

CONSEIL D'ÉTAT
SECTION DU CONTENTIEUX
REQUÊTE SOMMAIRE

POUR :

- 1) La Fédération Nationale d'Agriculture Biologique (FNAB)**, dont le siège est situé 40 rue de Malte 75011 Paris, représentée par M. Philippe CAMBURET, en qualité de président

- 2) L'Union Fédérale des Consommateurs – Que Choisir (UFC-Que Choisir)**, représentée par Alain Bazot, en qualité de président,

- 3) Le Syndicat national des transformateurs et distributeurs de produits naturels et de culture biologique (SYNABIO)**, dont le siège est situé au 16 rue Montbrun 75014 Paris, représenté par M. Didier Perréol, en qualité de président,

- 4) Générations Futures**, dont le siège social se situe au 935 rue de la montagne, 60650 Ons-en-bray, représentée par Mme Maria Pelletier, en qualité de Présidente,

- 5) Bio consom'acteurs**, dont le siège social est situé au 10 rue Beaumarchais, 93100 MONTREUIL, représentée par M. Julien Kien, en qualité de président,

- 6) Réseau Environnement Santé**, dont le siège social est situé au MVAC, 206 quai de Valmy, 75010 Paris, représentée par André Cicoella, en sa qualité de président,

- 7) Agir pour l'Environnement**, dont le siège social est situé au 11 rue du Cher, 75020 Paris, représentée par Marie-Jeanne Husset, en sa qualité de présidente,

Requérantes

Représentées par le Cabinet ROUSSEAU & TAPIE, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et Maître Virginie COURSIERE-PLUNTZ, avocat à la Cour,

CONTRE :

- Décret n° 2022-1447 du 18 novembre 2022 relatif à la certification environnementale, publié au JORF du 22 novembre 2022
- Arrêté du 18 novembre 2022 portant modification de l'arrêté du 20 juin 2011 modifié arrêtant les seuils de performance environnementale relatifs à la certification environnementale des exploitations agricoles et les mesurant (NOR : AGRT226310A), publié au JORF du 22 novembre 2022

FAITS ET PROCÉDURE

1. La présente requête sommaire, introduite pour le compte de sept associations de défense des consommateurs, de défense de l'environnement et de promotion de l'agriculture biologique, vise à l'annulation des dispositions réglementaires mettant en œuvre la certification Haute Valeur Environnementale (**HVE**) prévue à l'article L. 611-6 du Code rural et de la pêche maritime (ci-après « Code rural »).

Les textes réglementaires visés par le recours sont :

- Le décret n° 2022-1447 relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles, adopté le 18 novembre 2022 par la Première Ministre, le Ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (ci-après « le Ministre de l'Agriculture ») et le Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires (ci-après « le Ministre de la Transition écologique ») (**Production n° 1**);
- L'arrêté conjoint des ministres en charge de l'agriculture et de la transition écologique du 18 novembre 2022 portant application de l'article D. 617-4 du Code rural (**Production n° 2**).

Les faits et moyens suivants seront développés dans un mémoire complémentaire.

2. Consacrée par le législateur en 2010 (Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, article 109), la certification HVE a pour but de distinguer les exploitations agricoles utilisant des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement.

Le principe de cette certification est posé à l'article [L. 611-6](#) du Code rural :

« Les exploitations agricoles utilisant des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement peuvent faire l'objet d'une certification qui comporte plusieurs niveaux d'exigences environnementales dont le plus élevé repose sur des indicateurs de performance environnementale et ouvre seul droit à la mention exploitation de haute valeur environnementale. Cette certification concourt de façon majeure à la valorisation de la démarche agroécologique mentionnée au II de l'article L. 1. Les modalités de certification des exploitations ainsi que, le cas échéant, le niveau correspondant à une haute valeur environnementale, les modalités de contrôle applicables, les conditions d'agrément des organismes

chargés de la mise en œuvre, les mentions correspondantes et leurs conditions d'utilisation sont précisés par décret ».

3. En 2011, la certification environnementale des exploitations agricoles a été déclinée en trois niveaux, dont les conditions d'obtention ont été détaillées aux articles D. 617-1 et suivants du Code rural.

