

N° 365447

Association « Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs » (OABA)

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 29 septembre 2014

Lecture du 20 octobre 2014

CONCLUSIONS

Vincent DAUMAS, rapporteur public

Cette affaire pose une question épineuse dont personne n'a l'air pressé de se saisir. Malheureusement, nous croyons que vous devrez renvoyer les conclusions qui vous sont soumises au tribunal administratif compétent, de sorte que vous ne la trancherez pas aujourd'hui. Cette question s'énonce simplement : la viande issue d'un bovin abattu sans étourdissement préalable, par exemple parce qu'une partie de cette viande doit être commercialisée comme « halal » ou « kasher », peut-elle bénéficier de la mention « agriculture biologique » ?

Vous connaissez déjà l'association requérante. Celle-ci est attachée aux règles encadrant l'abattage des animaux d'élevage, en particulier à celle selon laquelle les animaux doivent faire l'objet d'un étourdissement préalable. Elle vous avait saisi il y a peu de temps d'une requête dirigée contre le refus opposé par le Premier ministre d'abroger la dérogation prévue par cette réglementation en cas d'incompatibilité de l'étourdissement préalable avec l'abattage rituel. Par décision du 5 juillet 2013, vous avez rejeté cette requête (n° 361441, au Recueil). Cette fois, l'association met en cause un fabricant en particulier, la société Bionoor. Elle lui reproche de commercialiser, sous la marque « Tendre France », des steaks hachés de bœuf qui, tout en étant certifiés « halal », comportent la mention « agriculture biologique » (« AB »).

L'association a sans doute hésité sur le point de savoir vers qui se tourner pour mettre fin à cette pratique et comment. Elle a adressé le 24 septembre 2012 au ministre de l'agriculture une lettre par laquelle elle lui demandait de mettre fin à la publicité et à la commercialisation des steaks hachés litigieux ; elle a par ailleurs demandé à l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), par lettre du même jour, de prendre une décision affirmant l'incompatibilité entre la mention « AB » et l'abattage sans étourdissement préalable. Ces deux autorités ne lui ont répondu que par du silence. L'OABA vous saisit de conclusions à fin d'annulation des refus implicites auxquels ses demandes se sont heurtées. Elle présente également des conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint au ministre ou à l'INAO, d'une part, de prendre une décision mettant fin à la publicité et à la commercialisation des steaks hachés de la marque « Tendre France » certifiés halal et comportant la mention « AB », d'autre part, de prendre « un règlement portant incompatibilité entre la mention 'agriculture biologique' et la viande bovine issue d'animaux abattus sans

étourdissement ». Nous reviendrons tout à l'heure sur l'interprétation des conclusions que vous soumet l'OABA.

1. La résolution de l'affaire implique au préalable une rapide présentation des règles applicables à la mention « agriculture biologique ».

Cette mention est au nombre des « signes d'identification de la qualité et de l'origine » des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer. Elle est mentionnée comme telle dans la liste figurant à l'article L. 640-2 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), où il est précisé que cette mention « attest[e] la qualité environnementale ». Pour le reste, le code rural et de la pêche maritime est bref : son article L. 641-13, par un renvoi très expédient, se borne à prévoir que peuvent bénéficier de la mention « agriculture biologique » les produits qui satisfont aux exigences de la réglementation communautaire ou, le cas échéant, aux conditions définies par les cahiers des charges homologués par arrêté ministériel sur proposition de l'INAO.

La réglementation de l'Union européenne à laquelle il est renvoyé est constituée du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007¹. Ce règlement fixe des règles relatives aux différents stades de la production, de la préparation et de la distribution des produits ; il prévoit également un système de contrôle ainsi que les mesures à prendre en cas d'irrégularité ou d'infraction.

