, les éleveurs de poules pondeuses en cage n'ont guère

¹⁰ Rapport n° 715, M. Raison et A-C. Loisier, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 septembre 2018, p. 20.

intérêt à engager de nouveaux investissements pour prolonger la durée de vie de leurs installations. La suppression des cages au profit de systèmes d'élevage plus respectueux du bien-être animal paraît inéluctable. Le mouvement est déjà engagé depuis plusieurs années et la demande sociétale ne faiblit pas, bien au contraire. La filière a du reste bien compris la nécessité de faire évoluer les pratiques pour répondre aux exigences nouvelles des consommateurs tenant notamment aux conditions d'élevage, relayées par certaines enseignes de la grande distribution. Des progrès notables ont été réalisés et ce secteur est désormais nettement minoritaire. Mais selon les dernières données que nous avons pu trouver, près d'une poule pondeuse sur quatre est encore élevée en cage en France¹¹.

Le cadre juridique européen est par ailleurs également en train d'évoluer. En réponse à l'initiative citoyenne « Pour une nouvelle ère sans cage » qui a recueilli près d'1,4 millions de signatures, la Commission européenne s'est engagée en 2021 à présenter, d'ici la fin de l'année 2023, une proposition législative visant à supprimer progressivement et à finalement interdire l'utilisation de systèmes de cages pour un certain nombre d'animaux d'élevage, dont les poules pondeuses. Dans le cadre de sa stratégie « De la ferme à la table », elle s'est déjà engagée à réviser la législation sur le bien-être animal, y compris la directive du 19 juillet 1999 déjà mentionnée. Les résultats du « bilan de qualité » achevé en septembre 2022 ont conduit la Commission à confirmer la nécessité de moderniser cette législation. Elle pourra s'appuyer sur l'avis scientifique remis par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) le 21 février 2023 qui recommande notamment l'abandon des systèmes de cage pour améliorer le bien-être des poules pondeuses dans les exploitations d'élevage.

PCMNC à l'annulation de trois derniers alinéas de l'article D. 214-38 inséré par l'article 1^{er} du décret attaqué à la sous-section 3 de la section 2 du chapitre IV du titre Ier du livre II du code rural et de la pêche maritime

¹¹ Chiffres clefs publié par le Comité national pour la promotion de l'œuf (<https://oeuf-info.fr>).