

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.752 du 9 juin 2023

A. 228.448/XV-4130

En cause : **SCHUMACHER** Helmut,
ayant élu domicile chez
M^e Antoine GREGOIRE, avocat,
avenue Blonden, 21
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos, 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 25 juin 2019, Helmut Schumacher demande l'annulation de « la décision de l'inspecteur général du département du Développement, de la Ruralité et des Cours d'eau et du Bien-être animal de la Région wallonne du 25 avril 2019 décidant de suspendre la certification biologique [qui lui a été] octroyée pour la production d'œufs biologiques pour une durée de six mois à partir du 26 octobre 2018 ».

II. Procédure

Un arrêt n° 252.157 du 18 novembre 2021 a ordonné la réouverture des débats, a octroyé un délai de trente jours à chacune des parties pour déposer des mémoires complémentaires et a chargé le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction. Il a été notifié aux parties.

Les parties ont, chacune, déposé un mémoire complémentaire.

Les mémoires complémentaires ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire complémentaire.

Par une ordonnance du 7 février 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 mars 2023.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Antoine Grégoire, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 252.157, précité. Il convient de s'y référer.

IV. Objet de la réouverture des débats

L'arrêt précité a rouvert les débats en vue d'examiner l'incidence éventuelle de l'arrêt de la Cour d'appel de Liège du 2 novembre 2020, faisant référence notamment à « une nouvelle réglementation [...] concernant la certification bio des constructions à étages », sur l'intérêt au recours de la partie requérante.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

Dans son mémoire complémentaire, la partie requérante indique que l'acte attaqué a bien produit des effets et qu'elle a été contrainte de vendre ses œufs au prix de ceux produits sous le mode conventionnel, la certification de production biologique étant suspendue, ce qui lui a occasionné un manque à gagner. Elle indique que le débat relatif au dommage et à son *quantum* est pendant devant le Tribunal de première instance de Namur et que, par un jugement prononcé le 2 avril 2021, cette juridiction a décidé de surseoir à statuer dans l'attente de l'arrêt du Conseil d'État. Elle relève également que l'arrêt de la Cour d'appel de Liège du 2 novembre 2020 précité n'a été rendu qu'au provisoire. Elle estime que la nouvelle réglementation citée dans l'arrêt n° 252.157 n'a pas non plus d'incidence sur sa situation parce que les règles transitoires prévues ne s'appliquent qu'aux bâtiments avicoles existants qui ont été mis en service conformément à la réglementation précédente et que les parties divergent précisément sur l'interprétation qu'il convient de donner à cette réglementation.

Dans son mémoire complémentaire, la partie adverse partage l'analyse de la partie requérante selon laquelle cette dernière dispose bien d'un intérêt au recours et que la nouvelle réglementation est sans incidence à cet égard.

V.2. Appréciation

Une annulation est une forme particulière de rétablissement de la légalité consistant à faire disparaître rétroactivement l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique, ce qui doit, ou à tout le moins peut, inciter l'autorité à prendre une nouvelle décision.

Eu égard à l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14 de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État « par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ».

Cette exigence vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit, justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la

condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3; Cour eur. D.H., arrêt *Vermeulen c. Belgique*, 17 juillet 2018, §§ 42 et s.).

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats.

Pour être considéré comme suffisant, l'intérêt doit être notamment direct et procurer à la partie requérante un avantage en lien, suffisamment direct, avec la finalité d'une annulation, à savoir la disparition de l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique.

En l'espèce, l'acte attaqué a produit des effets en suspendant la certification bio du requérant pour une durée de six mois à partir du 26 octobre 2018 en précisant toutefois que n'est pas prise en compte dans le calcul de ce délai de suspension, la période durant laquelle la certification a été rétablie au provisoire et à titre conservatoire par une ordonnance du 22 janvier 2019 rendue en référé par le Président du Tribunal de Première Instance de Namur - Division Namur. Le requérant a donc été privé de la certification bio pour la période du 26 octobre 2018 au 22 janvier 2019 (environ trois mois).

La nouvelle réglementation décrite dans l'arrêt n° 252.157 est, à la suite de la modification apportée par le règlement (UE) 2020/1693 du Parlement européen et du Conseil du 11 novembre 2020, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, ce qui, conformément au dispositif de l'arrêt de la Cour d'appel de Liège du 2 novembre 2020, a eu pour effet de lever la mesure ordonnée en référé par le Président du Tribunal de Première Instance de Namur.