Les principales règles de production applicables à la production animale sont prévues dans ce règlement (article 14), qui renvoie pour leurs modalités de mise en œuvre à des règlements d'application de la Commission (a de l'article 38). Lorsque les modalités de production ne sont pas prévues pour certaines espèces animales, les règles nationales s'appliquent jusqu'à leur adoption (article 42). Pour l'élevage de bovins, qui nous intéresse aujourd'hui, les modalités de production ont été définies dans un règlement d'application de la Commission du 5 septembre 2008².

S'agissant du système de contrôle, le règlement de 2007 prévoit que les Etats membres doivent désigner une ou plusieurs « autorités compétentes » (article 27), qui sont définies (article 2) comme les autorités compétentes « pour l'organisation de contrôles officiels ». Ces « autorités compétentes » peuvent notamment déléguer des tâches de contrôle à un ou plusieurs « organismes de contrôle », définis comme des « tiers indépendant[s] privé[s] procédant aux inspections et à la certification ». Ces tiers doivent bien sûr eux-mêmes être contrôlés : ils doivent remplir un certain nombre de conditions et faire l'objet d'un agrément et d'une surveillance. Au titre des conséquences des contrôles (article 30), le règlement prévoit que, lorsqu'une irrégularité est constatée, l'autorité ou l'organisme de contrôle « veille à ce qu'aucune référence au mode de production biologique ne figure sur l'étiquetage et dans la publicité relatifs à l'ensemble du lot ou de la production concerné par cette irrégularité », pour autant qu'une telle mesure soit proportionnée. En cas d'infraction grave ou prolongée, l'autorité ou l'organisme de contrôle « interdit à l'opérateur en cause de commercialiser des produits comportant une référence au mode de production biologique sur l'étiquetage et dans la publicité » pendant une certaine période.

¹ Règlement relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91.

² Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil.

L'organisation du système français de contrôle de la mention « AB » est précisée par le CRPM. Elle s'inscrit dans l'architecture plus générale du contrôle des signes d'identification de la qualité et de l'origine. Elle prévoit l'intervention d'« organismes certificateurs », qui font l'objet, en vertu de l'article L. 642-3, d'un agrément et d'une accréditation³ – et c'est l'INAO qui délivre l'agrément (article L. 642-5, 4° et articles R. 642-41 et suivants). Ces « organismes certificateurs », qui agissent « pour le compte ou sous l'autorité de l'INAO » (article L. 642-27, 1^{er} alinéa), sont chargés, tout à la fois, d'assurer la certification des produits (article L. 642-28), d'élaborer le plan de contrôle (article L. 642-29) et de prendre « les mesures sanctionnant les manquements au cahier des charges », lesquelles peuvent aller jusqu'à « prononcer la suspension ou le retrait de la certification » (article L. 642-30). Vous voyez que le système national de contrôle de la mention « AB » utilise la faculté ouverte par le règlement du Conseil de 2007 de faire appel à des « organismes de contrôle », ces « tiers indépendants privés » auxquels peuvent être délégués des tâches d'inspection et de certification. Dans le schéma dessiné par le CRPM, l'INAO est « l'autorité compétente » au sens du règlement ; l'organisme certificateur est « l'organisme de contrôle » au sens de ce même règlement.

2. Ceci précisé, vous pourrez statuer sans tarder sur une partie des conclusions de l'OABA, que vous devrez rejeter.

Vous avez compris qu'un de ses objectifs est d'obtenir une décision interdisant l'apposition de la mention « AB » sur les produits issus de bovins abattus sans étourdissement préalable. Quelle que soit la manière dont vous interprétez les conclusions dont elle vous saisit à la suite du refus implicite de prendre une telle décision, elles ne peuvent qu'être rejetées, ainsi que les conclusions accessoires à fin d'injonction qui les accompagnent.

