

Conclusions

M. Thomas PEZ-LAVERGNE, Rapporteur public

1. L'affaire qui vient d'être appelée est l'occasion de rappeler une règle simple et de poser une question qui l'est moins. La règle résulte de règlements européens et s'énonce aisément : les engrais et amendements du sol d'origine animale en provenance d'élevages industriels ne peuvent être utilisés sur des terres destinées à la production biologique de végétaux. L'interdiction ainsi édictée dépend de la notion d'« élevages industriels » dont la définition ne s'impose pas avec évidence.

2. Depuis 1991¹, des règlements européens régissent la production biologique. Et il nous faut vous rappeler, dans leur version actuellement en vigueur pour des raisons sur lesquelles nous allons revenir, la réglementation européenne relative à l'utilisation de certains produits et substances dans la production biologique et l'interprétation, contestée, qu'en livre l'INAO.

3. Le règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil² pose le principe selon lequel la production végétale biologique est obtenue à partir de méthodes de fertilisation biologiques, notamment l'épandage de compost végétal ou d'effluents d'origine animale provenant de l'agriculture biologique. Et, par dérogation à ce principe, d'autres substances peuvent être utilisées en tant qu'engrais et amendements du sol en agriculture biologique à la condition d'avoir été autorisées et inscrites, par la Commission européenne, sur une liste restreinte de produits.

¹ Règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires (JO du 22 juillet 1991, L 198/1), modifié à plusieurs reprises, Annexe II, Partie A « Engrais et amendements de sol ».

² Règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil, JOUE du 14 juin 2018, L 150/1.

Ne peuvent donc être utilisés pour la production biologique de végétaux que des fertilisants autorisés en agriculture biologique dont certains peuvent provenir d'animaux dont la production n'est pas elle-même biologique. Cela s'explique dans la mesure où les effluents d'élevage provenant de la production biologique ne permettent pas toujours de couvrir les besoins nutritionnels des végétaux biologiques : les agriculteurs sont donc autorisés, uniquement dans la mesure nécessaire, à compléter ainsi les fertilisants biologiques par des fertilisants dont l'origine n'est pas biologique, mais dont l'utilisation a été autorisée en agriculture biologique.

C'est ce qui résulte de la combinaison des articles 9³ et 24⁴ et du paragraphe 1.9. de la partie I (relative aux « règles applicables à la production de végétaux ») de l'annexe II⁵ du règlement (UE) 2018/848⁶.

4. La liste des engrais, amendements du sol et éléments nutritifs autorisés par la Commission figure, sous forme d'un tableau, à l'annexe II⁷ du règlement d'exécution (UE) 2021/1165 de la Commission du 15 juillet 2021 autorisant l'utilisation de certains produits et substances dans la production biologique et établissant la liste de ces produits et substances⁸ ainsi que l'annonce l'article 2

³ Art. 9 (« Règles de production générales »), paragraphe 3 du règlement (UE) 2018/848 du 30 mai 2018 : « Aux fins et utilisations visées aux articles 24 et 25 et à l'annexe II, seuls les produits et substances qui ont été autorisés en vertu de ces dispositions peuvent être utilisés en production biologique, à condition que leur utilisation dans la production non biologique ait également été autorisée conformément aux dispositions applicables du droit de l'Union et, le cas échéant, conformément aux dispositions nationales fondées sur le droit de l'Union. / (...) ».

⁴ Art. 24 (« Autorisation des produits et substances utilisés en production biologique »), paragraphe 1 du règlement (UE) 2018/848 du 30 mai 2018 : « La Commission peut autoriser l'utilisation de certains produits et de certaines substances en production biologique et inscrire ces produits et substances autorisés sur des listes limitatives, aux fins suivantes : / (...) / b) en tant qu'engrais, amendements du sol et éléments nutritifs ; / (...) ».

⁵ Paragraphe 1.9 (« Gestion et fertilisation des sols ») de la Partie I (« règles applicables à la production de végétaux ») de l'Annexe II du règlement (UE) 2018/848 du 30 mai 2018 : « 1.9.2. La fertilité et l'activité biologique du sol sont préservées et augmentées de la manière suivante : (...) / c) dans tous les cas, par l'épandage d'effluents d'élevage ou de matières organiques, de préférence compostés, provenant de la production biologique. / 1.9.3. Lorsque les mesures prévues aux points 1.9.1 et 1.9.2 ne permettent pas de couvrir les besoins nutritionnels des végétaux, seuls les engrais et amendements du sol dont l'utilisation est autorisée en production biologique conformément à l'article 24 sont utilisés, et uniquement dans la mesure nécessaire. (...) / 1.9.4. La quantité totale d'effluents d'élevage, au sens de la directive 91/676/CEE, utilisée dans les unités de production biologique ou en conversion ne dépasse pas 170 kg d'azote par an/hectare de surface agricole utilisée. Cette limite s'applique uniquement à l'utilisation de fumier, de fumier séché et de fiente de volaille déshydratée, de compost d'excréments solides d'animaux, y compris de fiente de volaille, de fumier composté et d'excréments liquides d'animaux. / 1.9.5. Les opérateurs d'exploitations agricoles ne peuvent conclure un accord de coopération écrit en vue de l'épandage d'effluents excédentaires provenant d'unités de production biologique qu'avec d'autres opérateurs d'exploitations ou d'entreprises agricoles respectant les règles de la production biologique. La limite maximale visée au point 1.9.4 est calculée sur la base de l'ensemble des unités de production biologique concernées par cette coopération ».