Seul le niveau 3 de la certification (ou « certification HVE »), reposant sur des seuils et indicateurs de performance environnementale, ouvre droit à l'utilisation de la mention « exploitation de haute valeur environnementale ». Elle est délivrée pour trois ans par un organisme certificateur agréé (article D. 617-6 du Code rural).

L'objectif de la certification HVE est d'attester du respect, pour l'ensemble de l'exploitation agricole, de seuils de performance environnementale portant sur la biodiversité, la stratégie phytosanitaire, la gestion de la fertilisation et de la gestion de la ressource en eau.

4. Dans le régime issu du décret n° 2011-694 du 20 juin 2011, dans sa version modifiée par le décret n°2016-2011 du 30 décembre 2016, la performance agroécologique des exploitations agricoles était mesurée :

— soit par des indicateurs composites : on parlait de « voie A » ou d'« approche thématique ». La « **voie A** » reposait sur quatre indicateurs de performance : biodiversité, stratégie phytosanitaire, gestion de la fertilisation et gestion de l'irrigation, chaque indicateur étant à son tour composé d'items.

— soit par des indicateurs globaux : on parlait de « voie B » ou d'« approche globale ». La « **voie B** » reposait sur le respect d'un ratio intrants/chiffre d'affaires inférieur à 30 % et d'une part de la surface agricole utile (SAU) en infrastructures agro-écologiques (ex. haies) supérieur à 10 % ou de la SAU en prairie permanente supérieure à 50 %.

Les seuils et indicateurs de performance environnementale propres à chaque voie A ou B faisaient l'objet d'un « cahier des charges » fixé par un arrêté de 2011, adopté conjointement par les ministres chargés de l'agriculture et de la transition écologique et modifié en dernier lieu en 2016 (Arrêté du 20 juin 2011 portant application de l'article D. 617-4 du Code rural).

Ce cahier des charges de la certification HVE a fait l'objet de très vives contestations en France, au motif que les indicateurs choisis et les méthodes appliquées ne permettaient pas de satisfaire aux « hautes » exigences environnementales dont la certification HVE est supposée attester le respect.

Ces contestations ont été particulièrement vives en 2021, lorsque, dans le cadre du Plan Stratégique National pour l'agriculture présenté à la Commission européenne dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), la France a souhaité faire valider un niveau d'éco-régime (aide financière attribuée par les Etats membres aux agriculteurs nationaux sur la base de critères environnementaux) équivalent pour les exploitations certifiées HVE et les exploitations certifiées « agriculture biologique ».

5. Un processus de révision a en conséquence été amorcé par la France en 2021, qui devait s'appuyer tant sur une étude commanditée par les ministères concernés auprès de l'Office français de la biodiversité qui a fait appel à deux consultants indépendants (ci-après « Etude HVE »), que sur l'avis de la Commission nationale de la certification environnementale (ci-après « CNCE »). L'Etude HVE a donné lieu à un rapport remis en octobre 2022 (ci-après « Rapport ASCA-EPICES »). Nous y reviendrons.

Une consultation du public a en outre été réalisée du 11 au 31 juillet 2022, en application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement.

6. A l'issue de ce processus de révision, les conditions d'accès à la certification HVE ont été modifiées par le décret et l'arrêté attaqués.

Le décret du 18 novembre 2022 a notamment réécrit l'article D. [617-4](#) du Code rural pour limiter la possibilité d'accéder à la certification HVE à la seule voie A et, en principe à tout le moins, pour renforcer les seuils de performance retenus afin de mettre la certification HVE en adéquation avec la promesse de « haute valeur environnementale » qui était faite aux consommateurs et aux agriculteurs.

Dans sa version issue du décret du 18 novembre 2022, l'article D. [617-4](#) du Code rural mettant en œuvre la certification de niveau 3 dispose :

« La certification de troisième niveau, permettant l'utilisation de la mention "exploitation de haute valeur environnementale", atteste du respect, pour l'ensemble de l'exploitation agricole, des seuils de performance environnementale portant sur la biodiversité, la stratégie phytosanitaire, la gestion de la fertilisation et de la ressource en eau, mesurés par des indicateurs composites.

Ces seuils et indicateurs sont fixés par arrêté du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'environnement.