Par ailleurs, la mesure transitoire prévue par l'article 26, § 5, du règlement d'exécution (UE) 2020/464 de la Commission du 26 mars 2020 portant certaines modalités d'application du règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les documents nécessaires à la reconnaissance rétroactive des périodes de conversion, la production de produits biologiques et les informations communiquées par les États membres, ne s'applique qu'à l'égard des « exploitations ou unités de production disposant de bâtiments avicoles à étages construits, rénovés ou mis en service avant la date d'entrée en application du présent règlement conformément aux règlements (CE) n° 834/2007 et (CE) n° 889/2008 » et la motivation de l'acte attaqué concerne précisément la question de la conformité des bâtiments de la partie requérante au regard de ces règlements.

La partie requérante conserve un intérêt à voir disparaître l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique avec un effet rétroactif.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation de l'obligation de motivation formelle, de l'appréciation illégale de la situation existante en fait, de la violation des principes généraux de droit de bonne administration, et notamment celui en vertu duquel l'autorité administrative doit agir avec minutie, de la violation de la foi due aux actes, de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant relève que l'acte attaqué indique que la réglementation applicable n'a jamais varié et que la note interprétative du 7 novembre 2017 n'a jamais eu la vocation de modifier la norme réglementaire en vigueur alors que, selon lui, les pièces du dossier permettent de démontrer le contraire. Il observe que la partie adverse ne conteste pas que la situation de l'exploitation n'a jamais varié depuis sa mise en activité en 2015. Il estime que c'est à la suite de l'adoption de la note portant l'intitulé suivant « Note interprétative BIO – 2017 – 01 – REV1 Bâtiments d'élevage pour poules pondeuses » que les densités dans son poulailler ont été considérées comme non conformes. Il ajoute que les pièces du dossier permettent d'établir que, bien que les normes juridiques applicables n'ont jamais varié, sa situation a été appréciée différemment avant et après l'adoption de cette note.

Dans son mémoire en réplique, il critique la position de la partie adverse selon laquelle la note interprétative précitée n'a jamais eu pour vocation de modifier les normes réglementaires en vigueur alors que, avant l'adoption de cette dernière, la conformité de son installation par rapport à la réglementation en vigueur avait été admise, notamment en ce qui concerne les normes de densité. Il relève qu'après l'adoption de cette note, alors que les normes réglementaires n'avaient pas changé, sa certification a été suspendue au motif que son installation n'était plus conforme aux normes de densité. Il en conclut que le motif de l'acte attaqué relatif à l'absence de modification de la réglementation est contraire à la réalité existante en fait.

Dans son dernier mémoire, il souligne qu'à la fin de l'année 2016 l'organisme de certification lui a indiqué que « [d]ans l'attente d'une décision définitive de l'autorité compétente concernant le mode de calcul de la densité dans les poulaillers, aucune sanction ne peut être attribuée actuellement concernant ce point ». Il estime que cette affirmation démontre bien que la réglementation existante n'était pas considérée à ce moment comme étant suffisamment claire et que son application était subordonnée à une décision de l'autorité compétente. Il soutient que la décision en question a finalement été prise en adoptant la note interprétative précitée. Il met en exergue le fait qu'avant l'adoption de l'acte attaqué, il avait obtenu plusieurs certifications sans réserve.

VI.2. Appréciation

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Une autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, peut toujours opérer un revirement d'attitude. Il y a revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce différemment, en application d'une même réglementation, sur deux projets identiques ou voisins. Dans ce cas, l'autorité doit particulièrement motiver sa nouvelle décision. En effet, pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère ce revirement d'attitude. En outre, le revirement d'attitude et sa justification doivent s'apprécier au sujet d'une même autorité et non entre autorités différentes appelées à connaître d'une même demande.

