

# Note juridique à destination de la Commission européenne sur la compatibilité avec le droit de l'Union de la certification Haute Valeur Environnementale (HVE)

– Par le Professeur Francesco Martucci, Enseignant-chercheur de l'Université Paris II Panthéon-Assas, et Virginie Coursière-Pluntz, avocat associé du cabinet PDGB –

1. Consacrée par le législateur en 2010<sup>1</sup>, la certification Haute Valeur Environnementale (HVE) est en forte croissance : le nombre d'exploitations certifiées a plus que doublé entre 2020 et 2021, passant de 8 218 exploitations au 1<sup>er</sup> juillet 2020 (dont 6 699 en viticulture - soit 81%) à 19 216 exploitations au 1<sup>er</sup> juillet 2021 (+ 11 000 exploitations en un an)<sup>2</sup>.

Les conditions d'obtention de la certification ont été précisées par le pouvoir réglementaire. La mention HVE ouvre droit à des aides et des mesures spécifiques pour les exploitations qui en bénéficient ainsi que pour les produits issus de ces exploitations. Eu égard aux fonctions assumées par la HVE, il est légitime de s'interroger sur la compatibilité de cette certification avec le droit de l'Union européenne.

## I. Le cadre juridique

2. En vertu de l'article L. 611-6 du code rural et de la pêche maritime (ci-après « Code rural »),

« [l]es 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

<sup>1</sup> Article 109 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>2</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information sur l'autonomie alimentaire de la France et au sein de ses territoires, N° 4786, Décembre 2021, p. 84, disponible à l'adresse suivante : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/115b4786\\_rapport-information#\\_Toc256000082](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/115b4786_rapport-information#_Toc256000082).

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

Le cadre réglementaire a été fixé par le décret n° 2011-694 du 20 juin 2011 relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles modifié par le décret n°2016-2011 du 30 décembre 2016.

3. L'article R. 641-57-1 du Code rural précise les conditions dans lesquelles la mention valorisante « issu d'une exploitation de haute valeur environnementale » ou de toute autre dénomination équivalente est 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 cette mention 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 » du même code. Le logo est le suivant :



4. L'article D. 617-4 du Code rural précise que

« 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 :

- soit par des indicateurs composites ;
- soit par des indicateurs globaux.

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

Il convient en effet de rappeler que la certification environnementale comporte trois niveaux. Seul le troisième niveau ouvre droit à l'obtention de la mention HVE. Les seuils de performance environnementale relatifs à la certification environnementale des exploitations agricoles et les

indicateurs les mesurant ont été fixés par un arrêt en date du 20 juin 2011<sup>3</sup>. Ces indicateurs sont fondés sur des résultats relatifs à la biodiversité, la stratégie phytosanitaire, la gestion de la fertilisation et de l'irrigation.

Le ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire a publié sur son site Internet les plans de contrôle pour le niveau 3 de la HVE<sup>4</sup>. La certification HVE peut s'obtenir par deux voies qui répondent à deux approches distinctes.

D'une part, l'approche « thématique », dite « **voie A** », est fondée sur quatre indicateurs : biodiversité, stratégie phytosanitaire, gestion de la fertilisation et gestion de l'irrigation ; chaque indicateur est à son tour composé d'items.

<p style="text-align: center;"><b>Biodiversité :</b></p> <p>Part de la SAU en infrastructures agro-écologiques Poids de la culture principale Nombre d'espèces végétales cultivées Nombre d'espèces animales élevées Variété, race ou espèce menacée</p>	<p style="text-align: center;"><b>Gestion de la fertilisation</b></p> <p>Bilan azoté Utilisation d'outils d'aide à la décision Pourcentage de la SAU non fertilisé Part des légumineuses dans la SAU Couverture des sols</p>
<p style="text-align: center;"><b>Stratégie phytosanitaire :</b></p> <p>Surfaces non traitées Indicateur de fréquence de traitement phytosanitaire Utilisation de méthodes alternatives à la lutte chimique Pourcentage de la SAU engagé dans une MAE réduction de phytos Conditions d'application des traitements visant à limiter les fuites dans le milieu Diversité spécifique et variétale Enherbement inter-rang Recyclage et traitement des eaux d'irrigation</p>	<p style="text-align: center;"><b>Gestion de l'irrigation</b></p> <p>Enregistrement des pratiques d'irrigation Utilisation d'outils d'aide à la décision Utilisation de matériels optimisant les apports d'eau Adhésion à une démarche collective Pratiques agronomiques mises en œuvre pour économiser l'eau Part des prélèvements en période d'étiage Recyclage des eaux d'irrigation (culture hors sol) Récupération des eaux de pluie</p>

D'autre part, l'approche « globale », dite « **voie B** », est fondée sur le respect d'un ratio intrants/chiffres d'affaires inférieur à 30 % et d'une part de la SAU en infrastructures agro-écologiques supérieur à 10 % ou de la SAU en prairie permanente supérieure à 50 %.

<sup>3</sup> Arrêté du 20 juin 2011 portant application de l'article D. 617-4 du code rural et de la pêche maritime et arrêtant les seuils de performance environnementale relatifs à la certification environnementale des exploitations agricoles et les indicateurs les mesurant et son arrêté rectificatif du 14 juillet 2011 modifié par l'arrêté du 22 février 2016.

<sup>4</sup> <https://agriculture.gouv.fr/certification-environnementale-mode-demploi-pour-les-exploitations>

5. En vertu de l'article D. 617-4 du Code rural, 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 pour pouvoir utiliser la mention HVE.

## II. Les aides et mesures conditionnées par l'obtention de la HVE

6. En premier lieu, la HVE a vocation à jouer un rôle dans la mise en œuvre de la politique agricole commune. Ainsi qu'il ressort du plan stratégique national (PSN) présenté par la France, la certification HVE est une certification que le gouvernement français entend promouvoir comme moyen d'accès au niveau supérieur d'éco-régime établi par l'article 31 du règlement (UE) 2021/2115 relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC (ci-après "Règlement PSN")<sup>5</sup>.

7. 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 €<sup>6</sup>. 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 biologique<sup>7</sup>, dans la limite de 5.000 €.

8. 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'alimentation. Ainsi, les produits issus 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<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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 ».

<sup>7</sup> Prévu à l'article [244 quater L](#) du code général des impôts.

<sup>8</sup> 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<sup>er</sup> 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

7. 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<sup>9</sup>.

8. On notera que la mention HVE est cumulable avec d'autres signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) ou d'autres mentions valorisantes, pour autant qu'il n'y ait pas de contradiction avec la réglementation de l'UE<sup>10</sup>. La loi EGalim prévoit que, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2030, les exploitations concernées par ces SIQO – label rouge, appellation d'origine, indication géographique, spécialité traditionnelle garantie, mention « agriculture biologique » – devront répondre aux exigences de la certification HVE<sup>11</sup>.