⁶ Antérieurement : art. 12 et 16 du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91.

⁷ Antérieurement : Annexe I du règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles.

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.

de ce règlement qui précise qu' « *aux fins de l'article 24 (...) du règlement (UE) 2018/848, seuls les produits et substances énumérés à l'annexe II du présent règlement peuvent être utilisés dans la production biologique en tant qu'engrais, amendements du sol et éléments nutritifs pour la nutrition des végétaux (...)* »⁹.

Sont notamment mentionnés dans cette annexe II (relative aux « *engrais, amendements du sol et éléments nutritifs (...)* »), et sont donc ainsi autorisés¹⁰ en agriculture biologique pour la production de végétaux, le fumier, le fumier séché et la fiente de volaille déshydratée, le compost d'excrément d'animaux solides, y compris les fientes de volailles et les fumiers compostés, ainsi que les excréments d'animaux liquides. La formule « *Provenance d'élevages industriels interdite* » qui accompagne dans ce tableau chacune de ces catégories de substances paraît, au premier abord, sans équivoque : ces substances ne peuvent être utilisées en agriculture biologique que si elles ne proviennent pas d'élevages industriels.

5. Relevons que les textes antérieurs comportaient des règles similaires¹¹. Ainsi, le tableau figurant à l'annexe I du règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008, dont les dispositions équivalentes ont été abrogées par le règlement d'exécution (UE) 2021/1165 de la Commission du 15 juillet 2021, comportait déjà la mention « *Provenance d'élevages industriels interdite* ». En revanche, dans la réglementation européenne précédente, celle issue du règlement n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991¹² qui a été abrogé par

⁸ Règlement d'exécution (UE) 2021/1165 de la Commission du 15 juillet 2021 autorisant l'utilisation de certains produits et substances dans la production biologique et établissant la liste de ces produits et substances, JOUE du 16 juillet 2021, L 253/13.

⁹ Antérieurement : art. 3 du règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles) qui précise que « *lorsque les mesures prévues à l'article 12 (...) du règlement (CE) n° 834/2007 ne permettent pas de couvrir les besoins nutritionnels des végétaux, seuls les engrais et amendements du sol énumérés à l'annexe I du présent règlement peuvent être utilisés dans la production biologique, et uniquement suivant les besoins* ».

¹⁰ Ou, plus exactement, continuent d'être autorisés ainsi qu'ils l'étaient avant l'adoption du règlement (UE) 2018/848. L'article 16, paragraphe 3, point c) du règlement (CE) n° 834/2007 du 28 juin 2007 maintenait déjà les autorisations au titre du règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires.

¹¹ Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91 ; Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles.

¹² Règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires (JO du 22 juillet 1991, L 198/1), modifié à plusieurs reprises, Annexe II,

<i>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.</i>
--

le règlement n° 834/2007 du 28 juin 2007, était interdite l'utilisation comme engrais et amendements de sol des substances en « *provenance des élevages hors sol* » et non en « *provenance des élevages industriels* » comme en dispose, depuis 2008, les règlements d'exécution successifs¹³.

6. C'est l'interprétation de cette notion d' « élevages industriels » qui est au cœur du présent litige.

L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) a entendu préciser cette notion en modifiant, en janvier 2020, son *Guide de lecture* pour l'application des deux règlements européens régissant alors la matière¹⁴. De cette modification, il résulte que l'INAO interprète l'interdiction, posée à l'annexe I du règlement d'application de 2008 et reprise dans le règlement d'exécution de 2021, de l'utilisation sur des terres biologiques des engrais et amendements du sol d'origine animale en « *provenance d'élevages industriels* » comme excluant les « *effluents (...) d'élevages en système caillebotis ou grilles intégral* » et ceux « *d'élevages en cages* » et « *dépassant les seuils définis en annexe I de la directive n° 2011/92/UE* ». Le point 17 de l'annexe I de cette directive du 13 juillet 2011 sur l'évaluation des incidences sur l'environnement de certaines infrastructures¹⁵ fixe s'agissant des « *installations destinées à l'élevage intensif de volailles ou de porcs* » les seuils suivants : 85 000 emplacements pour poulets, 60 000 emplacements pour poules, 3 000 emplacements pour porcs de production (de plus de 30 kilogrammes) ou 900 emplacements pour truies.

En bref et en clair, sont considérées comme provenant d'élevages industriels, et donc interdites comme fertilisants en agriculture « bio », les substances provenant d'élevages entièrement réalisés sur caillebotis ou grilles ou en cages concentrant plus d'animaux que ceux prévus par les seuils de

Partie A « Engrais et amendements de sol ».

¹³ Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 puis règlement d'exécution (UE) 2021/1165 de la Commission du 15 juillet 2021.

¹⁴ INAO, *Guide de lecture pour l'application des règlements CE n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques (et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91) et (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 modifié portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles*, version de janvier 2020.