En l'espèce, en ce qui concerne l'argumentation du requérant au sujet de la note interprétative du 7 novembre 2017, l'acte attaqué est motivé comme suit :

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

Que la réglementation wallonne en la matière est contenue dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 2010 concernant le mode de production et l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 février 2008;

Considérant que [le requérant] s'est engagé à plusieurs reprises à respecter la législation et la réglementation en vigueur, sachant pertinemment bien dès le début de son exploitation qu'il était le premier à faire usage d'un système multi-étages, la réglementation existante n'ayant posé aucun problème jusqu'alors pour tous les éleveurs wallons;

Considérant qu'il ressort clairement des considérants du Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil et de ses articles 3 et 4, que la volonté du législateur européen a été de favoriser un mode de production biologique et respectant le cycle et le comportement naturels des animaux;

Que le considérant n° 17 du Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil énonce que "l'élevage biologique devrait respecter des normes élevées en matière de bien-être animal et répondre aux besoins comportementaux propres à chaque espèce animale, et la gestion de la santé animale devrait être axée sur la prévention des maladies. À cet égard, une attention particulière devrait être accordée aux conditions de logement des animaux, aux pratiques d'élevage et aux densités de peuplement. En outre, le choix des races devrait tenir compte de la capacité des animaux à s'adapter aux conditions locales. Les règles d'application en matière de productions animale et aquacole devraient au moins assurer le respect des dispositions de la convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages et des recommandations qui en découlent";

Considérant que la législation européenne a notamment pour but d'encadrer les pratiques d'élevage biologique afin d'éviter le recours à des exploitations intensives et de respecter un maximum le développement et le bien-être des animaux;

Considérant qu'il ressort clairement des considérants du Règlement (CE) 889/2008 de la Commission que la volonté du législateur européen a été d'éviter les élevages intensifs et les méthodes se rapprochant de ce type d'élevage;

Que le considérant 10 énonce d'ailleurs clairement que "dans l'élevage biologique, il importe de veiller à ce que les besoins comportementaux des animaux soient respectés. À cet égard, pour toutes les espèces animales, il est nécessaire que le logement réponde aux besoins des animaux en matière d'aération, de lumière, d'espace et de confort, et il convient, de ce fait, de prévoir des surfaces suffisantes pour donner à chaque animal la liberté de mouvement nécessaire et pour développer le comportement social naturel de l'animal. Il y a lieu de définir des conditions de logement spécifiques et des pratiques d'élevage en ce qui concerne certains animaux, y compris les abeilles. Ces conditions de logement spécifiques doivent garantir un niveau élevé de bien-être animal, l'une des priorités de l'agriculture biologique ; c'est pourquoi elles peuvent aller au-delà des normes communautaires en matière de bien-être applicables à l'agriculture en général. Les pratiques d'élevage biologique doivent permettre d'éviter un élevage trop rapide des volailles. Il convient donc d'établir des dispositions spécifiques destinées à prévenir les méthodes d'élevage intensives

□ ;

Considérant qu'il serait contraire à l'esprit même de la législation européenne d'accepter l'utilisation et la multiplication des systèmes multi-étages, empilant sans limite verticale les animaux les uns au-dessus des autres ;

Considérant que le Règlement européen prévoit que la superficie nette à l'intérieur des bâtiments dont doivent disposer les poules pondeuses est 6 animaux par m² et que chaque bâtiment avicole ne peut contenir plus de 3.000 poules pondeuses ;

Que la superficie nette doit s'entendre comme la superficie au sol dont disposent les animaux pour le logement, et non pas en tenant compte d'éventuels systèmes multi-étages ou d'espace de type " véranda " ;

Considérant qu'il n'y [a] pas lieu de faire une distinction entre la norme applicable avant et celle applicable après l'écriture de la note interprétative du 7 novembre 2017, puisqu'elle n'a pas changé et que la note interprétative n'avait pas cette vocation de modifier la norme en vigueur;

Que les droits et obligations des éleveurs étaient identiques avant et après l'écriture de la note interprétative du 7 novembre 2017, contrairement à ce que prétend le requérant;

Considérant que le moyen soutenant qu'une nouvelle réglementation était applicable suite à la note interprétative du 7 novembre 2017 est non fondé ».

Les motifs de l'acte attaqué montrent que la partie adverse n'a pas entendu faire prévaloir une note interprétative sur les dispositions réglementaires applicables.

