

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 222.832 du 12 mars 2013

G./A.202.964/VI-19.385

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
AVICOLE DU VERDON,**

ayant élu domicile chez
Mes Louis DEHIN et Christine BRÜLS, avocats,
Mont Saint-Martin, n° 68,
4000 Liège,

contre :

**1. l'agence fédérale pour la sécurité de la chaîne
alimentaire, en abrégé AFSCA,**
2. l'Etat belge, représenté par la Vice-Première
Ministre et Ministre des Affaires sociales et
de la Santé publique, chargée de Beliris et des
Institutions culturelles fédérales,

ayant élu domicile chez
Me Jean-François DE BOCK, avocat,
chaussée de Waterloo, n° 612,
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 6 janvier 2012, la société privée à responsabilité limitée AVICOLE DU VERDON demande l'annulation de "la décision du 8 décembre 2011 de Monsieur Marc DE WIN, Directeur général A.I. de la Direction générale Animaux, Végétaux et Alimentation, Service Bien-être Animal et CITES de l'AFSCA par laquelle est adopté un plan d'action concernant l'interdiction de détenir des poules pondeuses en batteries classiques [...]".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

L'arrêt n° 217.095 du 30 décembre 2011 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de la même décision, introduite selon la procédure d'extrême urgence.

La seconde partie adverse a déposé un mémoire en réponse.

Le dossier administratif a été déposé.

La partie requérante a déposé un mémoire en réplique à l'égard de la seconde partie adverse et ampliatif à l'égard de la première partie adverse.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Christian AMELYNCK, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 18 janvier 2013, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 20 février 2013.

M. le Conseiller d'Etat, Paul LEWALLE, a exposé son rapport.

Me Louis DEHIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Murielle VANDERMERSCH, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me Pascaline MICHOU, loco Me Jean-François DE BOCK, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur, Christian AMELYNCK, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. Par une directive 1999/74/CE du 19 juillet 1999, le conseil de l'union européenne a établi les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses (J.O.C.E., 3 août 1999, L203).

Cette directive prévoit notamment, en son article 5.2., que :

" Les Etats membres veillent à ce que l'élevage dans les cages visées au présent chapitre soit interdit à compter du 1^{er} janvier 2012.
[...]"

III. 2. La directive précitée a fait l'objet d'une transposition par un arrêté royal du 17 octobre 2005 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses.

Cet arrêté royal a été publié au Moniteur belge du 20 octobre 2005, deuxième édition.

Il vise notamment la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux.

Il dispose en son article 5, § 2, que :

" L'élevage dans les cages visées au présent chapitre [c'est-à-dire les batteries classiques] est interdit à compter du 1^{er} janvier 2012. [...]"

Par son article 7, cet arrêté royal abroge, à partir de la date de son entrée en vigueur, l'arrêté royal du 23 octobre 1989 concernant la protection des poules pondeuses en batterie.

Aux termes de son article 8, il "entre en vigueur le jour de sa publication, et doit être confirmé ou modifié avant le 1^{er} janvier 2010".

Le Rapport au Roi qui l'accompagne mentionne notamment ce qui suit :

" [...]"

Du point de vue du bien-être des animaux, le système alternatif semble préférable au système des cages aménagées. Pour le moment, trop peu de données objectives sont néanmoins disponibles pour prendre une décision concernant la manière de laquelle la directive sera transposée à long terme en droit national, notamment une transposition littérale ou une dérogation de celle-ci, soit par une limitation au système alternatif, soit par un renforcement des normes minimales pour les cages enrichies.

En vue de la collecte des données objectives nécessaires, une étude a été démarrée en février 2005, par laquelle une comparaison est faite entre le système de cages aménagées et le système alternatif.

Cette étude, qui examinera tant le bien-être des animaux que les aspects sanitaires liés aux deux systèmes, durera environ 18 mois. L'on fait une évaluation des applications déjà existantes et l'on construira une installation de test qui doit permettre, par des interventions dans sa gestion, d'examiner comment solutionner des problèmes déterminés. Sur la base de cette étude, la faisabilité du système alternatif sera confrontée de manière objective au système de cage aménagée.