¹⁵ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOUE du 28 janvier 2012, L 26/1.

population que nous venons de citer. En revanche, les effluents provenant des exploitations dans lesquelles sont élevés, de manière conventionnelle, moins de 85 000 poulets, 60 000 poules, 3 000 porcs ou 900 truites peuvent être utilisés pour fertiliser les légumes « bio ». C'est dire que la définition française des « élevages industriels », dont les effluents ne peuvent être utilisés en agriculture biologique, est relativement souple et moins exigeante que celle retenue dans la plupart des autres États membres de l'Union européenne, ainsi que l'a clairement mis en évidence une enquête, produite par l'INAO en défense, réalisée en avril 2020 par la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB)¹⁶, qui révèle que les définitions retenues par les 19 États membres qui ont répondu à l'enquête sont plus ou moins strictes, mais, somme toute, plus restrictives que celle retenue en France par l'INAO.

7. Cela n'a pas empêché l'association AFAÏA, syndicat professionnel ayant pour objet la défense des intérêts collectifs des producteurs d'engrais organiques, de vous demander d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 4 février 2020 par laquelle l'INAO a rejeté sa demande de modification de son *Guide de lecture* en tant qu'il définit la notion d'élevage industriel au sens de l'annexe I du règlement d'exécution de 2008 et d'enjoindre à l'INAO de modifier en conséquence ce guide de lecture et d'assortir cette modification de mesures de publicité de nature à mettre en évidence que l'interprétation nouvelle relative à la définition d'effluents d'élevage industriel n'est plus en vigueur. Le référé-suspension également déposé par l'association requérante a été rejeté pour défaut d'urgence par votre juge des référés¹⁷.

8. Relevons, avant d'en venir au fond du litige, qu'en application de votre jurisprudence d'Assemblée de 2019, *Association des américains accidentels*¹⁸, que vous avez étendue de l'appréciation de la légalité des actes réglementaires à celle de la légalité interne d'une recommandation de droit souple¹⁹ puis de la légalité de l'ensemble des documents de portée générale²⁰, les règlements

¹⁶ <https://www.produire-bio.fr/articles-pratiques/fertilisation-bio-moins-deffluents-industriels-chez-nos-voisins-bio-europeens/>

¹⁷ CE réf., 24 décembre 2020, *Association AFAÏA*, n° 447133, C.

¹⁸ CE Ass. 19 juillet 2019, *Association des américains accidentels*, n°s 424216, 424217, concl. A. Lallet, Rec. p. 296.

¹⁹ CE 1/4 CHR, 23 décembre 2020, *Association Autisme Espoir vers l'école*, n° 428284, concl. M. Sirinelli, A.

²⁰ CE 7/2 CHR, 19 décembre 2022, *M. H...*, n° 461923, concl. M. Pichon de Vendeuil, A.

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.

européens applicables au litige ne sont pas ceux, dont se prévalent les parties, qui étaient en vigueur à la date de la décision attaquée, mais ceux applicables à la date de la décision qu'il vous appartient de prendre.

Il vous faudra donc vous référer non au règlement n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques²¹, qui a abrogé le règlement n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991, et au règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application de ce règlement²² qui étaient en vigueur à la date de la décision attaquée, mais au règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil²³, et au nouveau règlement d'exécution (UE) 2021/1165 de la Commission du 15 juillet 2021 autorisant l'utilisation de certains produits et substances dans la production biologique et établissant la liste de ces produits et substances²⁴. C'est dire qu'il vous faudra bien vous référer aux deux règlements dont nous vous avons présenté les dispositions.

9. Cela étant dit, vous pourriez hésiter à statuer sur un litige relatif à un *Guide de lecture* d'une réglementation européenne, qui a été abrogée, à l'aune de la nouvelle réglementation européenne. Vous pourriez d'autant plus hésiter que la version du *Guide de lecture* dont la modification est contestée a elle-même évoluée, l'INAO l'ayant remplacée par un tableau qui se réfère aux nouvelles règles désormais en vigueur²⁵. Vous pourriez donc être tenté de considérer que le litige a perdu son objet et qu'il n'y a pas lieu d'y statuer.

Il nous semble néanmoins que, dans la logique de votre décision de Section de 2007, *Ordre des avocats du barreau d'Évreux*²⁶, vous pourriez estimer que

²¹ Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91, JOUE, 20 juillet 2007, L 189/1.

²² Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles.

²³ Règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil, JOUE du 14 juin 2018, L 150/1.

²⁴ Règlement d'exécution (UE) 2021/1165 de la Commission du 15 juillet 2021 autorisant l'utilisation de certains produits et substances dans la production biologique et établissant la liste de ces produits et substances, JOUE du 16 juillet 2021, L 253/13.

²⁵ <https://www.inao.gouv.fr/Nos-actualites/Guide-de-lecture-en-agriculture-biologique> et <https://www.inao.gouv.fr/Les-signes-officiels-de-la-qualite-et-de-l-origine-SIQO/Agriculture-biologique#guidelecture>.

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.

l'INAO a repris, dans la nouvelle version de son *Guide de lecture*, les dispositions litigieuses, sans les modifier ou en ne leur apportant que des modifications de pure forme²⁷ et considérer qu'en conséquence le litige né du refus d'abroger la modification litigieuse n'a pas perdu son objet.