Par ailleurs, il n'existe pas de revirement d'attitude qui devrait faire l'objet d'une motivation spécifique puisqu'à supposer qu'une divergence d'appréciation ait existé entre l'organisme de certification et l'autorité de recours au sujet du respect des règles de densité, il s'agit de deux autorités distinctes.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 12.3 du règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles, de la violation du principe général de la primauté du droit dérivé européen sur le droit interne, de la violation de l'article 2.7.1° de l'annexe 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 2010 concernant le mode de production et l'étiquetage des produits biologiques, de la violation de l'article 23 de la Constitution, de la violation des articles II.2 à II.4 du Code de droit économique, de la violation de l'article 105 de la Constitution, de la

violation du principe général de droit de la sécurité juridique, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant relève que, selon la motivation de l'acte attaqué, la note interprétative du 7 novembre 2017 ne modifie pas l'ordonnancement juridique et constitue une simple circulaire administrative. Il soutient que si l'on tient compte de la surface utilisable nette dont dispose effectivement les animaux, les normes applicables sont respectées. Il souligne qu'il exploite le premier bâtiment multi-étages en production biologique en Wallonie et qu'une telle installation implique de multiplier des surfaces dites « au sol », de telles surfaces constituant des surfaces utilisables nettes au sens de la réglementation européenne. Il en déduit que ces surfaces doivent être intégrées dans le calcul de densité. Il indique que la réglementation en vigueur ne définit pas ce qu'il convient d'entendre par « superficie nette » et qu'elle n'exclut donc pas la prise en compte pour le calcul de la densité d'espaces qui font partie intégrante des bâtiments d'exploitation et dans lesquels les poules sont tout à fait libres de se déplacer. Il conclut que si l'on s'en tient uniquement aux obligations juridiques en vigueur, les normes de densité sont respectées. Il observe que l'acte attaqué a pour effet d'ajouter des conditions que les normes juridiques en vigueur ne contiennent pas puisqu'il considère que la superficie nette doit s'entendre comme la superficie au sol dont disposent les animaux pour le logement, sans tenir compte d'éventuels systèmes multi-étages ou d'espace de type véranda. Selon lui, il s'agit d'une condition supplémentaire que la réglementation ne prévoit pas.

Dans son mémoire en réplique, il fait valoir que la partie adverse reste en défaut de démontrer que son installation serait contraire aux normes applicables en matière de bien-être animal. Il rappelle qu'il a intérêt à ce que ses volailles aient un maximum de confort pour qu'elles puissent pondre le maximum d'œufs. Il note qu'il appartient à la partie adverse de prouver par des éléments objectifs que les règles relatives au bien-être animal ne sont pas respectées. Il observe que la comparaison avec d'autres animaux de la ferme n'est pas pertinente parce que si les volailles ont besoin de perchoirs, ce n'est pas le cas pour d'autres animaux. Il estime que l'essentiel est de constater que les animaux disposent de superficies suffisamment importantes. Il considère que l'article 14 du règlement n° 889/2008 ne peut pas être invoqué puisque cette disposition n'exige pas qu'un fourrage grossier soit placé dans chaque espace susceptible d'être utilisé par les animaux mais uniquement dans un endroit accessible. Il n'est pas opposé à ce que la Cour de Justice soit interrogée à titre préjudiciel à ce sujet.

Dans son dernier mémoire, il souligne qu'il a déposé des plans qui font référence à un bâtiment 1 et un bâtiment 2, comprenant chacun deux espaces A et B. Il indique que l'espace A contient les volières et est composé des systèmes multi-étages qui comportent trois étages de surface accessibles aux poules tandis que l'espace B contient une surface, dépourvue de volières, qui est accessible en permanence aux poules pondeuses. Selon lui, même si l'article 12, § 3, e), du règlement n° 889/2008, précité, précise qu'un bâtiment avicole ne peut comporter plus de 3000 poules pondeuses, tous les États membres acceptent que des compartiments soient créés dans les bâtiments permettant ainsi la présence de plusieurs lots de 3000 poules pondeuses au sein d'un même bâtiment. Il se réfère à cet égard à la note interprétative précitée. Il expose qu'il s'est fondé sur la norme de densité des poules pondeuses par m² en intégrant l'insertion de 3000 poules pondeuses par lot et par compartiment. À titre d'exemple, il explicite le calcul pour le bâtiment 1 en comptabilisant une surface nette au sol de respectivement 810 m² et 561 m² pour les espaces A et B auquel il convient d'ajouter une surface de 777 m² pour le système multi-étages en tenant compte des six rangées. Il en déduit qu'en multipliant le total de 2148 m² par six, il aurait pu installer 12.888 poules dans le bâtiment mais qu'il a choisi de se limiter à 12.000 pour éviter de devoir créer un compartiment supplémentaire pour seulement 888 poules. En ce qui concerne la superficie « intérieure » à prendre en considération, il met en exergue le fait que les espaces A et B se trouvent dans un bâtiment qui comporte la même toiture et la même isolation. Il en déduit que espaces A et B des bâtiments 1 et 2 doivent être considérés comme des surfaces nettes utilisables à l'intérieur d'un seul et même bâtiment.