Au moyen des résultats de cette étude et sur la base d'une évaluation objective des aspects en matière de bien-être des animaux, de conditions de vie, de santé

publique et sur la base de critères économiques, le gouvernement prendra une décision endéans les 18 mois qui suivent la fin de l'étude par laquelle un choix sera fait entre la confirmation d'une transposition littérale d'une part ou une dérogation à celle-ci d'autre part.

[...]"

III. 3. A la suite de l'adoption de l'arrêté royal du 17 octobre 2005, une commission d'évaluation a été constituée, chargée de se pencher "sur la problématique des poules pondeuses dans les élevages en batterie et les élevages sans cages (dits aussi alternatifs)", qui s'est réunie durant les années 2007 à 2009.

Cette commission a formulé un avis, dans le courant du mois d'août 2009.

Elle y énonce, en substance, qu'il n'est pas possible de déterminer quelle méthode d'élevage des poules pondeuses offre les meilleures garanties en termes de bien-être animal.

Elle y mentionne également qu'elle se réunira tous les cinq ans pour faire le point sur la question et évaluer les progrès réalisés.

III. 4. Le 13 juillet 2011, le directeur général ad interim de la direction générale Animaux, Végétaux et Alimentation du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement a écrit à la requérante en ces termes :

" [...]

Aussi, nos services en concertation avec le Cabinet de la Ministre compétente en matière de Bien-être animal ont-ils décidé que :

- Toutes les exploitations de poules pondeuses dont le système de logement n'est pas adapté ne peuvent plus mettre de nouveaux animaux en stabulation à partir du 1/1/2012.

- Pour les exploitations de poules pondeuses qui ne se sont pas adaptées et où des animaux étaient encore en stabulation avant le 1/1/2012, les oeufs produits pourront seulement être commercialisés sur le marché intérieur ou alimenter les casseries. Toutes les poules pondeuses devront en outre être retirées de ces exploitations d'ici le 1/7/2012. A partir de cette date, le détenteur de poules pondeuses sera tenu de faire abattre les animaux, sinon ils seront définitivement saisis.

[...]"

III. 5. Par un communiqué de presse du 20 octobre 2011, la commission européenne a "exhort[é] les Etats membres à appliquer l'interdiction des cages à poules non aménagées sous peine de poursuites".

III. 6. Le 8 décembre 2011, le directeur général ad interim précité a envoyé un nouveau courrier à la requérante.

Il y affirme notamment que :

" [...]

Afin d'éviter des interventions drastiques de l'UE et de limiter les dommages pour le secteur belge de la ponte, notre pays a soumis un plan d'action à la Commission européenne. En vertu de celui-ci, ma lettre du 13 juillet 2011 est révoquée. La Commission européenne n'accepte sous aucun prétexte que des œufs issus de batteries classiques soient encore estampillés sous le code 3 après le 1^{er} janvier 2012 et vendus comme œufs frais. Par ailleurs, elle consent à une période transitoire qui expirera définitivement le 31 juillet 2012. Après cette date, plus aucune exception ne sera admise.

Je vous prie de lire attentivement les 5 points du plan d'action ci-dessous et de respecter scrupuleusement les mesures qui concernent votre exploitation. Les services de contrôle de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) surveilleront le respect de ces mesures pour le compte de mes services :