Soit vous considérez que ces conclusions sont dirigées contre le refus de prendre une circulaire précisant que la mention « AB » est incompatible avec la pratique de l'abattage sans étourdissement préalable – et alors de telles conclusions sont irrecevables, puisque vous jugez que le refus de prendre une circulaire rappelant ou interprétant l'état du droit ne fait pas grief (voir, entre autres, CE 13 juillet 1965, Association des fonctionnaires sarrois retraités de nationalité française, n° 62226, au Recueil p. 444 ; CE 8 décembre 2000, Syndicat Sud-PTT-Pays de Savoie, n° 209287, aux tables du Recueil ; CE 14 mars 2003, M. L... G..., n° 241057, aux tables du Recueil ; CE 17 décembre 2008, M. C..., n° 310814, 310977, aux tables du Recueil sur un autre point).

Soit vous considérez que ces conclusions sont dirigées contre le refus de prendre un acte réglementaire – et compte tenu de leur formulation, il nous semble que cette lecture est la plus fidèle. Mais alors ces conclusions doivent être rejetées comme non fondées puisque, nous vous l'avons expliqué, la mention « AB » est entièrement régie, s'agissant des produits issus des bovins, par la réglementation de l'Union européenne. De sorte que les autorités nationales détentrices du pouvoir réglementaire ne pouvaient qu'opposer un refus à la demande de l'OABA, sauf à prendre une décision entachée d'incompétence. Vous avez ainsi jugé, dans des domaines voisins, reprenant la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, qu'en présence d'un règlement de l'Union exhaustif, ne renvoyant pas à l'adoption de textes d'application par les Etats membres et ne nécessitant pas de tels textes

³ Sur les modalités de cette accréditation, cf. art. R. 642-53 du CRPM.

pour être pleinement efficace, les autorités nationales sont tenues d'appliquer ce seul règlement, à l'exclusion de toute législation ou réglementation nationale entrant dans son champ (CE 28 octobre 2009, Coopérative agricole « L'Armorique maraîchère », n° 306708, 309751, aux tables du Recueil sur un autre point ; CE 28 novembre 2011, Société Monsanto SAS et autres, n° 313605 et autres, au Recueil p. 586). Dans une telle hypothèse, la compétence de l'Union exclut celle de ses Etats membres.

3. Reste le second chef de conclusions présenté par l'OABA – les conclusions tendant à l'annulation du refus implicite de prendre une mesure mettant fin à la publicité et à la commercialisation des steaks hachés de la marque « Tendre France » certifiés halal et comportant la mention « AB ».

Nous avons décrit tout à l'heure la répartition des compétences entre l'INAO et les organismes certificateurs, telle qu'elle ressort des textes législatifs organisant le contrôle de la certification « AB ». Compte tenu de cette répartition des compétences, la mesure que réclamait l'OABA ne pouvait être prise que par l'organisme certificateur de l'entreprise Bionoor – il s'agit, en l'occurrence, d'Ecocert France. L'OABA y insiste encore dans le mémoire en réplique qu'elle a présenté à la suite des observations en défense du ministre de l'agriculture et de l'INAO : ce qu'elle demandait, c'était le retrait de la certification « AB » pour les produits fabriqués à partir de viande de bovins abattus sans étourdissement préalable que commercialise la société Bionoor. Vous devez par conséquent considérer, pour donner une portée utile aux conclusions de l'OABA tendant à l'annulation du refus implicite opposé à cette demande, que ces conclusions sont dirigées contre une décision prise par Ecocert France.

Cette interprétation fait elle-même naître une série de questions préalables à l'examen de ces conclusions : la juridiction administrative est-elle compétente pour connaître d'une décision d'un organisme certificateur refusant le retrait de la mention « AB » ? Si oui, un refus implicite a-t-il bel et bien été opposé, en l'espèce, par Ecocert France, que l'OABA est recevable à attaquer ? Et, si vous répondez également par l'affirmative à cette deuxième question, quelle est la juridiction compétente, au sein de l'ordre administratif, pour statuer sur les conclusions à fin d'annulation de ce refus ?

3.1. Nous proposerons de répondre par l'affirmative à la première question, dès lors que la décision en litige nous paraît manifester la mise en œuvre d'une prérogative de puissance publique exercée pour les besoins d'une mission de service public.

Rappelons que, selon votre jurisprudence, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public (CE section, 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés, n° 264541, au Recueil).