VII.2. Appréciation

Conformément à l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les règlements sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout État membre.

Les articles 10 et 12 et l'annexe III du règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles, applicables au moment de l'adoption de l'acte attaqué, disposent comme suit :

- « Titre V Règles de production, de transformation, d'emballage, de transport et de stockage des produits
[...]
Chapitre 2 Production animale

[...]

Section 2

Bâtiments et pratiques d'élevage

Article 10

Règles applicables aux conditions de logement des animaux

1. L'isolation, le chauffage et la ventilation du bâtiment garantissent que la circulation d'air, le niveau de poussière, la température, l'humidité relative de l'air et la concentration de gaz restent dans des limites qui ne sont pas nuisibles aux animaux. Le bâtiment dispose d'une aération et d'un éclairage naturels abondants.
2. Les bâtiments d'élevage ne sont pas obligatoires dans les zones où des conditions climatiques appropriées permettent aux animaux de vivre à l'extérieur.
3. La densité de peuplement des bâtiments garantit le confort et le bien-être des animaux, ainsi que la prise en compte des besoins spécifiques de l'espèce, qui dépendent, notamment, de l'espèce, de la race et de l'âge des animaux. Elle tient également compte des besoins comportementaux des animaux, qui dépendent notamment de la taille du groupe et du sexe des animaux, et assure le bien-être de ces derniers en mettant à leur disposition une surface suffisante pour leur permettre de se tenir debout naturellement, de se coucher aisément, de se tourner, de faire leur toilette, d'adopter toutes les positions naturelles et d'effectuer tous leurs mouvements naturels, tels que l'étirement et le battement des ailes.
4. Les surfaces minimales des espaces intérieurs et des espaces de plein air, ainsi que d'autres caractéristiques des locaux destinés aux différentes espèces et catégories d'animaux, sont fixées à l'annexe III.

[...]

Article 12

Conditions de logement et pratiques d'élevage spécifiques pour les volailles

1. Les volailles ne sont pas gardées dans des cages.
2. Aux fins du respect des besoins propres aux espèces et des exigences en matière de bien-être des animaux, les oiseaux aquatiques ont accès à un cours d'eau, un étang, un lac ou une mare à chaque fois que les conditions climatiques et les conditions d'hygiène le permettent.
3. Pour toutes les volailles, les bâtiments remplissent les conditions suivantes :
 - a) un tiers au moins de la surface au sol doit être construite en dur, c'est-à-dire qu'elle ne peut être constituée de caillebotis ou de grilles ; elle doit être couverte d'une litière telle que paille, copeaux de bois, sable ou tourbe ;
 - b) dans le bâtiment avicole pour poules pondeuses, une partie suffisante de la surface accessible aux poules doit être destinée à la récolte des déjections ;
 - c) les bâtiments doivent être équipés de perchoirs dont le nombre et les dimensions sont adaptés à l'importance du groupe et à la taille des oiseaux, conformément à l'annexe III ;

- d) les bâtiments doivent être munis de trappes de sortie/d'entrée d'une dimension adéquate et d'une longueur combinée d'au moins 4 m par 100 m² de surface du bâtiment accessible aux oiseaux ;
- e) chaque bâtiment avicole ne peut compter plus de :
 - i) 4 800 poulets ;
 - ii) 3 000 poules pondeuses ;
 - iii) 5 200 pintades ;
 - iv) 4 000 canards de Barbarie ou de Pékin femelles ou 3 200 canards de Barbarie ou de Pékin mâles ou autres canards ;
 - v) 2 500 chapons, oies ou dindes ;
- f) la surface totale utilisable des bâtiments avicoles pour volailles de chair de toute unité de production ne peut dépasser 1 600 m² ;
- g) les bâtiments avicoles doivent être construits de façon à ce que tous les oiseaux puissent facilement accéder à l'espace de plein air.

4. La lumière naturelle peut être complétée artificiellement pour assurer journallement un maximum de seize heures de luminosité, avec une période de repos nocturne en continu sans lumière artificielle d'au moins huit heures.