Vous avez d'ailleurs déjà admis, dans une configuration proche, de regarder un requérant comme contestant les énonciations d'un guide reprenant en substance les termes d'une circulaire antérieure auquel il se substitue alors que son recours était dirigé contre cette dernière (CE 7/2 CHR, 19 décembre 2022, *M. H...*, n° 461923, concl. M. Pichon de Vendeuil, A). Vous pourrez donc aussi statuer sur la présente requête.

10. L'association AFAÏA soutient que les règlements européens n'interdisent pas l'utilisation d'engrais provenant d'effluents d'animaux élevés en cages ou « en système caillebotis ou grilles intégral » et que la notion d'élevage industriel doit uniquement s'entendre d'un « élevage hors sol » au sens des mêmes règlements européens.

11. Il est vrai que l'expression employée dans la traduction française de l'annexe II du règlement d'exécution (UE) 2021/1165 de la Commission du 15 juillet 2021 (de même que dans l'annexe I du règlement (CE) n° 889/2008 d'application de la Commission 2008) ne correspond pas exactement à celle retenue dans d'autres versions linguistiques.

Alors que la plupart des versions de l'annexe, dont les versions française et anglaise, font référence aux « *élevages industriels* » ou utilisent une formule équivalente²⁸, trois versions (danoise, néerlandaise et portugaise) mentionnent les « *élevages hors sol* » ou « *sans terre* ». Et il n'est pas certain que les notions d'élevages industriels et d'élevages hors sol se recouvrent parfaitement.

²⁶ CE Sect. 5 octobre 2007, *Ordre des avocats du barreau d'Évreux*, n° 282321, concl. Y. Aguila, Rec. p. 411 ; CE 9/10 CHR, 15 juin 2016, *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)*, n° 381255, concl. E. Bokdam-Tognetti, Rec. T. p. 889 (La circonstance qu'un acte abrogatif n'aurait pas remédié à l'illégalité dont il est soutenu que l'acte abrogé était entaché est sans incidence sur le fait que l'abrogation a eu pour effet de priver de son objet un litige relatif au refus d'abrogation).

²⁷ La ligne 192 du tableau (fichier « excel ») reprend les mêmes formules que celle introduite dans le *Guide de lecture* par la modification en litige.

²⁸ « *Factory farming origin forbidden* ».

12. En tout état de cause, les règlements européens ne donnent aucune définition de l'élevage industriel alors qu'ils en suggèrent une de l'élevage hors sol et il n'est pas certain que cette définition exclut nécessairement les élevages « en système caillebotis ou grilles intégral » ou « en cages » pour reprendre les termes employés par l'INAO dans son *Guide de lecture*.

12.1. Pour définir l'élevage hors sol, qui est toujours interdit en agriculture biologique, il est possible de se référer²⁹ à ce qu'en disait l'article 16 du règlement (CE) n° 889/2008 d'application de la Commission du 5 septembre 2008³⁰ et ce qu'en dit désormais la partie II de l'annexe II du règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 qui précise que « *Hormis pour l'apiculture, la production animale hors sol est interdite lorsque l'agriculteur envisageant de produire des animaux d'élevage biologiques ne gère pas de terres agricoles et n'a pas conclu d'accord de coopération écrit avec un agriculteur quant à l'utilisation d'unités de production biologique ou d'unités de production en conversion pour ces animaux* » (paragraphe 1.1.)³¹.

Selon nous, l'élevage hors sol est un type d'élevage intensif dans lequel les aliments donnés aux animaux (céréales et végétaux notamment) viennent en majeure partie de l'extérieur de l'exploitation et dans lequel il n'est pas possible, faute de superficie agricole destinée aux productions végétales, d'épandre les effluents de ces animaux. Il nous semble que la notion d'élevage hors sol est liée tant à l'absence d'alimentation provenant de l'exploitation qu'à l'impossibilité

²⁹ Il est également possible de se référer aux versions successives des Guides de lecture des règlements européens de l'INAO. V. p. ex., la version de novembre 2006 du *Guide de lecture* de l'INAO, p. 23 qui reprend la note d'orientation de 1995 du Comité permanent de l'agriculture biologique qui assiste la Commission européenne (R684/VI/95rev.05).

³⁰ L'article 16 du règlement (CE) n° 889/2008 d'application de la Commission du 5 septembre 2008 excluait en effet de la production biologique la « *production animale hors sol* » qu'il définissait comme la production « *dans laquelle l'éleveur ne gère pas les terres agricoles* » ou « *n'a pas établi d'accord de coopération écrit avec un autre opérateur conformément à l'article 3, paragraphe 3* » aux termes duquel « *les exploitations pratiquant la production biologique ne peuvent établir un accord de coopération écrit en vue de l'épandage d'effluents excédentaires provenant de la production biologique qu'avec d'autres exploitations ou entreprises respectant les règles de la production biologique* ». Le sens de ces dispositions un peu obscures et circulaires s'éclairait à la lecture du 8^e considérant du même règlement qui précisait que : « *L'approche globale qui caractérise l'agriculture biologique veut que la production animale soit liée au sol, les effluents d'élevage étant utilisés comme engrais dans la production végétale. Étant donné que l'élevage implique toujours la gestion des terres agricoles, il convient de prévoir l'interdiction de la production animale hors sol* ».