### **III. La contribution très limitée de la certification HVE à l'amélioration des performances environnementales de l'agriculture française**

9. Le législateur français a institué la HVE avec la volonté que puissent bénéficier de cette certification uniquement « les exploitations utilisant des modes de production particulièrement respectueux de

---

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 ; ».

<sup>9</sup> 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 ».

<sup>10</sup> Article L. 640-2 du Code rural :

« Les produits agricoles, forestiers ou alimentaires et les produits de la mer peuvent, dans les conditions prévues par le présent titre et lorsqu'il n'y a pas de contradiction avec la réglementation de l'Union européenne, bénéficier d'un ou plusieurs modes de valorisation appartenant aux catégories suivantes :

1° Les signes d'identification de la qualité et de l'origine : [label rouge, appellation d'origine, indication géographique, spécialité traditionnelle garantie, mention « agriculture biologique »]

2° Les mentions valorisantes : [...]

- la mention " issus d'une exploitation de haute valeur environnementale " ;

3° La démarche de certification de conformité des produits ».

<sup>11</sup> Loi EGalim précitée, article 48.

l'environnement »<sup>12</sup>. Le niveau 3 constitue ainsi le niveau d'exigences environnementales reposant sur des indicateurs de performance environnementale<sup>13</sup>.

Toutefois, un consensus se dégage en France pour contester l'apport de la certification HVE pour améliorer les performances environnementales des exploitations agricoles. En effet, le cahier des charges fixé pour l'obtention de la HVE fait l'objet de très vives contestations, au motif que les indicateurs choisis et les méthodes appliquées ne permettent pas de satisfaire aux exigences environnementales que cette certification est censée satisfaire. Les constats sont pour le moins sévères.

10. La contribution très limitée de la certification HVE à l'amélioration des performances environnementales de l'agriculture française est tout d'abord dénoncée par plusieurs institutions publiques nationales de premier plan.

Début 2021, l'Office français de la biodiversité (OFB), établissement public de l'État créé au 1<sup>er</sup> janvier 2020 et placé sous la double tutelle du ministère de la Transition écologique et du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation<sup>14</sup>, a produit, à la demande des ministères de l'agriculture et de la transition écologique, une étude détaillée de la certification HVE, dans le but précisément d'éclairer le débat sur le niveau d'exigence réel de cette certification environnementale, alors que l'ouverture du bénéfice de l'éco-régime de la PAC ou d'un crédit d'impôt spécifique aux exploitations certifiées HVE était vivement contestée<sup>15</sup>. Cette étude est fournie en pièce jointe.

L'OFB conclut son étude sur la HVE en appelant lui aussi à une révision profonde des critères d'éligibilité :

« Les indicateurs de résultats utilisés pour l'accès au 3<sup>ème</sup> niveau de la certification environnementale et permettant l'usage de la mention valorisante « Haute valeur environnementale » permettent de mesurer la performance de ces exploitations par rapport à la situation générale de l'agriculture française. Leur analyse détaillée démontre que les seuils retenus ne permettent pas de sélectionner des exploitations particulièrement vertueuses. C'est notamment le cas des exploitations viticoles, qui constituent aujourd'hui la grande majorité (plus de 80 %) des exploitations certifiées HVE, et pour lesquelles le seuil d'accès à la certification HVE est très facilement atteint, du fait de la forte valeur ajoutée de la production, mais sans lien avec une réelle plus-value environnementale. D'autres critères, dont le choix pour évaluer la

---

<sup>12</sup> Article L. 611-6 du Code rural.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Loi n°2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité.

<sup>15</sup> OFB, Haute valeur environnementale : Analyse détaillée des critères d'éligibilité au niveau 3 de la certification environnementale des exploitations agricoles, 2021.

performance environnementale est pertinent, devraient voir leurs seuils revus pour répondre aux exigences environnementales actuelles.

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** »<sup>16</sup>.

S'appuyant sur les conclusions de l'OFB, l'Autorité environnementale, dans un avis d'octobre 2021 sur le plan stratégique national de la politique agricole commune 2023-2027<sup>17</sup>, a recommandé de

- « de retenir pour le label HVE révisé un niveau **sanctionnant une réelle performance environnementale**, de l'ensemble de l'exploitation certifiée, s'inscrivant dans la trajectoire des engagements européens et nationaux en matière de biodiversité, d'eau et de climat » ;
- « de fournir le nouveau référentiel du dispositif HVE **avant** la mise en consultation du PSN ».

L'étude de l'OFB est également mentionnée dans un rapport parlementaire de décembre 2021, selon lequel la promotion de la HVE ne peut se poursuivre sans un renforcement de sa fiabilité<sup>18</sup>.

11. En parallèle, la Cour des comptes a elle-aussi vivement critiqué la certification HVE dans un rapport d'octobre 2021 :

« [L]e label haute valeur environnementale de niveau 3 (HVE 3 qui seul permet de se prévaloir de ce label auprès des consommateurs), déjà obtenu par plus de 8 000 exploitations, également envisagé comme moyen d'accès au niveau supérieur d'éco-régime dans le projet de PSN, **n'apporte en revanche pas de garantie environnementale suffisante** à l'heure actuelle. **La révision des exigences et des voies d'accès à ce label est donc un préalable indispensable pour y adosser le paiement de l'éco-régime**, alors même que le plan biodiversité ambitionne 15 000 exploitations certifiées en 2022 et 50 000 en 2030 »<sup>19</sup>.

12. Les acteurs de la société civile ont également critiqué la certification HVE.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 12-13.

<sup>17</sup> Autorité environnementale, Plan stratégique national de la politique agricole commune 2023-2027, Séance du 20 octobre 2021, N° Ae 2021-78, pp. 17 et 33, disponible à l'adresse suivante : [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/211022\\_psn\\_pac\\_delibere\\_cle08263b.pdf](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/211022_psn_pac_delibere_cle08263b.pdf).

<sup>18</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information sur l'autonomie alimentaire de la France et au sein de ses territoires, N° 4786, Décembre 2021, p. 84, disponible à l'adresse suivante : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/115b4786\\_rapport-information#\\_Toc256000082](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/115b4786_rapport-information#_Toc256000082).

<sup>19</sup> Cour des comptes, Accompagner la transition agroécologique. Les enjeux structurels pour la France, Rapport d'octobre 2021, p. 19 : disponible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-10/20211021-NS-Transition-agroecologique.pdf>. Gras ajouté.

Dans une note publiée en mars 2021, l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), think tank partenaire de Sciences po Paris, parvient à la conclusion :

« L'analyse approfondie des critères de la certification HVE fait apparaître qu'en l'état actuel de son cahier des charges, cette certification ne peut prétendre accompagner une réelle démarche de transition agroécologique »<sup>20</sup>.

La note soulignait en particulier :

« Dans le contexte européen actuel, la France ne peut cependant s'engager seule dans un dispositif d'écorégime ambitieux au risque de créer des distorsions de marché défavorables aux agriculteurs français engagés dans une démarche de progrès »<sup>21</sup>.