5. Afin d'éviter le recours à des pratiques d'élevage intensives, les volailles doivent soit être élevées jusqu'à ce qu'elles atteignent un âge minimal, soit être issues de souches à croissance lente. Lorsque l'opérateur n'utilise pas de souches de volaille à croissance lente, l'âge minimal d'abattage est le suivant :

- a) 81 jours pour les poulets ;
- b) 150 jours pour les chapons ;
- c) 49 jours pour les canards de Pékin ;
- d) 70 jours pour les canards de Barbarie femelles ;
- e) 84 jours pour les canards de Barbarie mâles ;
- f) 92 jours pour les canards mulards ;
- g) 94 jours pour les pintades ;
- h) 140 jours pour les dindons et les oies à rôtir et
- i) 100 jours pour les dindes.

L'autorité compétente fixe les critères définissant les souches à croissance lente ou dresse une liste de ces souches et fournit ces informations aux opérateurs, aux autres États membres et à la Commission.

[...]

ANNEXE III

Superficies minimales intérieures et extérieures et autres caractéristiques concernant les bâtiments en fonction des différentes espèces et des types de production, visées à l'article 10, paragraphe 4

[...]

2. Volailles

	À l'intérieur (superficie nette dont disposent les animaux)			À l'extérieur (m ² de superficie disponible en rotation/tête)
	Nombre d'animaux/m ²	cm perchoir/ nid	animal	
Poules pondeuses	6	18	7 poules pondeuses par nid ou, en cas de nid commun, 120 cm ² par oiseau	
Volailles de chair (dans des installa- tions fixes)	10 avec un maximum de 21 kg de poids vif/m ²	20 (pour pintades uniquement)		4 par poulet de chair et par pintade 4,5 par canard 10 par dinde 15 par oie Pour toutes les espèces précitées, la limite de 170 kg d'azote par hectare et par an ne doit pas être dépassée.
	À l'intérieur (superficie nette dont disposent les animaux)			À l'extérieur (m ² de superficie disponible en rotation/tête)
	Nombre d'animaux/m ²	cm perchoir/ nid	animal	
Volailles de chair (dans des installa- tions mobiles)	16 ⁽¹⁾ dans des bâtiments avicoles mobiles avec un maximum de 30 kg de poids vif/m ²			2,5, à condition de ne pas dépasser la limite de 170 kg d'azote par hectare et par an

(1) Uniquement dans les bâtiments mobiles dont la surface au sol n'excède pas 150 m².

Il résulte de ces dispositions que les normes de l'article 12, § 3, c) et e) du règlement précité sont cumulatives et qu'un bâtiment avicole destiné à accueillir des poules pondeuses ne peut en contenir plus de 3000. À la différence du règlement d'exécution (UE) n° 2020/464 de la Commission du 26 mars 2020 qui l'a remplacé, postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué, le règlement (CE) n° 889/2008 précité ne prévoit pas la possibilité d'un compartimentage des bâtiments avicoles. L'affirmation du requérant selon laquelle tous les États membres de l'Union européenne auraient accepté, avant même l'adoption du règlement d'exécution (UE) 2020/464, que des compartiments soient néanmoins créés dans les bâtiments permettant ainsi la présence de plusieurs lots de 3000 poules pondeuses au sein d'un même bâtiment avicole n'est étayée par aucune pièce et à supposer qu'une telle pratique ait existé, elle était contraire au texte clair du règlement (CE) n° 889/2008, précité. L'interprétation correcte du droit de l'Union européenne s'imposant avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable, il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle à ce sujet.

La motivation formelle de l'acte attaqué indique à cet égard ce qui suit :

« Considérant que le requérant reconnaît lui-même détenir 12.000 poules dans un bâtiment et 6.000 poules dans l'autre, tel qu'il ressort des documents fournis par le requérant lors de l'audition du 9 janvier 2019 ;

Qu'en application du Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles, chaque bâtiment avicole ne peut compter plus de 3.000 poules ;

Que force est de constater qu'en s'arrêtant à une lecture stricte de la législation européenne, sans avoir recours à la note interprétative du 7 novembre 2017, le requérant dépasse le nombre de poules pondeuses autorisées pour chaque bâtiment avicole et est donc en infraction sur ce point ».