³¹ L'unité de production biologique étant définie par le 10) de l'art. 3 du règlement (UE) 2018/848 du 30 mai 2018 comme « *une unité de production qui est gérée conformément aux exigences de la production biologique* » et une unité de production étant définie par le 9) du même article comme « *l'ensemble des ressources d'une exploitation, comme les locaux de production primaire, les parcelles, les pâturages, les espaces de plein air, les bâtiments d'élevage ou des parties de ceux-ci, les ruches, les étangs, les systèmes et les sites de confinement destinés à la culture d'algues ou aux animaux d'aquaculture, les unités d'élevage, les parcs d'élevage sur la terre ferme ou sur les fonds marins et les locaux de stockage des récoltes, des produits végétaux, des produits issus d'algues, des produits animaux, des matières premières et de tout autre intrant utile, qui sont gérées comme décrit aux points 10), 11) ou 12)* ».

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.

d'épandage sur l'exploitation. L'élevage hors sol est caractérisé par l'absence de lien de cet élevage avec l'exploitation du sol à des fins agricoles, tant en ce qui concerne les « intrants » que les « extrants » : ni céréales et végétaux produits dans l'exploitation qui pourraient servir à l'alimentation des animaux, ni possibilité d'utiliser les effluents d'élevage comme engrais dans la production végétale de l'exploitation (puisqu'il n'y a pas de terre pour les y épandre).

12.2. L'élevage hors sol ne nous semble donc pas incompatible avec l'utilisation, pour l'ensemble de la production animale, de caillebotis, grilles ou cages. En effet, si l'alimentation des animaux logés dans de tels systèmes provient de terrains agricoles gérés, par ailleurs, par la même exploitation et que les effluents recueillis sous les cages, caillebotis ou grilles sont récupérés et épandus sur ces mêmes terrains afin de fertiliser les végétaux qui y sont produits, les élevages utilisant de tels systèmes ne peuvent être considérés comme « hors sol ».

On comprend, dès lors, l'argumentation de l'association requérante : si l'INAO en était restée, comme dans la version de novembre 2006 de son *Guide de lecture*, antérieure à la modification contestée de 2020, à une interdiction de l'utilisation des effluents provenant des « élevages hors sol », cela n'aurait pas exclu tous les élevages en cages, caillebotis ou grilles, mais uniquement ceux réalisés au sein d'exploitations agricoles ne disposant pas de terres agricoles réservées à la production de végétaux sur lesquelles épandre les effluents récupérés de ces élevages et permettant qu'y soit produit l'alimentation des animaux. À cet égard, la modification de 2020 qui interdit expressément tous les élevages recourant à ces systèmes, au-delà d'un seuil de population animale, est plus contraignante.

En revanche, nous ne voyons pas bien comment un élevage recourant, pour l'ensemble de sa production animale, à ces systèmes pourrait échapper à la qualification d'« élevage industriel », d'autant moins s'il dépasse les seuils de population animale retenus par l'INAO qui nous semble relativement élevés.

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.

En d'autres termes, tous les élevages en cages ou « en système caillebotis ou grilles intégral » nous semblent relever de l'élevage industriel (y compris, dans une certaine mesure, en deçà des seuils retenus par l'INAO), mais tous ne relèvent pas nécessairement de l'élevage hors sol puisque ces systèmes n'excluent pas l'usage d'« intrants » et d'« extrants » en lien avec le sol de l'exploitation agricole où ils sont installés.

13. Relevons d'ailleurs que dans la réglementation européenne antérieure, celle issue du règlement n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991³² qui a été abrogé par le règlement (CE) n° 834/2007 du 28 juin 2007, était interdite l'utilisation comme engrais et amendements de sol des substances en « *provenance des élevages hors sol* » et non en « *provenance des élevages industriels* » comme en disposent les règlements d'exécution de la Commission depuis 2008.

Le changement de formule pourrait inciter, comme le soutient l'INAO en défense pour expliquer la modification de son *Guide de lecture*, à considérer que la réglementation a évolué dans un sens plus contraignant, ce qui justifierait que soit désormais exclu en agriculture « bio » l'usage de fertilisants qui étaient auparavant tolérés.

Toutefois, l'évolution des termes employés ressort de la comparaison des versions françaises et roumaines des textes successifs, non de toutes les versions linguistiques, dont certaines (danoise, néerlandaise et portugaise), comme nous vous l'avons dit, continuent de se référer aux « élevages hors sol ». Mais relevons que la version anglaise des différents règlements n'a pas varié : l'expression employée a toujours été « *factory farming* »³³.

La discordance des versions linguistiques et de leur évolution ne permet pas d'éclairer les notions au cœur du présent litige et incite à les interpréter avec prudence³⁴.

³² Règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires (JO du 22 juillet 1991, L 198/1), modifié à plusieurs reprises, Annexe II, Partie A « Engrais et amendements de sol ».

³³ « *Factory farming origin forbidden* ».

³⁴ Le changement d'expression a eu lieu, s'agissant de la version France en 2008, alors qu'il date de 2021 en ce qui concerne la version roumaine.