Les seuils et indicateurs sont révisés au regard de l'évolution des connaissances techniques et scientifiques ainsi que de la réglementation en vigueur.

Conformément à l'article L. 611-6, l'emploi de la mention "exploitation de haute valeur environnementale", ou de toute autre dénomination équivalente dans la publicité ou la présentation d'une exploitation agricole ainsi que dans les documents commerciaux qui s'y rapportent, est réservé aux exploitations ayant obtenu la certification de haute valeur environnementale.

Les exploitations situées dans un autre Etat membre de l'Union européenne, dans un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou en Turquie peuvent demander à bénéficier de cette certification ».

Un plan de contrôle des exploitations pour la certification de niveau 3 a en outre été mis à disposition sur le site du ministère de l'agriculture (Plan de contrôle niveau 3 – V4 de 2022).

C'est ce niveau 3 dont la légalité est mise en cause par le présent recours sous la dénomination « certification HVE ».

7. L'article [R. 641-57-1](#) du Code rural précise quant à lui les conditions dans lesquelles la mention valorisante "issu d'une exploitation de haute valeur environnementale" ou de toute autre dénomination équivalente peut être employée dans la publicité, l'étiquetage ou la présentation d'un produit, ainsi que dans les documents commerciaux qui s'y rapportent.

Il prévoit que la mention "issu d'une exploitation de haute valeur environnementale" est réservée « aux produits agricoles, aux denrées alimentaires non transformées et transformées ainsi qu'aux composants d'origine agricole issus d'exploitations ayant obtenu la certification "exploitation de haute valeur environnementale" conformément aux dispositions de l'article D. 617-4 ».

Cette mention peut figurer sur les produits éligibles sous la forme d'un logo :



8. Les exploitations situées dans un autre Etat membre de l'Union européenne peuvent en principe demander à bénéficier de cette certification, ce qui leur donnerait en principe droit à utiliser les mentions « exploitation de haute valeur environnementale » et « issu d'une exploitation de haute valeur environnementale » pour les produits :

« Les exploitations situées dans un autre État membre de l'Union européenne, dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou en Turquie peuvent demander à bénéficier de cette certification » (article D.617-4 Code rural, dernier alinéa).

9. La certification HVE est en forte croissance : le nombre d'exploitations certifiées a plus que triplé entre 2020 et 2022, passant de 8 218 exploitations au 1^{er} juillet 2020 (dont 6 699 en viticulture - soit 81%) à 29 898 exploitations au 1^{er} juillet 2022 (Voir, sur le site du Ministère de l'Agriculture : Les chiffres clés de la Haute Valeur Environnementale (HVE)).
10. Elle ouvre droit à des aides et des mesures spécifiques pour les exploitations qui en bénéficient, ainsi que pour les produits issus de ces exploitations.

En premier lieu, dans le cadre de la mise en œuvre de la PAC au niveau national, la certification HVE ouvre droit à des aides relevant de l'éco-régime établi par l'article 31 du règlement (UE) 2021/2115 relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC¹.

En deuxième lieu, la France a ouvert en 2021 aux exploitations détentrices de la certification HVE le crédit d'impôt pour les entreprises agricoles créé au titre du Plan national de relance et de résilience, dont une partie est financée par l'instrument NextGeneration EU de l'Union européenne, jusqu'à 2.500 €. Ce crédit d'impôt peut se cumuler avec les aides accordées en vue de l'obtention de la certification HVE et avec le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique³, dans la limite de 5.000 €.

En troisième lieu, depuis l'adoption en 2018 de la loi EGalim, la certification HVE permet aux entreprises détentrices d'accéder aux mesures prises dans le cadre de la politique publique de l'alimentation⁴. Ainsi, les produits issus

¹ Règlement (UE) [2021/2115](#) du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) no 1305/2013 et (UE) no 1307/2013, JOUE L 435 du 6 décembre 2021, p. 1.

² Article [151](#) de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 :

« I. - Les entreprises agricoles disposant d'une certification d'exploitation à haute valeur environnementale au sens de l'article L. 611-6 du Code rural et de la pêche maritime en cours de validité au 31 décembre 2021 ou délivrée au cours de l'année 2022 bénéficient d'un crédit d'impôt au titre de cette certification ».