Ainsi, en décembre 2020, la Confédération paysanne y voit davantage un « outil de greenwashing » que de transition agroécologique<sup>22</sup>.

En septembre 2021, les associations de protection de l'environnement Greenpeace et WWF ainsi que le Bureau d'analyse sociétale pour une information citoyenne (BASIC) ont publié une étude montrant que la HVE pâtit de deux écueils : d'une part, le manque de transparence sur les résultats obtenus sur le terrain, d'autre part, l'absence de critères communs obligatoires qui s'appliquent à tous les agriculteurs engagés dans la démarche<sup>23</sup>.

L'UFC-Que Choisir souligne quant à elle que

« [I]es démarches partageant le socle de la certification environnementale (Agri Confiance, Zéro Résidus de Pesticides et la certification Haute Valeur Environnementale - HVE), ont les effets positifs les plus faibles et les moins avérés des démarches étudiées » et que, pour la HVE, les impacts positifs sont « faibles et peu avérés » pour la santé humaine, les ressources en eau, la biodiversité, la qualité de

---

<sup>20</sup> P.-M. AUBERT, X. POUX, « La certification Haute Valeur Environnementale dans la PAC : enjeux pour une transition agroécologique réelle », IDDRI, Sciences po, n°4, mars 2021, p. 4. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/propositions/la-certification-haute-valeur-environnementale-dans-la-pac>.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Confédération paysanne, « HVE outil de greenwashing, pas de transition agroécologique », 2 décembre 2020, [https://www.confederationpaysanne.fr/sites/1/articles/documents/HVE-Outil\\_Greenwaging\\_pas\\_TransitionAgricole.pdf](https://www.confederationpaysanne.fr/sites/1/articles/documents/HVE-Outil_Greenwaging_pas_TransitionAgricole.pdf)

; voir par exemple <https://www.agro-media.fr/actualite/le-label-hve-au-coeur-de-la-tourmente-45483.html>

<sup>23</sup> BASIC, Greenpeace, WWF, Étude de démarches de durabilité dans le domaine alimentaire rapport d'analyse transverse, septembre 2021, p. 49. [https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2021/09/Etude-demarches-durabilites-GREENPEACE\\_WWF-BASIC.pdf](https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2021/09/Etude-demarches-durabilites-GREENPEACE_WWF-BASIC.pdf)



l'air et le climat de sorte que cela implique « de remettre en question le choix des pouvoirs publics français d'encourager la Haute Valeur Environnementale »<sup>24</sup>.

13. Dans ses Observations du 31 mars 2022 relatives au plan stratégique relevant de la PAC présenté par la France<sup>25</sup>, sur lesquelles on reviendra, la Commission européenne a, s'agissant de la certification HVE, demandé à la France « **de tenir compte du niveau de sa contribution aux objectifs environnementaux** par rapport à l'agriculture biologique et si nécessaire de **différencier les niveaux de rémunération** »<sup>26</sup>.

14. Dans le projet de réponses aux Observations de la Commission qui a été circularisé en mai 2022, la France admet elle-même que :

« La certification « Haute valeur environnementale » (HVE) [...] **nécessite en ce sens dans sa forme actuelle une rénovation** de son cahier des charges, ainsi qu'indiqué dans le PSN. Cette rénovation a déjà été engagée depuis plusieurs mois, et sera finalisée avant l'été (voir réponse à l'observation n°40), a pour objectif d'atteindre un **niveau d'ambition important susceptible de justifier l'octroi des soutiens de l'écorégime** en s'appuyant sur des organismes certificateurs agréés, ainsi que le détaillent les réponses fournies aux observations n°114 et 119 notamment. Les principales modifications porteront sur la suppression de la voie B comme critère d'accès à l'écorégime, la révision des références et le renforcement des seuils des items (biodiversité, phytosanitaire, fertilisation, irrigation) qui permettent de capitaliser des points permettant d'atteindre la certification et l'inclusion d'un seuil minimal d'accès qui est celui de la conditionnalité avant de cumuler les points permettant d'atteindre la certification »<sup>27</sup>.

La France y indique qu'elle travaille sur plusieurs axes afin de « préserver la vision globale du niveau d'exigence du référentiel »<sup>28</sup> :

- Réserver l'accès à l'éco-régime à la voie A et supprimer la voie B ;

<sup>24</sup> UFC-Que choisir, Labels alimentaires et signes de qualité : des promesses non tenues : une révision s'impose !, 28 septembre 2021, p. 12. <https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-labels-alimentaires-et-signes-de-qualite-promesses-non-tenues-une-revision-s-impose-n94920/?dl=87132>

<sup>25</sup> Observations relatives au Plan Stratégique relevant de la PAC présenté par la France, 31 mars 2022, Ref. Ares(2022)2417405 - 31/03/2022 : [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/observation-letter-france-annex\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/observation-letter-france-annex_fr.pdf).

<sup>26</sup> *Ibid.*, point 40, Gras ajouté.

<sup>27</sup> Projet de réponses aux observations de la Commission européenne sur le plan stratégique national de la PAC 2023-2027, page 15, Gras ajouté.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp 46-47.

- Réviser les référentiels et grilles de notation de certains indicateurs et tenir compte d'items nouveaux dans le but de « renforcer la cohérence du dispositif » ;
- Actualiser les références et listes techniques de certains items et en renforcer ou en supprimer d'autres pour garantir un niveau d'ambition supérieur à la conditionnalité ou, à l'inverse garantir l'absence de doubles financements avec l'éco-régime ;
- Enfin, renforcer le niveau d'exigence global du référentiel au-delà du niveau d'exigence de la conditionnalité, afin de « renforcer son impact environnemental.

On le voit bien, c'est l'ensemble de l'architecture de la certification HVE qui est remise en cause par la France elle-même.

#### IV. L'incompatibilité de la HVE avec l'éco-régime de l'article 31 du Règlement PSN

15. Dans ses Observations du 31 mars 2022 relatives au plan stratégique relevant de la PAC présenté par la France, la Commission européenne a estimé qu'il est nécessaire de clarifier et si besoin de modifier certains éléments du PSN français afin qu'il respecte pleinement le cadre réglementaire, particulièrement en ce qui concerne la certification HVE dans le cadre de l'éco-régime<sup>29</sup> :

« La Commission **note avec préoccupation** que la rémunération de niveau supérieur pour service environnemental dans l'éco-régime est la même pour l'agriculture biologique et la certification HVE alors que le cahier des charges de cette dernière est beaucoup moins contraignant. Elle ajoute qu'elle prend note que la certification HVE est en cours de révision, mais demande à la France **de tenir compte du niveau de sa contribution aux objectifs environnementaux** par rapport à l'agriculture biologique et si nécessaire de **différencier les niveaux de rémunération** »<sup>30</sup>.

16. La révision en cours du référentiel HVE par la France n'est pas en mesure de lever les préoccupations de la Commission, dès lors que cette révision n'est pas aboutie et qu'il n'existe aucune certitude tant sur sa temporalité que sur son contenu.