3.1.1. Les organismes certificateurs peuvent être des personnes privées, nous l'avons dit – ainsi Ecocert France est constitué sous forme de société par actions simplifiée. Il ne fait aucun doute que ces organismes assurent une mission d'intérêt général, puisqu'ils contribuent à la réalisation des objectifs de la politique conduite dans le domaine de la qualité et de l'origine des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer, qui sont

énumérés à l'article L. 640-1 du CRPM⁴, et plus particulièrement à ceux mentionnés dans les considérants du règlement du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique⁵. Il est également certain que ces organismes sont contrôlés par l'administration puisque l'INAO les agrée, les évalue, réalise toute vérification utile et, surtout, approuve leurs plans de contrôle.

3.1.2. La vérification du troisième critère utilisé par votre jurisprudence pour identifier la mission de service public est un peu moins évidente. Le pouvoir de délivrer, refuser, maintenir ou retirer le bénéfice de la mention « AB » constitue-t-il une prérogative de puissance publique ? La question est inédite dans votre jurisprudence mais il nous semble que oui.

Vous avez déjà jugé que procèdent de l'exercice de prérogatives de puissance publique la délivrance de l'accréditation permettant la réalisation d'examens de biologie médicale (CE 23 décembre 2010, Conseil national de l'ordre des médecins et syndicat national des médecins biologistes, n° 337396, aux tables du Recueil pp. 969-988) ou celle des certificats de navigabilité des aéronefs civils (CE 23 mars 1983, SA Bureau Véritas et autre, n° 33803, au Recueil p. 824). Toutefois, et cela marque une différence par rapport à ces précédents, la mention « AB » n'est pas, à strictement parler, une condition mise à l'exercice d'une activité.

Vous jugez par ailleurs, en matière de certification, que l'association française de normalisation (Afnor) exerce une prérogative de puissance publique lorsqu'elle homologue des normes, qui peuvent être rendues obligatoires et faire l'objet d'une sanction de conformité par l'apposition de la marque NF, de même que lorsqu'elle approuve les caractères que doit présenter un produit pour lequel est demandé l'usage de cette marque (CE 8 mars 2002, SARL Plettac échafaudages, n° 210043, aux tables du Recueil p. 625-657). En revanche, ce n'était pas le cas lorsque l'Afnor se bornait à enregistrer une norme, dès lors que cette procédure d'enregistrement ne permettait ni de rendre la norme obligatoire ni d'en sanctionner la conformité (CE 17 février 1992, Société Textron, n° 73230, au Recueil p. 66) ; de même, vous jugez que l'établissement, par un organisme certificateur agréé, d'un référentiel pour l'attribution d'une certification ne relève pas d'une prérogative de puissance publique, dès lors que la norme ainsi définie ne s'applique qu'aux opérateurs économiques sollicitant leur certification et que sa méconnaissance ne peut avoir d'autre sanction que le retrait de la certification (CE 24 mars 1999, Association pour la gestion du patrimoine immobilier, n° 189478, aux tables du Recueil pp. 688-703).

Le cas de l'espèce nous paraît se situer au confluent de ces deux courants de jurisprudence. En matière d'agriculture biologique, les organismes certificateurs se bornent à attribuer et contrôler une certification qui n'est pas obligatoire et la seule sanction du non-respect des règles relatives à cette certification est son retrait pour les produits concernés – ou, en cas d'infraction grave ou prolongée, l'interdiction faite à l'opérateur de prétendre à cette certification pendant un certain temps. Toutefois, si la mention « AB » ne conditionne pas l'exercice même d'une activité économique, elle donne accès à des segments de marché particuliers. Surtout, les conditions mises à la délivrance de cette mention ne sont pas définies par l'organisme certificateur. Elles le sont entièrement par la puissance publique. En outre,

⁴ Parmi ces objectifs, notamment, la promotion de la diversité et de la qualité des produits.

⁵ Répondre à la demande de produits biologiques et contribuer à la protection de l'environnement et du bien-être animal ainsi qu'au développement rural (cons. 1).

pour reprendre les termes mêmes de la loi, l'organisme certificateur agit « pour le compte ou sous l'autorité de l'INAO », établissement public administratif de l'Etat chargé, aux termes de l'article L. 642-5 du CRPM, de la mise en œuvre des dispositions relatives aux signes d'identification de la qualité et de l'origine. La mention « AB » est donc une certification définie et contrôlée par la puissance publique, dont les organismes certificateurs sont de simples instruments. Nous pensons, par conséquent, que la délivrance de la mention « AB », le contrôle du respect des obligations qui en sont la contrepartie et l'adoption de mesures tirant les conséquences de leur méconnaissance, susceptibles d'aller jusqu'à des sanctions, manifestent l'exercice de prérogatives de puissance publique.

3.2. Si vous nous suivez pour considérer que les organismes certificateurs sont chargés d'une mission de service public, une précision supplémentaire sera nécessaire pour répondre à la deuxième question posée.

L'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000⁶ prévoit que sont considérés comme des « autorités administratives », au sens de cette loi, les « organismes chargés de la gestion d'un service public administratif ».

Le caractère administratif de la mission de service public confiée aux organismes certificateurs nous paraît se déduire immédiatement des développements qui précèdent : ces organismes ne sont, en réalité, que les bras armés de l'INAO, que la loi qualifie elle-même d'établissement public administratif, dans la mise en œuvre de la politique conduite dans le domaine de la qualité et de l'origine des produits. Ainsi l'objet de leur activité et le contrôle étroit de la puissance publique sur leurs conditions de fonctionnement nous semblent suffire pour qualifier d'administratif le service public dont ils sont chargés, sans qu'il soit besoin de se pencher sur le troisième critère que votre jurisprudence mobilise parfois pour distinguer un service public administratif d'un service public industriel et commercial, celui des conditions de financement du service.

Chargés d'une mission de service public administratif, les organismes certificateurs entrent donc dans le champ d'application de la loi du 12 avril 2000. Il s'ensuit qu'en application des dispositions de l'article 20 de cette loi, la demande présentée par l'OABA au ministre est réputée avoir été transmise à l'autorité compétente, c'est-à-dire à Ecocert France (voir par exemple, sur cette présomption de transmission à l'autorité administrative compétente, CE 27 juillet 2005, Mme G..., n° 267084, aux tables du Recueil). Un refus implicite a donc bel et bien été opposé par Ecocert France à la demande de l'OABA.

Cette décision, qui manifeste le refus d'exercer ce qui nous paraît assimilable à un pouvoir de police, est certainement susceptible de recours pour excès de pouvoir et l'OABA, compte tenu des intérêts collectifs qu'elle défend, nous paraît assurément justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de ce refus (voyez par exemple, admettant la recevabilité du recours dirigé contre le rejet d'une demande adressée par un syndicat d'auteurs au Conseil supérieur de l'audiovisuel afin que celui-ci prononce une mise en demeure à l'égard d'une chaîne, CE 23 avril 1997, Société des auteurs et compositeurs dramatiques et autres, n° 131688, au Recueil p. 163 ; de même, admettant la recevabilité du recours pour excès de pouvoir introduit par des assurés à l'encontre du refus opposé par l'autorité de contrôle des assurances d'ouvrir une procédure de sanction à l'égard d'un assureur, alors que

⁶ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

ce pouvoir de sanction lui a été confié pour assurer la sécurité du marché, CE section, 30 novembre 2007, M. T... et autres, n° 293952, au Recueil).

3.3. Reste la dernière question, celle de savoir si vous pouvez admettre votre compétence pour statuer sur les conclusions dirigées contre ce refus.

Le refus en question est assurément une décision individuelle et les conclusions tendant à son annulation ne relèvent pas de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'Etat, telle qu'elle est définie par les dispositions de l'article R. 311-1 du code de justice administrative. L'OABA en convient d'ailleurs elle-même, tout en vous demandant de considérer qu'il existe un lien de connexité entre ces conclusions et celles que nous avons examinées tout à l'heure, pour vous proposer de les rejeter – ces dernières, si vous les lisez comme nous, relèvent assurément de votre compétence de premier et dernier ressort puisqu'elles tendent à l'annulation du refus de prendre un acte réglementaire.

Vos décisions admettant ou excluant la connexité entre des conclusions sont avant tout guidées par des considérations de bonne administration de la justice. Vous admettez la connexité lorsqu'il y a un intérêt à juger ensemble des conclusions dont une partie relève de votre compétence, c'est-à-dire, concrètement, lorsqu'elles posent des questions communes⁷ – et à condition, toujours, qu'elles ne relèvent pas de voies de recours distinctes (CE 16 juin 2004, M. B..., n° 265915, aux tables du Recueil). Ainsi, tout en affirmant qu'il n'existe pas de lien de connexité entre les conclusions visant un acte réglementaire et celles dirigées contre la décision individuelle prise pour son application (par exemple CE 28 juillet 2000, M. T... et M. G..., n° 188494, aux tables du Recueil ; CE 28 mars 2011, M. B..., n° 326919, aux tables du Recueil sur un autre point), vous admettez par exception, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de retenir le jugement d'une affaire lorsque le sort du litige individuel est commandé par la solution apportée au recours formé contre l'acte réglementaire (par exemple CE 13 décembre 2006, M. G... et M. L..., n° 297428 et 298875, au Recueil p. 562 sur un autre point ; CE 9 mai 2011, M. R..., n° 343460, aux tables du Recueil sur un autre point).

Il nous semble, par analogie avec ces précédents, que vous n'êtes nullement dans une hypothèse de connexité. Si vous nous suivez pour rejeter les conclusions de l'OABA dirigées contre le refus d'édicter l'acte réglementaire qu'elle appelle de ses vœux, pour les motifs que nous avons indiqués, vous ne prendrez aucunement position sur la question posée par le second chef de conclusions présenté par l'association. C'est-à-dire la question de savoir si le droit de l'Union, qui régit entièrement la délivrance de la mention « AB » en ce qui concerne les produits issus de la viande bovine, exclut le bénéfice de cette mention dans l'hypothèse où l'animal a été abattu sans étourdissement préalable. La réponse à cette question, de surcroît, ne s'impose pas avec évidence.

Dans ces conditions, nous sommes d'avis qu'il faut renvoyer le jugement du surplus des conclusions de l'OABA au tribunal administratif compétent. Ces conclusions soulèvent un litige qui nous paraît au nombre de ceux « relatifs aux législations régissant les activités professionnelles », au sens des dispositions de l'article R. 312-10 du code de justice administrative (vous rangez parmi ces litiges, par exemple, ceux relatifs aux autorisations de

⁷ C'est notamment le cas lorsqu'il existe un lien de subordination nécessaire entre les litiges (CE 13 mai 1964, Sieurs C... et autres, au Recueil p. 289).

mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques : CE 3^e sous-section jugeant seule, Union nationale de l'apiculture française, n° 346508, aux tables du Recueil). Vous en déduirez que le tribunal administratif compétent est celui dans le ressort duquel a son siège la société Bionoor. Dès lors qu'elle est sise à Aulnay-sous-Bois, en Seine-Saint-Denis, vous renverrez le surplus des conclusions de l'OABA au tribunal administratif de Montreuil.

Par ces motifs nous concluons :

- au rejet des conclusions tendant à l'annulation du refus du pouvoir réglementaire d'interdire l'apposition de la mention « AB » sur les produits de viande bovine issue d'animaux abattus sans étourdissement, ainsi que des conclusions à fin d'injonction présentées sur ce point par l'OABA ;
- à ce que le jugement du surplus des conclusions de la requête et de celles présentées par l'INAO au titre de l'article L. 761-1 du CJA soit attribué au tribunal administratif de Montreuil