³ Prévus à l'article [244 quater L](#) du code général des impôts.

⁴ Article [L. 230-5-1](#) du Code rural créé par l'article 24 de la 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 à tous (dite « loi EGalim »).

« I.- Au plus tard le 1^{er} janvier 2022, les repas servis dans les restaurants collectifs dont les personnes morales de droit public ont la charge comprennent une part au moins égale, en valeur, à 50 % de produits répondant à l'une des conditions suivantes, les produits mentionnés au 2° du présent I devant représenter une part au moins égale, en valeur, à 20 % : [...] »

^{6°} Ou, jusqu'au 31 décembre 2026, issus d'une exploitation ayant fait l'objet de la certification prévue à l'article L. 611-6 et satisfaisant à un niveau d'exigences environnementales au sens du même article L. 611-6.

d'exploitations certifiées HVE font partie des produits devant être utilisés à hauteur au moins de 50 % des repas servis dans les établissements de restauration collective dont les personnes morales de droit public ont la charge, ce qui n'est pas sans incidences sur la passation des marchés publics alors même que le niveau de prix de produits HVE est largement inférieur aux produits respectant d'autres labels, le label bio notamment.

En quatrième lieu, la certification HVE est une certification qui a vocation à permettre aux produits agricoles et aux produits alimentaires transformés et non transformés, issus des exploitations remplissant les indicateurs de performance environnementale prévus par la réglementation HVE, de se prévaloir de la mention « issu d'une exploitation de haute valeur environnementale » pour la publicité, l'étiquetage ou la présentation d'un produit, conformément à l'article R. 641-57-1 du Code rural, précité⁵.

DISCUSSION

I/ SUR LA LÉGALITÉ EXTERNE DU DÉCRET ET DE L'ARRÊTÉ ATTAQUÉS

11. Le décret et l'arrêté attaqués sont tous deux entachés d'illégalité externe en raison de l'irrégularité de la procédure ayant entaché la consultation de la CNCE.

En effet, en 2021, le Ministre de l'Agriculture et le Ministre de la transition écologique ont annoncé associer la CNCE aux travaux de révision du référentiel de la certification HVE. À cette fin, la CNCE a été formellement saisie pour avis par le Ministre de l'agriculture sur le fondement de l'article D. 611-18 du Code rural.

Toutefois, la CNCE a été contrainte de rendre son avis le 30 juin 2022, alors même que l'étude ASCA-EPICES, commanditée par les deux ministères précisément pour alimenter les travaux de révision du référentiel de la certification HVE, n'était pas achevée. Le rapport établi à l'issue de l'étude (pour rappel, « le Rapport ASCA-EPICES ») n'a été rendu qu'en octobre 2022 et communiqué à la CNCE en décembre 2022.

^{7°} Ou, à compter du 1er janvier 2027, issus des exploitations ayant fait l'objet du plus haut niveau de certification prévu à l'article L. 611-6 ; [...] ».

⁵ Article [R. 641-57-1](#) du Code rural :

« I. - L'emploi de la mention valorisante "issu d'une exploitation de haute valeur environnementale" ou de toute autre dénomination équivalente dans la publicité, l'étiquetage ou la présentation d'un produit ainsi que dans les documents commerciaux qui s'y rapportent est réservé aux produits agricoles, aux denrées alimentaires non transformées et transformées ainsi qu'aux composants d'origine agricole issus d'exploitations ayant obtenu la certification " exploitation de haute valeur environnementale" conformément aux dispositions de l'article D. 617-4 ».

Le décret et l'arrêté litigieux sont donc entachés d'irrégularité et encourent l'annulation pour ce motif.

II/ SUR LA LÉGALITÉ INTERNE DU DÉCRET ET DE L'ARRÊTÉ ATTAQUÉS

12. Le décret et l'arrêté du 18 novembre 2022 qui détaillent les modalités d'accès à la certification HVE souffrent de plusieurs motifs d'illégalité qui justifient pleinement leur annulation. Ces motifs tiennent tant à l'illégalité du nouveau référentiel (A) qu'à l'illégalité du régime transitoire adopté (B).