La Commission l'a clairement indiqué à la France dans ses Observations :

---

<sup>29</sup> Commission européenne, Observations relatives au Plan Stratégique relevant de la PAC présenté par la France, 31 mars 2022, Ref. Ares(2022)2417405 - 31/03/2022, point 10 : [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/observation-letter-france-annex\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/observation-letter-france-annex_fr.pdf).

<sup>30</sup> *Ibid.*, point 40, Gras ajouté.

« [D]ans la situation de révision en cours du cahier des charges de la certification environnementale des exploitations agricoles, la Commission n'est pas en mesure à ce stade d'en évaluer les bénéfices environnementaux et climatiques »<sup>31</sup>.

Il a en conséquence été demandé à la France

« soit de reporter l'inclusion des options d'accès à l'éco-régime par les certifications CE2+ et HVE à l'occasion d'une prochaine révision du Plan soit de suspendre ces options dans le Plan jusqu'à la mise en place du nouveau cahier de charges »<sup>32</sup>.

De fait, et ce point est essentiel, la conformité de la décision de la Commission au règlement PSN serait compromise si la Commission acceptait que la certification HVE ouvre droit à l'éco-régime français sans avoir pu s'assurer que les critères révisés d'obtention de la certification respectent les conditions du règlement.

17. En application de l'article 118, paragraphe 6, du règlement (UE) 2021/2115, la Commission approuve chaque plan stratégique relevant de la PAC au moyen d'une décision d'exécution respectant les dispositions du règlement. En conséquence, le plan stratégique national de la France doit donc être compatible avec le droit de l'Union.

La décision d'exécution serait en effet entachée d'une invalidité si la Commission venait à approuver un plan stratégique national qui ne respecte pas les dispositions du règlement PSN et, de façon plus générale, le droit de l'Union européenne.

Or, le recours par la France à la certification HVE pour la mise en œuvre des éco-régimes méconnaît clairement le règlement (UE) 2021/2115.

18. À titre liminaire, l'on observe que le règlement (UE) 2021/2115 doit être interprété dans le cadre constitutionnel des traités.

Ainsi, l'article 3 du traité sur l'Union européenne (TUE) assigne comme objectif à l'Union notamment d'œuvrer pour « un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement ». Selon la jurisprudence de la Cour de justice, la protection de l'environnement est élevée au rang des objectifs essentiels de l'Union<sup>33</sup> et « revêt un caractère tant transversal que fondamental »<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid., point 119.

<sup>33</sup> CJCE, 7 février 1985, *ADBHU*, 240/83, ECLI:EU:C:1985:59 ; CJCE, 20 septembre 1988, *Commission c/ Danemark*, 302/86, ECLI:EU:C:1988:421 ; CJCE, gde ch., 13 septembre 2005, *Commission c/ Conseil*, C-176/03, ECLI:EU:C:2005:542.

<sup>34</sup> CJUE, Gde ch., 12 novembre 2019, *Commission / Irlande*, C-261/18, ECLI:EU:C:2019:955, pt 155 ; CJUE, 28 février 2012, *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103.

L'article 37 de la Charte des droits fondamentaux ajoute qu'« un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ».

L'article 11 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose quant à lui que « [l]es exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable ». La Cour de justice considère que cette clause d'intégration environnementale implique « que l'objectif environnemental puisse être systématiquement mis en balance avec les autres objectifs fondamentaux de l'Union »<sup>35</sup>. Ainsi, ajoute-t-elle, que « la protection de l'environnement, qui constitue l'un des objectifs essentiels de l'Union, doit être considérée comme un objectif faisant partie de la politique commune dans le domaine de l'agriculture et qu'elle fait, plus précisément, partie des objectifs du régime de paiement unique »<sup>36</sup>. L'avocate générale TRSTENJAK en a tiré la conclusion que « [l]es règles de l'article [11 TFUE] doivent, avant tout, garantir la réalisation des objectifs des articles [3 TUE] et [191 TFUE]. Ainsi n'est-il pas exclu que, dans certains cas, cette disposition du traité puisse faire prévaloir la protection de l'environnement sur les autres objectifs de la PAC »<sup>37</sup>.

En vertu de cette clause d'intégration environnementale, doit être retenue l'interprétation des dispositions adoptées dans le domaine de la PAC la plus respectueuse de la protection de l'environnement.

19. En ce sens, le législateur de l'Union souligne à de multiples reprises dans le Règlement PSN « l'ambition environnementale élevée de la PAC », dont les éco-régimes doivent être le reflet (considérant 16).

Tels qu'appliqués par les États membres dans leurs plans stratégiques nationaux, les objectifs spécifiques de la PAC doivent « traduire les objectifs généraux de la PAC en priorités plus concrètes et tenir compte de la législation pertinente de l'Union, en particulier en matière de climat, d'énergie et d'environnement » (considérant 22).

De façon générale, le considérant 30 du règlement (UE) 2021/2115 prévoit que :

---

<sup>35</sup> CJUE, 11 septembre 2014, *Essent Belgium NV*, aff. jtes C-204/12 à C-208/12, ECLI:EU:C:2014:2192, Conclusions Bot, ECLI:EU:C:2013:294, pt 97.

<sup>36</sup> CJUE, 14 octobre 2021, *A.M. / Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, C-373/20, ECLI:EU:C:2021:850, point 45 ; CJUE, 9 juin 2016, *Planes Bresco*, C-333/15 et C-334/15, EU:C:2016:426, point 46 ; CJUE, 14 octobre 2010, *Landkreis Bad Dürkheim*, C-61/09, EU:C:2010:606, point 39 ; CJCE, 16 juillet 2009, *Horvath*, C-428/07, EU:C:2009:458, point 29.

<sup>37</sup> CJCE, *Horvath*, C-428/07, précité, Conclusions ECLI:EU:C:2009:47, point 59.

**« Le renforcement et l'amélioration de la protection de l'environnement et de l'action en faveur du climat et la contribution à la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'environnement et de climat sont l'une des principales priorités pour l'avenir de l'agriculture et de la sylviculture de l'Union. La PAC devrait jouer un rôle à la fois dans la réduction des incidences négatives sur l'environnement et le climat, y compris la biodiversité, et dans l'augmentation de la fourniture de biens publics environnementaux sur tous les types de terres agricoles et forestières (y compris les zones à haute valeur naturelle) et dans les zones rurales de manière générale. L'architecture de la PAC devrait donc afficher davantage d'ambition en ce qui concerne la réalisation de ces objectifs »<sup>38</sup>.**

En conséquence, le système des éco-régimes doit servir de fortes ambitions environnementales. Ces ambitions doivent se retrouver dans les conditions mises en place par les États membres au titre des éco-régimes pour que les agriculteurs prennent des engagements plus ambitieux en matière d'environnement et de climat.

20. L'article 31 du règlement (UE) 2021/2115 prévoit en ce sens qu'il revient aux États membres d'établir l'aide au revenu en faveur des programmes volontaires pour le climat, l'environnement et le bien-être animal (ou éco-régimes) dans les conditions précisées par leurs plans stratégiques.

Les États membres sont tenus de soutenir « les agriculteurs actifs ou les groupements d'agriculteurs actifs qui prennent l'engagement de respecter des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat, l'environnement, le bien-être animal et la lutte contre la résistance aux antimicrobiens »<sup>39</sup>.

À cet effet, ils établissent une liste des pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement qui doivent être « conçues de manière à répondre à un ou plusieurs des objectifs spécifiques énoncés à l'article 6 [du règlement (UE) 2021/2115] ». Ces objectifs consistent à :

- contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci, notamment en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et en renforçant la séquestration du carbone, et promouvoir les énergies renouvelables (point d) ;
- favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air, notamment en diminuant la dépendance à l'égard des produits chimiques (point e) ;
- contribuer à mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité et à l'inverser, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages (point f).

<sup>38</sup> Gras ajouté.

<sup>39</sup> Règlement PSN, article 31, paragraphe 2.

En choisissant la HVE comme instrument permettant d'établir la liste des pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement, la France ne répond pas aux objectifs spécifiques énoncés à l'article 6 du Règlement PSN.

Il ressort ainsi de l'étude de l'OFB une double critique de la HVE.

En premier lieu, l'approche globale – voie B – (voir supra § 4) s'avère d'une « simplicité (...) excessive » dans la mesure où elle « ne tient pas compte de paramètres tels que la forte valeur ajoutée de certaines productions et elle aboutit donc à des résultats erronés par rapport à son objectif »<sup>40</sup>. Actuellement, il est patent que la certification par cette voie se fonde sur des critères ne permettant pas « de traduire une plus-value environnementale des exploitations concernées »<sup>41</sup>.

En second lieu, l'approche thématique – voie A – (voir supra § 4) se fonde sur des indicateurs qui, pris individuellement présentent un intérêt « pour mesurer le caractère environnementalement vertueux des exploitations agricoles », estime l'OFB. Cependant, « l'analyse précise de la pondération des différents items et de la facilité d'accumuler des points sans forcément que le fonctionnement global de l'exploitation soit particulièrement vertueux », de sorte que cela « limite la crédibilité environnementale de cette voie d'accès à la certification »<sup>42</sup>.

Il est pourtant impératif que les plans stratégiques nationaux respectent les conditions minimales mises par la Règlement PSN. Au-delà de la question de légalité, il s'agit d'une question de primauté et de subsidiarité : la relative liberté laissée aux Etats membres de déterminer les conditions d'ouverture des éco-régimes ne doit pas conduire à une renationalisation de la PAC qui ne dirait pas son nom.

21. Selon l'article 31, paragraphe 4, du Règlement PSN, chaque éco-régime doit couvrir en principe au moins deux des domaines d'action en faveur du climat, de l'environnement, du bien-être animal et de la lutte contre la résistance aux antimicrobiens, parmi :

- l'atténuation du changement climatique, notamment la réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant des pratiques agricoles, ainsi que la préservation des réservoirs de carbone existants et l'amélioration de la séquestration du carbone
- l'adaptation au changement climatique, notamment les mesures visant à améliorer la résilience des systèmes de production alimentaire ainsi que la diversité animale et végétale afin de renforcer la résistance aux maladies et au changement climatique
- la protection ou l'amélioration de la qualité de l'eau et la réduction de la pression sur les ressources en eau

---

<sup>40</sup> Etude OFB, précitée, p. 7.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid., p. 12.

- la prévention de la dégradation des sols, la restauration des sols, l'amélioration de la fertilité des sols et de la gestion des nutriments et du biote du sol
- la protection de la biodiversité, la conservation ou la restauration des habitats ou des espèces, y compris le maintien et la création de particularités topographiques ou de zones non productives
- les mesures en faveur d'une utilisation durable et réduite des pesticides, en particulier de ceux qui présentent un risque pour la santé humaine ou l'environnement
- les mesures visant à améliorer le bien-être animal ou à lutter contre la résistance aux antimicrobiens.

L'article 31, paragraphe 5, du Règlement PSN exige des États membres que les paiements portent sur des engagements qui :

- a) vont au-delà des exigences réglementaires en matière de gestion et des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) pertinentes;
- b) vont au-delà des exigences minimales pertinentes relatives à l'utilisation des fertilisants et des produits phytosanitaires et au bien-être animal, ainsi que des autres exigences obligatoires pertinentes établies par le droit national et le droit de l'Union;
- c) vont au-delà des conditions établies pour le maintien de la surface agricole;
- d) sont différents des engagements en matière d'environnement et de climat pour lesquels des paiements sont octroyés au titre de l'article 70 du règlement (UE) 2021/2115.

22. Or, s'agissant de la voie A d'accès à la certification HVE (résultant de l'approche « thématique »), l'OFB a relevé dans son étude précitée:

« La certification HVE est donc **3 fois moins exigeante** que la future conditionnalité sur ce critère biodiversité ».

« En particulier, certains points liés à la biodiversité (prise en compte des haies) et à la gestion de la fertilisation (bilan azoté), s'ils ont pu avoir une certaine ambition lors de la création de la certification **ne permettent plus aujourd'hui de mesurer un niveau particulièrement vertueux de l'exploitation par rapport à la moyenne des exploitations françaises** »<sup>43</sup>.

Quant à la voie B (résultant de l'approche 'globale'), l'OFB a relevé dans son étude précitée :

S'agissant du critère de la part des intrants dans le chiffre d'affaires < 30 % : « Cette situation démontre que le seuil de 30 % d'intrants sur le chiffre **d'affaires n'est pas discriminant** pour les exploitations dont les productions sont à forte valeur ajoutée

---

<sup>43</sup> Etude OFB, précitée, p. 8. Gras ajouté.

(cas de la viticulture) ou avec un coût de main d'œuvre prépondérant (cas du maraîchage) »<sup>44</sup>.

S'agissant du critère de la part de la surface agricole utile en infrastructures agro-écologiques, l'OFB considère :

« La certification environnementale de niveau 3 (HVE) utilise donc un référentiel **valorisant les haies 10 fois plus que le référentiel** du verdissement de la PAC depuis 2015. [...] Ces chiffres montrent que **pour tous les départements la part moyenne des haies dans la SAU dépasse largement le niveau d'exigence** de ce critère de la certification HVE »<sup>45</sup>.

L'OFB ajoute :

« En l'état, cette approche peut permettre à la viticulture et au maraîchage notamment de bénéficier de la certification HVE **sans évolution de pratiques, ni réels bénéfices environnementaux liés aux modes de production des exploitations certifiées HVE**. Il conviendrait donc soit d'abandonner cette voie d'accès à la certification HVE, soit de réviser les modalités de calcul pour tenir compte des spécificités économiques et environnementales des différentes filières. C'est un point fondamental pour sa crédibilité, étant donné que **la plupart des exploitations accèdent aujourd'hui à la certification par cette voie sans que les critères utilisés ne permettent de traduire une plus-value environnementale des exploitations concernées** »<sup>46</sup>.