14. Ajoutons que le panorama dressé par l'enquête de la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB) déjà mentionnée³⁵ a mis en évidence que les 19 États membres qui y ont répondu ont tous retenu des critères différents de l' « élevage industriel » ou de l' « élevage hors sol » pour ceux qui se réfèrent à cette notion. Les critères sont tout sauf uniformes : certains sont négatifs et posent une interdiction (cages, grilles, caillebotis), d'autres, positifs, sont formulés sous d'exigence (élevage en plein air) ; certains sont relatifs à des densités d'animaux, d'autres à l'alimentation des animaux, excluant les aliments contenant des organismes génétiquement modifiés, d'autres enfin aux techniques d'élevage mises en œuvre.

En outre, si l'annexe II du règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018³⁶ précise désormais que « *des cages, boxes et cases à plancher en caillebotis ne sont utilisés pour l'élevage d'aucune espèce animale* » (point 1.6.8.), cette interdiction ne concerne que l'élevage animal biologique, non les intrants provenant des élevages « conventionnels » utilisés pour la production de végétaux biologiques³⁷. Et, si le règlement continue de définir la « *production animale hors sol* »³⁸, il est, comme le règlement d'exécution de la Commission de 2021, toujours muet sur la notion d' « élevages industriels ».

Enfin, le groupe d'experts de la Commission européenne appelé à formuler des avis techniques sur la production biologique (Expert Group for Technical Advice on Organic Production - EGTOP)³⁹ a relevé l'absence de définition scientifique de l'élevage industriel et a appelé à un travail d'harmonisation en substituant à la définition de l'élevage industriel une énumération des éléments

³⁵ <https://www.produire-bio.fr/articles-pratiques/fertilisation-bio-moins-deffluents-industriels-chez-nos-voisins-bio-europeens/>

³⁶ Règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil, JOUE du 14 juin 2018, L 150/1.

³⁷ Cette interdiction s'explique : l'usage de tels systèmes n'exclut pas que se mélangent aux effluents les détergents utilisés pour les nettoyer en même temps que les animaux. Par ailleurs, l'alimentation utilisée dans les élevages non biologiques d'animaux ne répond pas aux mêmes exigences que la production « bio » (OGM, antibiotique...), ce qui explique les restrictions d'usage des effluents en provenant dans la production biologique de végétaux.

³⁸ Annexe II, Partie II (Règles applicables à la production animale), point 1.1. : « *Hormis pour l'apiculture, la production animale hors sol est interdite lorsque l'agriculteur envisageant de produire des animaux d'élevage biologiques ne gère pas de terres agricoles et n'a pas conclu d'accord de coopération écrit avec un agriculteur quant à l'utilisation d'unités de production biologique ou d'unités de production en conversion pour ces animaux* ».

³⁹ Expert Group for Technical Advice on Organic Production (EGTOP), *Factory Farming (the use of fertilisers from conventional animal husbandry in organic plant and algae production)*, Final Report, Ref. Ares(2021)7570315, 8 décembre 2021.

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.

autorisés et de ceux qui doivent être interdits ; la substitution proposée d'une définition énumérative à la définition conceptuelle témoigne bien de la difficulté de proposer une définition simple et uniforme de la notion d'élevage industriel.

15. Il nous semble particulièrement regrettable, eu égard à l'exigence d'application uniforme des règlements européens, qu'un même règlement puisse donner lieu à des traductions différentes et, notamment de ce fait, à des interprétations divergentes des États membres, qui peuvent faire douter du sens de l'évolution de la réglementation et de son contenu⁴⁰.

Rappelons à cet égard que selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, « il découle des exigences tant de l'application uniforme du droit communautaire que du principe d'égalité que les termes d'une disposition du droit communautaire qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute la Communauté, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause »⁴¹.

Or, les règlements européens en litige ne comportent aucun renvoi au droit des États membres pour déterminer la portée de l'interdiction d'usage en agriculture biologique des fertilisants issus de l'agriculture conventionnelle et de ses dérogations.

⁴⁰ Contrairement aux directives, les règlements sont, en vertu du deuxième alinéa de l'article 288 du TFUE, obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tous les États membres. Les États membres ne sauraient donc adopter des mesures internes qui reproduisent les dispositions du règlement (CJCE, 10 octobre 1973, *Variola*, aff. C-34/73, pt. 10 : l'entrée en vigueur et l'application d'un règlement européen sont indépendantes de toute mesure portant réception de celui-ci dans le droit national), pas plus qu'ils ne sauraient prendre des mesures affectant la portée du règlement (CJUE, 15 novembre 2012, *Al-Aqsa c/ Conseil et Pays-Bas c/ Al-Aqsa*, aff. C-539/10 P et aff. C-550/10 P, pt. 86) ou ses dispositions. Cela ne signifie cependant pas que les États membres ne sauraient adopter aucune mesure d'application d'un règlement. En effet, certaines dispositions d'un règlement peuvent nécessiter, pour leur mise en œuvre, l'adoption de mesures d'application par les États membres (CJCE, 27 septembre 1979, *Eridania-Zuccherifici nazionali et Società italiana per l'industria degli zuccheri*, C-230/78, pt. 34 ; CJUE, 21 décembre 2011, *Danske Svineproducenter*, aff. C-316/10, pt. 40 ; CJUE, 25 octobre 2012, *Ketelä*, C-592/11, pt. 35). En d'autres termes, il est possible qu'un règlement ne régie pas de manière exhaustive une matière et qu'il confère aux États membres une marge d'appréciation pour adopter des mesures aux fins de sa mise en œuvre (E. Tanchev, concl. sur CJUE, 12 avril 2018, *Commission c/ Danemark*, aff. C-541/16).

⁴¹ CJCE, 18 janvier 1984, *Ekro*, aff. C-327/82, Rec. p. 107, pt. 11 ; CJCE, 19 septembre 2000, *Linster*, aff. C-287/98, Rec. p. I-6917, pt. 43 ; CJCE, 9 novembre 2000, *Yiadom*, aff. C-357/98, Rec. p. I-9265, pt. 26 ; CJCE, 6 février 2003, *SENA*, aff. C-245/00, Rec. p. I-1251, pt. 23 ; CJCE, 16 juillet 2009, *Infopaq International*, aff. C-5/08, Rec. p. I-6569, pt. 27 ; CJUE, 3 décembre 2009, *Yaesu Europe*, aff. C-433/08, pt. 18 ; CJUE, 30 juin 2011, *Vereniging van Educatieve en Wetenschappelijke Auteurs (VEWA)*, aff. C-271/10, pt. 25.

Relevons néanmoins que la Cour de justice a admis, dans un arrêt du 12 avril 2018, *Commission c/ Danemark*⁴², que « les États membres peuvent adopter des mesures d'application d'un règlement s'ils n'entravent pas son applicabilité directe, s'ils ne dissimulent pas sa nature d'acte de droit de l'Union et s'ils précisent l'exercice de la marge d'appréciation qui leur est conférée par ce règlement tout en restant dans les limites de ses dispositions ». Et la Cour d'ajouter que « c'est en se référant aux dispositions pertinentes du règlement en cause, interprétées à la lumière des objectifs de celui-ci, qu'il convient de déterminer si celles-ci interdisent, imposent ou permettent aux États membres d'arrêter certaines mesures d'application et, notamment, dans cette dernière hypothèse, si la mesure concernée s'inscrit dans le cadre de la marge d'appréciation reconnue à chaque État membre » et que « les États membres peuvent adopter des mesures nationales d'application d'un règlement alors même que celui-ci ne les y habilite pas expressément ».

Faut-il voir dans ce dernier arrêt de la Cour de justice (relatif à l'interprétation de la notion de « transport en cabotage ») un assouplissement de sa jurisprudence constante sur l'interprétation autonome et uniforme du droit de l'Union ou un cas isolé qu'il serait malvenu d'exploiter pour clarifier l'interprétation des notions d'« élevages industriels » et d'« élevages hors sol » ?

16. En tout état de cause, eu égard à l'absence de définition de la première de ces notions, dont les textes européens ne suggèrent pas le moindre critère d'identification, et à l'ambiguïté ou à la complexité de la seconde, ainsi qu'aux traductions officielles divergentes du règlement d'exécution de la Commission et au défaut de jurisprudence de la Cour de justice susceptible d'éclairer leur sens, il nous semble qu'il serait préférable de renvoyer à la Cour le soin de cerner et d'articuler ces notions qui manquent de précision et dont dépend la solution du présent litige.

⁴² CJUE, 12 avril 2018, *Commission c. Danemark*, aff. C-541/16, pts. 27 et s. V. aussi : CJUE, 28 octobre 2010, *SGS Belgium e.a.*, aff. C-367/09, pts. 36, 40 à 43 ; CJUE, 21 décembre 2011, *Danske Svineproducenter*, aff. C-316/10, pts. 41, 48 à 50 ; CJUE, 30 mars 2017, *Lingurár*, aff. C-315/16, pt. 18, 19 (avec la jurisprudence citée) ; CJUE, 22 janvier 2020, *Ursa Major Services*, aff. C-814/18, pts. 33 et s.

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.

Entendons-nous bien. Nous ne doutons évidemment pas que vous puissiez vous-mêmes interpréter la notion d'élevage industriel et nous ne sommes d'ailleurs pas certains que les juges de Luxembourg pourront en dire beaucoup plus que ce que vous pourriez juger sans attendre. Il nous semble néanmoins, pour l'ensemble des raisons que nous vous avons dites, qu'il serait dans l'intérêt de tous, de tous les États membres et des autorités européennes, que la difficulté d'interprétation soit tranchée par la Cour de justice dont la position confèrera à sa décision la légitimité et la portée nécessaires à l'harmonisation des règles relatives à la production biologique et à l'application uniforme des règlements européens qui les édictent.

Nous vous proposons en conséquence de surseoir à statuer et de poser deux questions préjudicielles à la Cour de justice afin de répondre au deuxième moyen de la requête tiré de ce que l'interprétation adoptée par l'INAO méconnaît le sens et la portée des règlements dont il propose un guide de lecture.

La réponse à ce moyen dépend d'abord de la réponse à la question de savoir si l'annexe II du règlement (UE) 2021/1165 doit être interprétée en ce sens que la notion d'élevage industriel qui y figure est équivalente à celle d'élevage hors sol.

Elle dépend aussi de la réponse à la question de savoir si la notion d'élevage industriel doit être interprétée comme s'opposant à ce que soient désignés sous cette acception des élevages recourant à des systèmes de caillebotis et grilles intégraux, d'une part, ou des cages, d'autre part, lorsqu'ils dépassent certains seuils, notamment ceux fixés par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

17. Nous sommes d'autant plus enclins à vous proposer cette solution qu'elle ne vous oblige pas, selon nous, à remettre en cause la compétence des autorités françaises.

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.

Le premier moyen de la requête, qui est opérant⁴³, tiré de ce que les autorités françaises, dès lors qu'elles ne disposaient pas d'une marge d'appréciation pour interpréter les règlements européens, n'étaient pas compétentes pour définir la notion d'élevage industriel peut, en effet, être écarté.

Eu égard à la marge de manœuvre ouverte par l'arrêt de la Cour de justice de 2018, *Commission c/ Danemark*, les autorités françaises pouvaient compétemment édicter des mesures complémentaires pour l'application ou, à tout le moins, l'interprétation des deux règlements européens en question alors même que ces derniers ne les habilitent pas expressément à le faire. Vous pourrez donc vous dispenser d'interroger la Cour sur ce point.

18. Si vous ne nous suiviez pas et deviez estimer que la définition donnée par l'INAO des « élevages industriels » par référence aux élevages « en cages » ou « en système caillebotis ou grilles intégral » dépassant les seuils définis en annexe de la directive n° 2011/92/UE ne méconnaît pas le sens et la portée des règlements européens, vous pourrez écarter aussi le deuxième moyen dont nous vous avons déjà parlé, ainsi que les deux derniers, et rejetterez la requête.

18.1. Le troisième moyen tiré de ce que le changement d'interprétation de l'INAO porte atteinte aux principes de sécurité juridique et de confiance légitime s'écarte d'autant plus aisément qu'il est constant que la modification du *Guide de lecture* est le fruit d'une longue concertation avec les acteurs concernés qui a donné lieu à la constitution d'un premier groupe de travail dès 2015 puis d'un deuxième en 2017 dont l'association requérante était membre⁴⁴, que la nouvelle version de janvier 2020 a fait l'objet d'une entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2021 et qu'un délai de douze mois supplémentaires a été accordé à compter de cette date afin de permettre aux producteurs de continuer de commercialiser les engrais en cause fabriqués avant le 31 décembre 2020 et

⁴³ Ce moyen d'incompétence soulevé à l'occasion d'un recours contre le refus d'abroger un acte qui présente les attributs d'un acte réglementaire est opérant (CE Ass., 18 mai 2018, Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, n° 414538, concl. A. Bretonneau, Rec. p. 187).

⁴⁴ En outre, une première modification du guide, en décembre 2018, excluait les effluents d'élevages en système de caillebotis ou grilles intégral et d'élevages en cage, sans fixer de seuils. À la demande des acteurs et organismes de contrôle, l'INAO a modifié le guide en avril 2019 pour reporter l'application de la nouvelle définition à partir du 1^{er} janvier 2020, afin de poursuivre la réflexion, notamment sur les seuils à fixer. Le 11 juillet 2019, des seuils ont été fixés et l'entrée en vigueur de la nouvelle interprétation a été repoussée au 1^{er} janvier 2021.

aux agriculteurs de les utiliser. Votre juge des référés n'a d'ailleurs pas manqué de le relever pour écarter l'urgence à suspendre la modification en litige⁴⁵.

18.2. Le dernier moyen est tiré de ce que la nouvelle interprétation de l'INAO, qui est plus restrictive que celle qui prévaut dans d'autres États membres de l'Union européenne, est susceptible de créer des distorsions de concurrence importantes entre les producteurs des différents États membres. L'association requérante critique surtout ainsi les discriminations à rebours créées par la nouvelle interprétation au détriment des producteurs français des engrais en question.

Relevons néanmoins que les discriminations à rebours ne sont pas interdites de manière générale par le droit de l'Union européenne⁴⁶ ; la Cour de justice admet que des normes soient imposées aux seuls produits nationaux par rapport aux produits étrangers. Les dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives à la liberté de circulation des marchandises ont pour objet d'éliminer les entraves à l'importation de marchandises et non d'assurer que les marchandises nationales bénéficient du même traitement que les marchandises importées. L'association requérante, qui n'invoque pas d'atteinte au principe d'égalité, ne nous semble donc pas fondée à soutenir que la modification contestée du *Guide de lecture* de l'INAO constitue une violation du principe de libre circulation des marchandises et qu'elle porte atteinte au marché intérieur. Vous pourrez donc écarter le moyen.

19. Et par ces motifs, nous concluons à ce qu'il soit sursis à statuer sur la requête de l'association AFAÏA jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les deux questions que nous avons détaillées précédemment.

⁴⁵ CE réf., 24 décembre 2020, *Association AFAÏA*, n° 447133, C.

⁴⁶ Cl. Legras, concl. sur CE 9/10 SSR, 17 mai 2013, *Fédération française des industries d'aliments conservés*, n° 358027, Rec. T. pp. 401-487.

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.