1. A partir du 1^{er} janvier 2012, il est interdit de mettre en place de nouvelles poules pondeuses dans des batteries classiques.
2. Les exploitations n'ayant entrepris aucune démarche en vue de la reconversion à d'autres systèmes (à signaler au moyen du formulaire en annexe) doivent retirer leurs poules pondeuses des batteries classiques avant le 1^{er} janvier 2012.
3. Les exploitations qui, elles, ont déjà entrepris des mesures de reconversion (à signaler au moyen du formulaire en annexe), sont autorisées à conserver leurs poules en batteries classiques jusqu'à la fin du cycle de ponte, c'est-à-dire jusqu'à 65 semaines après la date de mise en place et au plus tard le 31 juillet 2012. Si avant le 1^{er} janvier 2012, un deuxième ou un troisième cycle de ponte ont déjà été entamés sur la même exploitation que le premier cycle de ponte, ceux-ci peuvent se poursuivre jusqu'à 30 semaines au maximum après le début de ce cycle de ponte, ou au plus tard le 31 juillet 2012.
4. Les exploitations qui détiendraient encore des poules en batteries classiques après le 1^{er} janvier 2012 conformément au point 3, doivent respecter une densité d'occupation de 750 cm² par poule.
5. De plus, les exploitations qui détiendraient encore des poules en batteries classiques après le 1^{er} janvier 2012 conformément au point 3 doivent marquer leurs oeufs ou en tout cas la plus petite unité d'emballage fermée au moyen d'une couleur de contraste ou de la lettre B. Il va de soi que le colorant utilisé doit être autorisé pour un usage alimentaire. Ces oeufs peuvent exclusivement être fournis aux casseries sur le territoire belge.

Les casseries belges se sont engagées à utiliser ces oeufs (voir point 5) et les produits dérivés de ceux-ci uniquement sur le territoire belge. Ceci s'appliquera jusqu'au niveau du produit fini (biscuits, shampoing, mayonnaise, etc. ...). Après le 31 juillet 2012, les casseries n'accepteront plus les oeufs de poules détenues en batteries classiques.

[...]"

Il s'agit de la décision attaquée.

III. 6. Le 24 décembre 2011, la requérante ainsi que Albert HAVELANGE et Henriette BONHOMME ont introduit, selon la procédure d'extrême urgence, un recours en suspension de l'exécution de cette décision.

III. 7. Par un arrêt n° 217.095 du 30 décembre 2011, le Conseil d'Etat a rejeté ce recours, pour défaut d'établissement d'un risque de préjudice grave difficilement réparable.

III. 8. Le 12 janvier 2012, un courrier signé par un conseiller de l'AFSCA transmis au greffe fait état de ce que l'acte attaqué "émane non de l'AFSCA mais du S.P.F. Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement [...]".

III. 9. Le 26 janvier 2012, un communiqué de presse émanant de la commission européenne "exhorte 13 Etats membres à appliquer l'interdiction des cages pour poules pondeuses".

La Belgique figure parmi les Etats visés.

IV. DESIGNATION DES PARTIES ADVERSES

Dès lors qu'elle est étrangère à la décision attaquée, qui a été prise par le directeur général ad interim de la direction générale Animaux, Végétaux et Alimentation du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, l'agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire doit être mise hors de cause.

L'Etat belge seul est partie adverse.

V. RECEVABILITE QUANT A L'INTERET

V. 1. Arguments des parties

A. Requête

En vue d'établir son intérêt à agir, la requérante fait état de ce qu'elle exploite un élevage de poules pondeuses au moyen d'un équipement qui ne répond pas aux normes dont il est question dans la décision attaquée.

Elle soutient que les cages de son exploitation sont conformes aux normes actuellement applicables en Belgique.

Elle fait valoir qu'elle a pris l'initiative de se renseigner et d'envisager l'achat de nouvelles cages conformes aux normes européennes afin que, le 1^{er} juillet 2012, l'unité de production corresponde aux exigences de la directive mais que, cependant, le 8 décembre 2011, l'AFSCA, sans concertation, a retiré la mesure transitoire qu'elle avait fixée en juillet 2011, ce qui modifie totalement la planification qu'elle s'est donnée, lui fait grief et justifie son intérêt à agir.

B. Mémoire en réponse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse oppose que, si la décision attaquée était annulée, l'arrêté royal du 17 octobre 2005 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses resterait en vigueur et que c'est son article 5 qui fonde l'interdiction d'élever des poules pondeuses dans des batteries classiques à partir du 1^{er} janvier 2012.

Elle en conclut que la requérante est sans intérêt au recours.

C. Mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, la requérante fait valoir que l'arrêté royal du 17 octobre 2005 précité ne produit plus d'effet, que les décisions de la partie adverse ne peuvent être assimilées à des actes reconnaissables, que par un premier courrier, la partie adverse a assoupli les règles contenues dans la directive européenne en ouvrant une période transitoire jusqu'au 1^{er} juillet 2012 puis que, par la décision du 8 décembre 2011 attaquée, elle a révoqué cet engagement.

D. Dernier mémoire

Dans son dernier mémoire, la partie adverse affirme que l'arrêté royal du 17 octobre 2005 n'a pas disparu de l'ordonnancement juridique, que, selon son article 8, il entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge et qu'il doit être confirmé ou modifié avant le 1^{er} janvier 2010, que l'article 8 ne précise cependant pas qu'à défaut il serait abrogé ou cesserait d'être en vigueur, que la confirmation à intervenir pouvait être implicite comme en l'espèce, que cet arrêté royal demeurant en vigueur, l'annulation de la décision attaquée n'améliorerait ni la situation de droit ni la situation de fait de la requérante puisque l'interdiction d'élever des poules pondeuses dans des batteries classiques à partir du 1^{er} janvier 2012 est imposée par l'article 5 du même arrêté royal, en manière telle que la requérante n'a pas d'intérêt au recours.

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

La requérante est une société privée à responsabilité limitée dont le premier objet statutaire consiste en l'élevage de poules pondeuses et à la vente d'œufs.

Elle pourrait avoir intérêt à agir à l'encontre de restrictions aux conditions d'élevage de poules pondeuses, telles celles qu'énonce le directeur général ad interim dans le document du 8 décembre 2011.

Encore convient-il de vérifier que la requérante peut y trouver la source d'un grief qui soit distinct de celui qu'elle peut tirer de l'arrêté royal du 17 octobre 2005.

Selon son préambule, l'arrêté royal du 17 octobre 2005 répond à "la nécessité de transposition immédiate de la directive 1999/74 du Conseil du 19 juillet 1999 définissant les normes minimales de protection des poules pondeuses".

Aux termes de son article 8, cet arrêté royal "entre en vigueur le jour de sa publication, et doit être confirmé ou modifié avant le 1^{er} janvier 2010".

Il s'avère qu'il n'a été ni modifié ni confirmé avant le 1^{er} janvier 2010.

Ni l'article 8, ni aucune autre de ses dispositions ne détermine quelle conséquence il convient d'attacher au défaut de confirmation ou de modification avant la date indiquée.

Le rapport au Roi ne contient pas plus d'indication utile à cet égard.

Dans ces conditions, il s'impose de sortir de l'équivoque et, pour cela, d'adopter l'interprétation selon laquelle l'arrêté royal du 17 octobre 2005 est resté en vigueur, malgré le défaut de confirmation ou de modification avant le 1^{er} janvier 2010.

Cette interprétation ménage en effet le respect des obligations imposées à la Belgique par la directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses.

Etant admis que l'arrêté royal du 17 octobre 2005 est resté et reste en vigueur, la requérante n'établit pas quel peut être son intérêt à poursuivre l'annulation du document du 8 décembre 2011 attaqué.

Elle ne soutient pas que ce document serait plus restrictif pour ce qui concerne l'élevage des poules pondeuses que l'arrêté royal du 17 octobre 2005.

La requérante étant sans intérêt à agir, la requête est irrecevable.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

L'agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire est mise hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le douze mars deux mille treize par :

MM. Paul LEWALLE,
Yves HOUYET,
David DE ROY,
M^{me} Caroline HUGÉ,

Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Caroline HUGÉ.

Paul LEWALLE.