En conclusion de son analyse, l'OFB constate que :

« Les indicateurs de résultats utilisés pour l'accès au 3ème niveau de la certification environnementale et permettant l'usage de la mention valorisante Haute valeur environnementale permettent de mesurer la performance de ces exploitations par rapport à la situation générale de l'agriculture française. Leur analyse détaillée démontre que les **seuils retenus ne permettent pas de sélectionner des exploitations particulièrement vertueuses**. C'est notamment le cas des exploitations viticoles, qui constituent aujourd'hui la grande majorité (plus de 80 %) des exploitations certifiées HVE, et pour lesquelles le seuil d'accès à la certification HVE est très facilement atteint, du fait de la forte valeur ajoutée de la production, mais **sans lien avec une réelle plus-value environnementale**. D'autres critères, dont le choix

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 5. Gras ajouté.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 6. Gras ajouté.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 7. Gras ajouté.



pour évaluer la performance environnementale est pertinent, devraient voir leurs seuils revus pour répondre aux exigences environnementales actuelles »<sup>47</sup>.

23. Ainsi qu'il a été montré, il existe un large consensus, partagé par de nombreux organismes publics, que le cahier des charges de la HVE, tel qu'il est actuellement conçu, ne permet pas de satisfaire aux exigences environnementales les plus élevées, telles qu'elles sont pourtant exigées par le Règlement PSN. Au-delà de sa compatibilité avec le règlement (UE) 2021/2115, la certification HVE est incompatible avec le droit de l'Union à plusieurs égards.

## **V. L'incompatibilité avec le droit général de l'Union européenne**

24. Pour rappel, la validité de décision d'exécution par laquelle la Commission approuve un plan stratégique relevant de la PAC est tributaire du respect, par ce plan, du droit de l'Union européenne. Or, le recours à la certification HVE n'est pas, eu égard au cahier des charges retenu, de nature à satisfaire cette exigence.

Au demeurant, un rapport officiel sur l'application de la loi EGalim a souligné, s'agissant des conditions dans lesquelles les exploitations concernées bénéficiant de SIQO devront également répondre aux exigences de la certification HVE en 2030, que « [l]a compatibilité de cette mesure avec le droit de l'Union européenne nécessite une expertise approfondie »<sup>48</sup>. Les autorités françaises ont ainsi pleinement conscience des difficultés posées.

### **A – La violation du principe d'égalité de traitement**

25. En premier lieu, l'ouverture de l'éco-régime de la PAC à la certification HVE constitue une violation du principe d'égalité tel qu'il est consacré par l'article 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En substance, parce qu'il est fondé sur des indicateurs peu pertinents, le cahier des charges de la HVE conduit à discriminer des exploitations agricoles par rapport à d'autres sans que cela soit fondé des exigences permettant une réelle plus-value environnementale.

26. En droit, le principe d'égalité de traitement, en tant que principe général du droit de l'Union et droit fondamental, impose que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, mais également que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 12. Gras ajouté.

<sup>48</sup> Rapport relatif à la mise en application 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, [https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/application-des-lois/rapports-art-67/2018/rapport\\_art67\\_pmx2009154x\\_loi\\_2018\\_938.pdf](https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/application-des-lois/rapports-art-67/2018/rapport_art67_pmx2009154x_loi_2018_938.pdf).

traitement ne soit objectivement justifié<sup>49</sup>. Ce principe contraint également l'action des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice<sup>50</sup> et de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux<sup>51</sup>.

27. Il en découle que les mesures nationales de mise en œuvre de la PAC doivent donc respecter le principe d'égalité de traitement<sup>52</sup>. En conséquence, lorsqu'ils adoptent leurs plans stratégiques nationaux, conformément au Règlement PSN, les États membres sont tenus de respecter le principe d'égalité de traitement.

28. De jurisprudence constante, l'appréciation du respect du principe d'égalité de traitement implique de procéder en deux phases. Dans un premier temps, la violation éventuelle du principe d'égalité de traitement du fait d'un traitement différencié présuppose ainsi que les situations visées sont comparables eu égard à l'ensemble des éléments qui les caractérisent. Dans un second temps, si les situations sont comparables, les différences de traitement doivent être justifiées par un motif d'intérêt général.

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

D'un côté, au sein même de la 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.

L'application du cahier des charges conduit de plus à écarter des exploitations qui, sans en remplir les critères, s'avèrent plus respectueuses de l'environnement, créant des différences de traitement entre exploitations sans qu'elles soient justifiées par l'intérêt général.

Ainsi, il est patent que, dans la voie d'accès B, les exploitations de filières à forte valeur ajoutée (viticulture) ou à fort coût de main d'œuvre (maraîchage) obtiennent la certification HVE sans avoir à établir aucune amélioration de leur performance environnementale. Est particulièrement révélateur à cet égard la circonstance que 81 % des exploitations certifiées soient en viticulture.

<sup>49</sup> CJUE, 4 mai 2016, *Pillbox 38*, C-477/14, EU:C:2016:324, point 35 ; CJUE, 14 décembre 2004, *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, point 68 ; CJCE, 16 décembre 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine e.a.*, C-127/07, EU:C:2008:728, point 23.

<sup>50</sup> CJCE, 18 juin 1991, *ERT*, C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254 ; CJCE, 29 mai 1997, *Kremzow*, C-299/95, ECLI:EU:C:1997:254.

<sup>51</sup> CJUE, 26 septembre 2013, *Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA / Région wallonne*, C-195/12, ECLI:EU:C:2013:598, point 53. Voir à propos de la pêche, CJUE, 12 juillet 2018, « *Spika* » *UAB*, C-540/16, ECLI:EU:C:2018:565.

<sup>52</sup> CJUE, 15 mai 2014, *Szatmári Malom Kft.*, C-135/13, ECLI:EU:C:2013:293.

Dans la voie d'accès A, la pondération entre indicateurs conduit à avantager certaines exploitations par rapport à d'autres sans que cela soit justifié par des considérations environnementales. Ainsi, les points liés à la biodiversité (prise en compte des haies) et à la gestion de la fertilisation (bilan azoté) ne permettent pas de mesurer un niveau vertueux de l'exploitation au regard des exigences environnementales. 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.

De l'autre côté, 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 du même régime. Au niveau régional, les pouvoirs publics ont décidé pour un certain nombre d'entre eux de traiter de la même manière la Bio et les exploitations HVE. Il y a donc une rupture d'égalité flagrante entre ces deux types d'exploitation.

### **B – L'atteinte à la libre circulation des marchandises**

30. La certification HVE pose également des difficultés sérieuses au regard de la liberté fondamentale de circulation des marchandises protégée par l'article 34 TFUE.

La question n'a certes jamais été évoquée en jurisprudence. Cependant, la combinaison des dispositions prévoyant le principe de la certification HVE (article L. 611-6 du Code rural) et de celles 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 la commande des établissements de restauration collective dont les personnes publiques ont la charge (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.

31. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, les mesures d'effet équivalent sont définies comme les réglementations des États membres qui entravent le commerce entre États membres<sup>53</sup>. Elles sont notamment caractérisées par « les entraves à la libre circulation des marchandises résultant, en l'absence d'harmonisation des législations nationales, de l'application à des marchandises en provenance d'autres États membres, où elles sont légalement fabriquées et commercialisées, de règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces marchandises, même si ces règles sont

---

<sup>53</sup> CJCE, 11 juillet 1974, *Dassonville*, 8-74, ECLI:EU:C:1974:82.

indistinctement applicables à tous les produits »<sup>54</sup>. La Cour de justice considère que l'exigence liée à une certification est susceptible d'entraver, à tout le moins indirectement et potentiellement, l'importation de tels produits en provenance des autres États membres. En effet, une telle obligation a pour effet de rendre l'importation des produits plus difficile<sup>55</sup>. L'article 34 TFUE s'applique ainsi aux activités de certification<sup>56</sup>.

32. En vertu de l'article R. 641-57-1 du Code rural, la mention valorisante « issu d'une exploitation de haute valeur environnementale » peut être employée dans l'étiquetage ou la présentation d'un produit.

Son emploi constitue une entrave au sens de l'article 34 TFUE en ce qu'en l'absence d'harmonisation, elle relève des règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre les marchandises, même si ces règles sont indistinctement applicables à tous les produits<sup>57</sup>. Certes, l'article D. 617-4 du Code rural souligne que « [l]es 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 ». De plus, l'article R. 641-57-5 du Code rural prévoit que « [s]ans préjudice de l'application du règlement (CE) n° 764/2008 du 9 juillet 2008, les produits légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou en Turquie, ou légalement fabriqués dans un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui emploient, dans leur étiquetage ou leur présentation, les termes "issus d'une exploitation de haute valeur environnementale" ne sont pas soumis aux dispositions des articles R. 641-57 à R. 641-57-4 ».

33. Si elle est indistinctement applicable, l'exigence de certification HVE n'en demeure pas moins plus difficile à remplir pour les exploitations non situées sur le territoire national.

Que la certification HVE bénéficie uniquement aux exploitations françaises est établie par la simple circonstance que, depuis 2010, aucune exploitation étrangère n'a obtenu cette certification.

D'une part, les exploitations étrangères devraient remplir les exigences du cahier des charges et obtenir une certification délivrée par un organisme. Disponible uniquement en français, ce cahier des charges risque fort d'être difficile à remplir pour une exploitation établie dans un autre État membre ; la certification s'obtient de surcroît par des organismes uniquement agréés en France<sup>58</sup>. Ces difficultés pour

---

<sup>54</sup> CJCE, 20 février 1979, *Rewe Zentral*, dit «Cassis de Dijon», 120/78, ECLI:EU:C:2009:336 ; CJCE, 4 juin 2009, *Mickelsson*, C-142/05., ECLI:EU:C:2009:336.

<sup>55</sup> CJUE, 4 octobre 2018, *Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA*, C-242/17, ECLI:EU:C:2018:804.

<sup>56</sup> CJUE, 12 juillet 2012, *Fra.bo SpA*, C-171/11, ECLI:EU:C:2012:453 ; CJUE, 1<sup>er</sup> mars 2012, *Ascafor*, C-484/10, ECLI:EU:C:2012:113.

<sup>57</sup> CJCE, 20 février 1979, *Rewe Zentral*, dit «Cassis de Dijon», 120/78, ECLI:EU:C:2009:336 ; CJCE, 4 juin 2009, *Mickelsson*, C-142/05., ECLI:EU:C:2009:336.

<sup>58</sup> Voir la liste : <https://agriculture.gouv.fr/certification-environnementale-liste-des-organismes-certificateurs-agrees-par-le-ministere-de>

les exploitations étrangères à se faire certifier HVE sont aggravées par « la complexité des voies d'accès HVE et CE2+, y compris en termes de gestion et de contrôle »<sup>59</sup>, relevées par la Commission dans ses Observations sur le PSN présenté par la France.

D'autre part, si les producteurs établis dans d'autres États membres peuvent obtenir la certification HVE, il demeure que le logo est celui imposé par le droit français de sorte que cela implique de procéder à un emballage ou un étiquetage, ce qui constitue une entrave au sens de la jurisprudence Dassonville. Un opérateur procéderait difficilement à une transformation du produit agricole pour le marquer HVE afin de l'introduire sur le marché français.

34. Si des entraves à la liberté de circulation des produits peuvent être justifiées par des exigences impératives d'intérêt général (telles que la protection des consommateurs ou la protection de l'environnement), la prise en compte de ces exigences impératives d'intérêt général doit respecter le principe de proportionnalité, c'est-à-dire que ces exigences doivent être aptes à réaliser l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ledit objectif.

Or, pour les raisons précédemment évoquées, la HVE ne satisfait manifestement pas aux conditions de la proportionnalité. Eu égard aux faiblesses structurelles du cahier des charges telles qu'elles ont été mises en évidence, la certification n'est pas apte à atteindre les objectifs de protection des consommateurs et de l'environnement.

### **C – L'incompatibilité avec l'encadrement strict des aides d'État**

35. Dans la mesure où la certification HVE constitue un avantage pour les exploitations en bénéficiant par rapport aux autres exploitations, elle relève des règles relatives aux aides d'État.

Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, constituent des aides d'État,

« dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions »<sup>60</sup>.

Au cas présent, les conditions d'existence d'une entreprise, d'imputabilité de la mesure à l'État, d'octroi d'un avantage, de sélectivité de la mesure et de ses effets sur la concurrence et les échanges entre États membre sont a priori remplies.

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, point 119.

<sup>60</sup> Communication de la Commission relative à la notion d' «aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *JOUE C 262* du 19 juillet 2016, p. 1.

36. Quant à la condition de financement au moyen de ressources d'État, il suffit de constater que la certification HVE :

- donne droit à un crédit d'impôt spécifique<sup>61</sup> ;
- donne une priorité dans les achats des établissements de restauration collective dont sont en charge les personnes publiques ;
- est en passe d'ouvrir droit à un financement dédié au titre des éco-régimes de la nouvelle PAC.

37. En conséquence, la certification HVE fait partie intégrante d'un système qui confère un avantage sélectif à certaines exploitations pour des motifs environnementaux qui ne sont pas établis.

#### **D – L'incompatibilité avec les règles relatives aux marchés publics**

38. L'article 24 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales (EGalim) a prévu que les produits issus 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<sup>62</sup>. L'objectif a été de permettre de donner une préférence aux produits issus d'exploitations certifiées HVE – aux côtés d'autres labels – dans les marchés publics de restauration collective, dont les cantines scolaires.

39. Les articles 42 et 43 de la directive 2014/24/UE précisent les conditions dans lesquelles les pouvoirs adjudicateurs recourent à des spécifications techniques ou des labels pour l'acquisition de produits présentant certaines caractéristiques d'ordre environnemental<sup>63</sup>. Toutefois, la Cour de justice a précisé les conditions dans lesquelles les marchés publics peuvent prévoir des spécifications techniques ou labels environnementaux<sup>64</sup>.

Eu égard au cahier des charges et aux défaillances structurelles dont celui-ci est frappé au regard des exigences environnementales, le recours à la certification HVE dans les marchés publics ne s'avère nullement relever des hypothèses visées par les articles 42 et 43.

---

<sup>61</sup> Article [151](#) de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, précité.

<sup>62</sup> Article L. 230-5-1 du Code rural.

<sup>63</sup> Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, *JOUE* L 94 du 28 mars 2014, p. 65.

<sup>64</sup> CJUE, 10 mai 2012, *Commission / Pays-Bas dit « Max Havelaar »*, C-368/10, ECLI:EU:C:2012:284.

## VI. La dimension de greenwashing liée à l'utilisation de la mention « issu d'une exploitation de haute valeur environnementale »

40. Ainsi qu'il a été exposé, l'OFB a conclu son étude sur la HVE en mettant 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 »<sup>65</sup>.

Les acteurs de la société civile ont eux-aussi alerté à plusieurs reprises sur le fait que la certification HVE favorise le « greenwashing ». Avec Agir pour l'environnement et France Nature Environnement, la Confédération paysanne a ainsi dénoncé une « illusion de transition écologique »<sup>66</sup>.

41. De ce point de vue, la Commission serait en droit de rappeler la France à son obligation de coopération loyale au titre de l'article 4, paragraphe 3, TUE. L'alinéa 3 de cet article dispose en effet impose en effet 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.

42. Au surplus, la Commission a publié, le 30 mars 2022, une proposition de directive visant à renforcer la protection des consommateurs de l'Union européenne face aux pratiques de 'greenwashing' et à l'utilisation de labels de durabilité et d'outils d'information non fiables ou non transparents<sup>67</sup>.

Elle y définit le 'label de durabilité' comme tout label de confiance volontaire, label de qualité ou équivalent, public ou privé, qui vise à distinguer et à promouvoir un produit, un procédé ou une entreprise pour ses caractéristiques environnementales ou sociales, ou les deux. Ce label de durabilité est distinct de tout étiquetage obligatoire requis en vertu du droit de l'UE ou du droit national.

La mention « issu d'une exploitation de haute valeur environnementale » peut être considérée comme un « label de durabilité » au sens de cette définition.

---

<sup>65</sup> OFB, « Haute valeur environnementale » : pp. 12-13.

<sup>66</sup> Confédération paysanne, « HVE outil de greenwashing, pas de transition agroécologique », 2 décembre 2020, [https://www.confederationpaysanne.fr/sites/1/articles/documents/HVE-Outil\\_Greenwaging\\_pas\\_TransitionAgricole.pdf](https://www.confederationpaysanne.fr/sites/1/articles/documents/HVE-Outil_Greenwaging_pas_TransitionAgricole.pdf) ; voir par exemple <https://www.agro-media.fr/actualite/le-label-hve-au-coeur-de-la-tourmente-45483.html>

<sup>67</sup> Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2005/29/CE et 2011/83/UE pour donner aux consommateurs les moyens d'agir en faveur de la transition écologique, COM(2022) 143 final.

On sait que l'utilisation d'un label de durabilité, qui est une forme d'allégation environnementale<sup>68</sup>, est susceptible de conférer un avantage déterminant dans la concurrence.

La consultation menée par la Commission en amont de cette proposition a fait ressortir que la multiplication des labels de durabilité constituait un problème.

43. Première étape du plan d'action en faveur de l'économie circulaire concernant les allégations environnementales, la proposition cherche à renforcer les droits des consommateurs en introduisant des dispositions spécifiques dans deux directives qui harmonisent les relations entre les professionnels et les consommateurs: la directive 2005/29/CE sur les pratiques commerciales déloyales<sup>69</sup> et la directive 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs, qui concerne les contrats B2C<sup>70</sup>.

S'agissant des labels environnementaux (ou « de durabilité »), la Commission envisage d'interdire aux professionnels de se prévaloir d'un label de durabilité lors de la commercialisation de produits auprès des consommateurs lorsque l'excellente performance environnementale du produit ou du professionnel ne peut être démontrée. Pour cela, elle envisage d'interdire le recours à un label de durabilité qui n'est pas fondé sur un système de certification ou qui n'est pas établi par des autorités publiques<sup>71</sup>.

Cette seconde exception couvre l'utilisation du label écologique de l'UE<sup>72</sup>, mais aussi des labels écologiques officiellement reconnus dans les États membres.

43. Le cas du label « haute valeur environnementale » montre toutefois très clairement les limites de la présomption accordée aux labels des autorités nationales. Il permet de mettre en lumière le fait qu'un label peut être utilisé comme un levier économique par un État membre, indépendamment de sa réelle plus-value environnementale.

Au cas présent, la raison d'être officielle du label HVE est en effet d'identifier non seulement les exploitations utilisant des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement<sup>73</sup>, mais

---

<sup>68</sup> Voir. Proposition de directive, COM(2022) 143 final, page 27.

<sup>69</sup> Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil (JO L 149 du 11.6.2005, p. 22).

<sup>70</sup> Directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 85/577/CEE du Conseil et la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 304 du 22.11.2011, p. 64).

<sup>71</sup> A ce stade, il est envisagé d'ajouter à l'annexe I de la directive 2005/29/CE listant les pratiques déloyales en toutes circonstances, la pratique consistant à : « afficher un label de durabilité qui n'est pas fondé sur un système de certification ou qui n'a pas été mis en place par des autorités publiques ».

<sup>72</sup> Prévus par le règlement n° 66/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 établissant la label écologique de l'UE.

<sup>73</sup> Article L. 611-6 du Code rural.



également les produits issus de ces exploitations<sup>74</sup>. Dans son projet de réponses aux Observations de la Commission sur son PSN, la France se félicite de l'attrait de la certification HVE qui constitue déjà sur le marché « des marqueurs de qualité en puissance »<sup>75</sup>.

La France en fait ainsi un outil de promotion de ses produits, notamment viticoles, alors même qu'elle n'ignore pas que les exigences posées pour se prévaloir de ce label ne permettent pas de garantir des conditions d'exploitation particulièrement vertueuse. Ce constat pose à nouveau la question de la pertinence d'une approbation préalable des labels de durabilité par un organe de l'UE afin de garantir que les consommateurs ne soient pas induits en erreur.

\* \* \*

Pièce jointe – Office Français de la Biodiversité (OFB) – Note « Haute valeur environnementale : Analyse détaillée des critères d'éligibilité au niveau 3 de la certification environnementale des exploitations agricoles », 2021

---

<sup>74</sup> Dans les conditions prévues à l'article R. 641-57-1 du Code rural.

<sup>75</sup> Précite, p.15.