Selon l'article 10 et l'annexe 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 2010 concernant le mode de production et l'étiquetage des produits biologiques, il n'est pas nécessaire que plusieurs infractions différentes aient été constatées pour que la certification puisse être suspendue.

Par conséquent, le motif lié au non-respect du nombre maximal de poules pondeuses peut être considéré comme déterminant et il n'y a pas lieu d'examiner le grief relatif au respect éventuel de la norme de densité de six poules par mètre carré.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 105 de la Constitution, de la violation de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, de l'excès ou du détournement de pouvoir, de la violation d'une formalité substantielle ou prescrite à peine de nullité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant relève que l'acte attaqué est fondé sur une circulaire réglementaire alors que celle-ci n'a pas fait l'objet d'un avis préalable de la section de législation du Conseil d'État. Il soutient que l'acte attaqué applique la note interprétative qui contient une définition de la surface nette au sol, différente de celle prévue par les normes juridiques en vigueur. Il estime que la note interprétative constitue une circulaire réglementaire qui produit des effets juridiques. Il observe que les organismes de contrôle agréés par la Région wallonne ont d'ailleurs indiqué

attendre une « décision définitive de l'autorité compétente concernant le mode de calcul de la densité dans les poulaillers ».

Dans son mémoire en réplique, il se réfère aux pièces du dossier administratif qui montrent que l'organisme certificateur a appliqué la note interprétative pour refuser de certifier son exploitation, laquelle avait été auparavant déclarée conforme. Il soutient qu'à supposer que la note soit une véritable circulaire interprétative, la partie adverse aurait dû exposer les raisons pour lesquelles, à droit constant, son exploitation, qui n'a jamais été modifiée, a d'abord été certifiée puis ne l'a plus été une fois la note interprétative adoptée. N'ayant reçu aucune réponse satisfaisante à cet égard, il estime qu'il s'agit bien d'une circulaire réglementaire.

Dans son dernier mémoire, il insiste sur son intérêt au moyen en soulignant qu'il a démontré, dans son argumentation relative au deuxième moyen, qu'il respecte la réglementation européenne relative à la densité par m².

VIII.2. Appréciation

Conformément à ce qui a été jugé au sujet du deuxième moyen, l'acte attaqué constate, sans faire application de la circulaire litigieuse, que les bâtiments avicoles du requérant contiennent un nombre de poules pondeuses supérieur au nombre maximum fixé par l'article 12, § 3, e), ii), du règlement (CE) n° 889/2008 précité. Par conséquent, le grief relatif à une éventuelle illégalité de cette circulaire est inopérant.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

IX. Quatrième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris de la violation du principe général de proportionnalité, de la violation des principes de bonne administration, et notamment celui en vertu duquel l'autorité ne peut adopter un revirement sans justification et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant fait valoir que la réglementation relative à la mise en conformité des bâtiments d'élevage existants prévoit systématiquement des mesures transitoires. Il observe que l'acte attaqué justifie l'absence de mesures transitoires en raison du fait que « la réglementation n'a pas été modifiée par la note interprétative.

Le requérant connaissait sa situation et avait été averti des non-conformités constatées ». Il considère qu'en justifiant de la sorte l'absence de mesures transitoires, l'autorité opère nécessairement un revirement sans aucun motif et surprend sa légitime confiance. Il considère qu'il a légitimement pu penser que ses installations étaient conformes aux normes en vigueur puisqu'il avait précédemment obtenu les certifications. Il ajoute que s'il devait être considéré que la note interprétative a modifié l'ordonnancement juridique en imposant des nouvelles obligations, l'acte attaqué est contraire au principe général de proportionnalité puisqu'il aurait pour effet de lui imposer d'importantes modifications dans la capacité d'accueil de ses bâtiments alors que son plan d'entreprise a été déterminé en 2015 sur la base des capacités de production de son exploitation suivant les normes en vigueur.

Dans son mémoire en réplique, il souligne que le moyen est essentiellement pris de la violation du principe général de la sécurité juridique et de l'autorité de la chose jugée qui s'attache à une décision judiciaire.

Dans son dernier mémoire, il relève que sa légitime confiance a été trompée par la mention « néant » au sujet des infractions à la réglementation dans les différentes certifications qui lui ont été notifiées avant l'adoption de l'acte attaqué.