A – Sur l'illégalité du nouveau référentiel

1) Sur la méconnaissance du mandat donné par le législateur

13. Le décret et l'arrêté attaqués méconnaissent l'encadrement législatif de la certification HVE (niveau 3 de la certification environnementale).

Le décret et l'arrêté litigieux prétendent en effet mettre en œuvre l'article [L. 611-6](#) du Code rural qui dispose que :

*« Les exploitations agricoles **utilisant des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement** peuvent faire l'objet d'une certification qui comporte plusieurs niveaux d'exigences environnementales dont le plus élevé repose sur des indicateurs de performance environnementale et ouvre seul droit à la mention exploitation de haute valeur environnementale. Cette certification concourt **de façon majeure** à la valorisation de la **démarche agroécologique** [...] »* (emphase ajoutée).

Le mandat donné par le législateur au pouvoir réglementaire était pourtant clair : mettre en place une certification récompensant les exploitations agricoles les plus vertueuses dans la mise en œuvre des principes et pratiques agroécologiques.

Si la démarche de révision ayant abouti à l'adoption du décret et de l'arrêté du 18 novembre 2022 avait pour but avoué de « *renforcer l'impact environnemental* » de la certification HVE, le nouveau référentiel ne permet toujours pas de distinguer des exploitations utilisant des modes de production « particulièrement respectueux de l'environnement » ou concourant de façon majeure à la valorisation de la démarche agroécologique.

A cet égard, les requérantes entendent faire valoir que le nouveau régime d'accès à la certification HVE :

- Hormis la disparition de la voie B, n'est globalement pas beaucoup plus exigeant que l'ancien régime au sujet duquel le Rapport ASCA-EPICES a considéré qu'il ne permettait pas de distinguer les

exploitations dont les pratiques seraient plus vertueuses que la moyenne des exploitations françaises (pp. 69 et 109) ;

- Reste bien trop facile d'accès en raison du grand nombre d'items permettant d'acquérir des points sous chaque thématique, ce qui entraîne une dilution des contraintes sur les exploitations certifiées, d'autant que les exigences les plus susceptibles de faire progresser les pratiques environnementales des exploitations n'ont pas été rendues obligatoires. Dans ses recommandations, que ce soit pour garantir une performance environnementale légèrement supérieure à la moyenne de la « ferme France » (option 1) ou pour atteindre une performance environnementale élevée (option 2), le Rapport ASCA-EPICES préconisait pourtant l'introduction d'items obligatoires (pp. 111 et 118) ;
- Prétend toujours sanctionner une « haute valeur environnementale » alors même qu'il ne limite pas l'utilisation des pesticides sur les parcelles à des seuils en valeur absolue mais récompense simplement la baisse relative de leur usage. Pire, il n'interdit pas l'utilisation des pesticides les plus dangereux, pourtant officiellement reconnus comme nocifs pour la santé humaine (CMR). Là encore, le Rapport ASCA-EPICES préconisait une interdiction des CMR (substances cancérigène, mutagène et reprotoxique), y compris pour garantir une performance environnementale légèrement supérieure à la moyenne de la « ferme France » (option 1 – p. 111).
- Repose pour partie sur des obligations de moyens (notamment sous la thématique « Irrigation / Gestion de l'eau »), alors même que les ministères concernés communiquent sur une certification de niveau 3 reposant sur des obligations de résultat. Là encore, le Rapport ASCA-EPICES préconisait de remplacer les items correspondant à des obligations de moyen par des indicateurs de résultat que ce soit dans l'option 1 ou dans l'option 2 (pp. 112, 113 et 120) ;
- Est très éloigné du référentiel établi par les organismes indépendants EPICES et ASCA pour objectiver un niveau de performance agroécologique élevé (option 2) ;
- N'exige même pas le respect de la « conditionnalité », en deçà de laquelle l'Union européenne ne permet pas que des aides soient accordées dans le cadre de la PAC. Or, la conditionnalité vise précisément à garantir une agriculture plus durable en soumettant le versement des aides aux exploitants agricoles dans le cadre de la PAC au respect de règles de base en matière d'environnement et à

la mise en œuvre de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

En mettant en place un régime réglementaire ne permettant pas d'atteindre les objectifs assignés par le législateur, le gouvernement a échoué à mettre en œuvre le mandat qui lui a été donné. Les dispositions prises sont de ce fait illégales et doivent être annulées.

2) Sur le caractère trompeur du label HVE pour le consommateur et pour les acheteurs publics

- 14.** Début 2021, l'Office français de la biodiversité (OFB), établissement public de l'État a produit, à la demande des Ministres de l'Agriculture et de la Transition écologique, une étude détaillée de la certification HVE. Elle y mettait en garde contre l'utilisation de la certification HVE pour promouvoir les productions des exploitations certifiées :

*« Ainsi, cette certification ne devrait pouvoir être prise en compte dans le cadre de politiques publiques environnementales, ou en tant qu'argument de commercialisation sans **tromperie du consommateur**, qu'à la condition d'une révision profonde des critères d'éligibilité »* (Etude OFB, « Haute valeur environnementale » : pp. 12-13, emphase ajoutée).

Les acteurs de la société civile ont eux-aussi alerté à plusieurs reprises sur le fait que la certification HVE favorise l'éco-blanchiment (ou 'greenwashing').

Le Rapport ASCA-EPICES pointe également le risque de décalage entre le constat d'une certification qui ne permet pas de certifier uniquement des exploitations à un stade avancé de la transition agroécologique et le qualificatif de « haute valeur environnementale » qui pourrait être source de critiques et de remise en cause de la légitimité de la certification (pp. 69 et 109).

- 15.** En permettant à des exploitations dont l'impact écologique n'est pas avéré de se prévaloir la mention trompeuse "issu d'une exploitation de haute valeur environnementale" pour commercialiser leurs produits sur le marché de l'Union européenne, la France manque très clairement à son obligation de coopération loyale au titre de l'article 4, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne (TUE).

L'alinéa 3 de cet article impose aux États membres de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. Or, la préservation de l'environnement et la protection des consommateurs

sont sans conteste des objectifs de l'Union, ainsi que le disent expressément les articles 11 et 12 du TFUE.

Les textes adoptés méconnaissent en outre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement (Conseil constitutionnel, décision 2019-823 QPC du 31 janvier 2020) et les objectifs d'intérêt général de défense des intérêts des consommateurs et de loyauté des transactions commerciales (Conseil constitutionnel, décision 91-303 DC du 15 janvier 1992 ; Conseil constitutionnel, décision 2022-1016 QPC du 21 octobre 2022).

Les exploitations qui utilisent ce label en connaissance de cause de son caractère trompeur encourent par ailleurs des sanctions pénales sur le fondement de la prohibition des pratiques déloyales trompeuses (articles L. 121-1 et s. Code de la consommation).

Les textes attaqués encourent là encore l'annulation.

3) Sur la violation du principe d'égalité de traitement

16. En substance, parce qu'il est fondé sur des indicateurs peu pertinents, le nouveau cahier des charges de la certification HVE conduit à discriminer des exploitations agricoles par rapport à d'autres sans que cela ne soit fondé sur des exigences permettant une réelle plus-value environnementale. Cela constitue une violation manifeste du principe d'égalité, tel qu'il est consacré par la Constitution de 1958 et par l'article 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les indicateurs retenus dans le cahier des charges de la certification HVE conduisent à des ruptures d'égalité entre exploitations agricoles qui ne s'avèrent pas justifiées par des motifs d'intérêt général.

Au sein même de la certification HVE, un traitement identique est réservé à des exploitations ayant un impact environnemental très différent, puisque la certification est accordée à des exploitations qui ne respectent pas nécessairement des exigences environnementales élevées. A cet égard, ainsi qu'il a été dit, les contraintes sur les exploitations sont diluées par la multiplicité des items permettant de gagner des points et leur pondération relative. Mais surtout, une exploitation ayant complètement renoncé à l'utilisation des pesticides a les mêmes chances d'accès à la certification HVE qu'une exploitation qui a simplement un peu modéré son usage des pesticides, y compris les plus nocifs.

De façon générale, les faiblesses structurelles de la certification HVE pour établir les ambitions en matière d'environnement et de climat conduisent

à conférer un avantage à certaines exploitations plutôt qu'à d'autres sans aucune justification d'intérêt général.

Le défaut de pertinence du cahier des charges de la HVE au regard des exigences environnementales conduit à établir une différence de traitement entre les exploitations bénéficiant de la HVE et celles relevant de l'agriculture biologique. Ces dernières sont tenues en effet de satisfaire des indicateurs autrement plus exigeants que ceux de la HVE pour bénéficier de mêmes avantages, notamment en termes d'accès prioritaire aux marchés publics de restauration collective.

La violation du principe d'égalité de traitement se retrouve aussi dans le régime transitoire adopté. On y reviendra.

4) Sur l'atteinte à la libre circulation des marchandises

17. A titre subsidiaire, la certification HVE, en ce qu'elle favorise abusivement les exploitations françaises sans motif légitime lié à une réelle protection de l'environnement ou des consommateurs, ne justifie pas de déroger à la liberté de circulation des marchandises au sein de l'Union européenne prévue à l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La question n'a certes jamais été évoquée en jurisprudence. Cependant, la combinaison de textes réglementaires mettant en œuvre la certification HVE sans assurer un degré élevé de respect de l'environnement (le décret et l'arrêté attaqués) et des dispositions autorisant à promouvoir les produits issus des exploitations certifiées par l'usage de la mention "issu d'une exploitation de haute valeur environnementale" (articles R. 641-57-1 et suivants du Code rural) ou donnant une priorité dans l'accès aux marchés publics de restauration collective (article L. 230-5-1 du Code rural), donne lieu à des mesures d'effet équivalent aux restrictions quantitatives interdites par l'article 34 TFUE.

B – Sur l'illégalité des mesures transitoires adoptées

18. Le régime transitoire est prévu à l'article 2 du décret du 18 novembre 2022. Celui-ci énonce :

« Article 2

I. – Le 2° de l'article 1er du présent décret est applicable aux certifications délivrées à compter du 1^{er} janvier 2023.

II. – La durée de validité des certifications environnementales de troisième niveau prenant fin avant le 31 décembre 2024 est prorogée jusqu'à cette dernière date.

III. – Le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé de l'environnement peuvent déterminer, pour les certifications mentionnées au II, des conditions de contrôle distinctes de celles définies dans le plan de contrôle pour les autres certifications.

IV. – Les exploitations certifiées pour la première fois entre le 1^{er} octobre 2022 et le 31 décembre 2022 ne sont pas, au titre de leur certification, éligibles par la voie « certification environnementale » à l'écorégime du plan stratégique national de la politique agricole commune.

Les exploitations certifiées en application des indicateurs composites avant le 1^{er} octobre 2022 sont éligibles par la voie « certification environnementale » à l'écorégime au titre de cette certification pour la seule campagne de déclaration débutant le 1^{er} avril 2023 à condition qu'elles respectent les principes de la conditionnalité fixés par les articles 12 et 13 du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 ».

Plusieurs inégalités de traitement ou inégalités devant les charges publiques résultent de ces dispositions transitoires.

19. En premier lieu, rien ne justifie que les certifications obtenues sur la base de l'ancien régime soient valables pour deux années complètes après l'entrée en vigueur du nouveau régime. Cela est d'autant plus le cas que la réalité des performances environnementales des exploitations agricoles bénéficiant de la certification HVE sur la base du référentiel de 2011 est quasiment unanimement contestée, y compris par les institutions publiques sous la tutelle des ministres en charge de l'agriculture et de la transition écologique.

De ce point de vue, l'article [L. 243-2](#), alinéa 1^{er}, du Code des relations entre le public et l'administration, impose à l'administration d'abroger expressément et sans attendre tout acte réglementaire illégal. A supposer même que le Conseil d'Etat considère qu'il était possible aux pouvoirs publics de prendre des mesures transitoires afin d'accompagner le changement de réglementation, ces mesures ne pouvaient porter une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause (article [L. 221-5](#) du même code).

En reportant à une date trop lointaine l'entrée en vigueur d'un règlement pris pour l'application d'une loi, l'autorité administrative méconnaît la volonté du législateur. Il est de l'office du juge administratif de contrôler que la date retenue n'est pas trop lointaine en appréciant les délais indispensables pour mettre en œuvre la réglementation nouvelle. Il s'agit d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation (Conseil d'Etat, 9 juillet

1993, Association « Collectif pour la défense du droit et des libertés, n° 139445, Mentionné aux Tables).

Il devra à cet égard prendre en compte le fait que la révision du référentiel HVE pouvait être anticipée par les exploitants agricoles puisqu'elle a été engagée en 2021.

- 20.** En second lieu, il apparaît particulièrement inégalitaire de permettre aux exploitants certifiés sur la base de l'ancien régime de bénéficier d'une prorogation jusqu'au terme de la période transitoire de la validité d'une certification HVE qui aurait expiré avant le 31 décembre 2024, alors que les « primo-accédants » doivent se conformer au nouveau régime depuis le 1^{er} janvier 2023.

En effet, si le principe de non-rétroactivité peut conduire à ne pas appliquer une réglementation nouvelle aux situations acquises (que représentent au cas présent les certifications en cours de validité), le pouvoir réglementaire crée une discrimination injustifiée constitutive d'une différence de traitement en n'appliquant pas immédiatement le nouveau régime aux exploitations souhaitant faire renouveler leur certification au cours de la période transitoire.

- 21.** En troisième lieu, les conditions d'accès différenciées à l'écorégime, selon que les exploitations aient été certifiées HVE avant ou après le 1^{er} octobre 2022 n'est en aucun justifiée, cette date ne correspondant par ailleurs pas à l'entrée en vigueur du nouveau régime.

Le décret du 18 novembre 2022 encourt encore l'annulation en ce qu'il met en œuvre un régime transitoire ne respectant le principe d'égalité devant la loi.

PAR CES MOTIFS, et sous réserve de tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, la Fédération Nationale d'Agriculture Biologique (FNAB), l'Union Fédérale des Consommateurs – Que Choisir (UFC-Que-Choisir), le Syndicat nationale des transformateurs et distributeurs de produits naturels et de culture biologique (SYNABIO), Générations Futures, Bio consom'acteurs, Réseau Environnement Santé et Agir pour l'Environnement concluent qu'il plaise au Conseil d'État :

A titre principal,

- **ANNULER** le décret n° 2022-1447 du 18 novembre 2022 relatif à la certification environnementale et l'arrêté du 18 novembre 2022 arrêtant les seuils de performance environnementale relatifs à la certification environnementale des exploitations agricoles et les mesurant ;

A titre subsidiaire, à défaut d'annulation totale des textes attaqués,

- **ANNULER** le décret n° 2022-1447 du 18 novembre 2022 relatif à la certification environnementale en ce qu'il fixe un régime transitoire illégal ;
- **ENJOINDRE** à l'Etat d'adopter un nouveau régime transitoire, conforme aux règles de droit.

En tout état de cause, METTRE À LA CHARGE de l'État le versement d'une somme de 3.000 euros à chaque requérante en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative,

Avec les conséquences de droit.

Productions :

1. Décret n° 2022-1447 du 18 novembre 2022 relatif à la certification environnementale, publié au JORF du 22 novembre 2022
2. Arrêté du 18 novembre 2022 portant modification de l'arrêté du 20 juin 2011 modifié arrêtant les seuils de performance environnementale relatifs à la certification environnementale des exploitations agricoles et les mesurant (NOR : AGRT226310A), publié au JORF du 22 novembre 2022
3. Statuts du Syndicat nationale des transformateurs et distributeurs de produits naturels et de culture biologique (SYNABIO)

4. Pouvoirs accordés au président d'agir en justice du Syndicat nationale des transformateurs et distributeurs de produits naturels et de culture biologique (SYNABIO)
5. Statuts de Bio consom'acteurs (BCA)
6. Statuts d'Agir pour l'Environnement (APE)
7. Statuts de la Fédération Nationale d'Agriculture Biologique (FNAB)
8. Statuts de Générations Futures (GF)
9. Statuts de Réseau Environnement Santé (RES)
10. Délibération donnant l'accord pour la participation au recours (RES)
11. Statuts de l'Union Fédérale des Consommateurs – Que Choisir (UFC Que Choisir)

CABINET ROUSSEAU & TAPIE

**AVOCATS AU CONSEIL D'ETAT
ET A LA COUR DE CASSATION**

**Me Virginie COURSIERE-PLUNTZ
Avocat à la Cour**