IX.2. Appréciation

En tant que le moyen dénonce, dans le dernier mémoire, la violation du principe de légitime confiance, il s'agit d'un nouveau moyen qui, n'étant pas d'ordre public, est irrecevable à défaut d'avoir été soulevé dans la requête.

Le motif déterminant de l'acte attaqué est lié à l'interdiction pour un bâtiment avicole de contenir plus de 3000 poules pondeuses qui résulte de l'article 12, § 3, e), ii), du règlement (CE) n° 889/2008, lequel est applicable depuis le 1^{er} janvier 2009, soit antérieurement au début de l'activité du requérant. Il n'y a pas eu une modification de la réglementation applicable qui aurait nécessité des dispositions transitoires à cet égard.

Par ailleurs, ainsi qu'il a déjà été exposé lors de l'examen du deuxième moyen, il n'existe pas de revirement d'attitude qui devrait faire l'objet d'une motivation spécifique puisqu'à supposer qu'une divergence d'appréciation ait existé entre l'organisme de certification et l'autorité de recours au sujet du respect des règles de densité, il s'agit de deux autorités distinctes.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

X. Cinquième moyen

X.1. Thèse de la partie requérante

Le cinquième moyen est pris de la violation du principe général de la sécurité juridique, de la violation de l'autorité de la chose jugée, de la violation des principes généraux de bonne administration, et notamment celui de la légitime confiance, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant relève que, par une ordonnance du 22 janvier 2019, le Président du Tribunal de Première instance de Namur, siégeant en référé, a ordonné à la Région wallonne, dans le cadre des compétences qui sont les siennes en vertu de l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 2010, précité, de rétablir sa certification en tant que producteur bio en urgence, au provisoire et à titre conservatoire, dans l'attente d'une décision administrative définitive coulée en force de chose jugée. Il estime qu'en faisant rétroagir la période de suspension, l'acte attaqué méconnaît l'autorité de la chose jugée. Il ajoute que la partie adverse était partie lors de la procédure en référé et est donc liée par l'autorité de la chose jugée. Il critique le motif de l'acte attaqué selon lequel la durée pendant laquelle la suspension a été rétablie au provisoire ne peut être prise en compte dans le délai de suspension.

Dans son mémoire en réplique, il souligne que l'ordonnance rendue en référé est exécutoire de plein droit par l'effet de la loi et est rendue au provisoire, c'est-à-dire tant qu'une décision au fond n'est pas rendue. Il relève que l'appel n'est pas suspensif et qu'en conséquence, toute décision qui a pour effet de modifier l'ordonnance est illégale.

Dans son dernier mémoire, elle souligne que cette ordonnance comporte un motif décisif relatif au rétablissement de la certification « jusqu'à ce qu'une décision coulée en force de chose jugée soit prononcée ». Il estime que l'autorité de la chose jugée qui s'attache à cette ordonnance implique qu'elle puisse produire ses effets jusqu'à ce que toutes les voies de recours, quelles qu'elles soient, soient épuisées.

X.2. Appréciation

L'ordonnance du 22 janvier 2019 citée par le requérant n'est pas revêtue de l'autorité de la chose jugée qui n'est reconnue, selon l'article 24 du Code judiciaire, qu'aux décisions définitives tandis que le président du tribunal de première instance statue au provisoire dans les cas dont il reconnaît l'urgence en application de l'article 584 du même Code. Par ailleurs, l'arrêt de la Cour d'appel de Liège du 2 novembre 2020 a précisé que cette ordonnance n'est susceptible de produire des effets que « jusqu'à ce que le recours au Conseil d'État soit jugé définitivement ou, le cas échéant, qu'une nouvelle réglementation - et pas seulement une note ou une circulaire - soit prise concernant la certification bio des constructions à étages ».

En prévoyant expressément dans son dispositif que « la période durant laquelle la certification a été rétablie au provisoire et à titre conservatoire par ordonnance du 22 janvier 2019 rendue par le Tribunal de Première Instance de Namur, Division Namur, en référé, n'est pas prise en compte dans le calcul du délai de suspension », ce qui a permis au requérant de conserver provisoirement sa certification, l'acte attaqué n'a pas méconnu le principe de l'autorité de la chose jugée ni celui de la légitime confiance ou de la sécurité juridique ni commis une erreur manifeste d'appréciation.

Le cinquième moyen n'est pas fondé.

XI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 9 juin 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Nathalie Van Laer,
Marc Joassart,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly