

N° 2202056

6

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N° 2202056

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LA CONFEDERATION PAYSANNE ET LA
FEDERATION NATIONALE D'AGRICULTURE
BIOLOGIQUE****AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**Mme Audrey Lesimple
Rapporteuse**

Le tribunal administratif de Montpellier

(4^{ème} Chambre)

**M. Mathieu Lauranson
Rapporteur public**

**Audience du 2 novembre 2023
Décision du 16 novembre 2023**

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 30 décembre 2020 sous le n° 448278 au greffe du Conseil d'Etat, qui l'a attribuée le 19 avril 2022 au Tribunal en application de l'article R. 77-12-2 du code justice administrative, et deux mémoires enregistrés les 30 mars 2021 et le 28 avril 2023, la confédération paysanne et la fédération nationale d'agriculture biologique, représentées par le cabinet Le Prado – Gilbert, demandent au tribunal :

1°) Sur le fondement de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative, d'annuler la décision implicite née, le 29 octobre 2020, du silence gardé pendant plus de quatre mois par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation sur la réclamation préalable qu'elles lui ont adressée et reconnaître les droits individuels des agriculteurs, dont les contrats d'engagement se sont trouvés « à cheval » entre la programmation 2011-2014 et la programmation 2015-2020, à bénéficier des aides à la conversion (CAB) ou au maintien en agriculture biologique (MAB) qui leur étaient dues au titre de ces campagnes, dès lors qu'ils ont respecté l'exigence d'implantation d'un couvert de grandes cultures au moins une fois au cours de la période d'engagement, que cet assolement ait été pratiqué dans le cadre du premier contrat court (avant 2015) ou bien dans le cadre du second contrat court (après 2015) ;

2°) Par voie de conséquence, reconnaître au profit de l'ensemble des membres de ce groupe d'intérêt, le droit d'obtenir, d'une part, la décharge de toutes les sommes d'argent illégalement réclamées par l'administration au titre d'une prétendue obligation de reverser ces aides et de payer, de surcroît, des pénalités, ainsi que, d'autre part, le versement des aides à la conversion ou au maintien en agriculture biologique, légalement dues par l'administration, qui n'auraient pas encore été versées par elle aux agriculteurs concernés ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- leur objet statutaire leur permet d'introduire la présente instance en reconnaissance de droits ;
- l'administration a entaché d'illégalités ses décisions de récupération d'aides agricoles en s'abstenant de les motiver et de les faire précéder d'une procédure contradictoire ;
- le retrait des aides versées est irrégulier car il n'est pas intervenu dans le délai légal de quatre mois prévu par l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- l'administration a commis une erreur de droit en estimant que le respect de l'obligation de rotation des cultures devait être apprécié sur le seul contrat conclu à compter de la campagne 2015 alors que cette interprétation induit une rupture de l'égalité devant les charges publiques ;
- à supposer que les textes applicables imposent que le respect de l'obligation de rotation des cultures soit apprécié sur le seul contrat conclu à compter de la campagne 2015, ils doivent être écartés car :
 - * ils ont été édictés par une autorité nationale incompétente ;
 - * ils méconnaissent les principes de non-rétroactivité et de sécurité juridique ;
 - * ils méconnaissent l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 9 mars et 3 août 2023, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire a conclu au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- les moyens de légalité externe sont inopérants car ils ne permettent pas la reconnaissance d'un droit et ils se rapportent à des situations individuelles que le juge de la reconnaissance des droits n'est pas en mesure d'apprécier ;
- le moyen tiré du retrait tardif des aides doit être écarté car le règlement (UE) n° 2988/95 du conseil du 18 décembre 1995 prévoit que le délai de prescription pour le retrait des avantages indûment versés est de quatre ans ;
- le premier ministre était compétent pour prévoir une règle de rotation des cultures, appréciée à compter de l'engagement conclu postérieurement à la campagne 2015 ;
- la règle ainsi édictée est conforme au droit de l'Union européenne qui prévoit une nouvelle condition d'engagement pluriannuel, pour la campagne 2014-2020, qui n'existait pas auparavant ;
- la règle édictée n'est pas rétroactive car elle ne s'applique qu'aux engagements conclus postérieurement à son édicition ;
- la règle contestée ne méconnaît pas le principe de clarté et d'intelligibilité de la norme puisqu'elle a été clairement énoncée et exposée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 ;
- le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 ;
- le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 ;
- le règlement (UE) n° 808/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lesimple, première conseillère,
- les conclusions de M. Lauranson, rapporteur public,
- et les observations de Mme Fravallo-Bongrand représentant le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article 29 du règlement (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural, intitulé « agriculture biologique » : « *L'aide au titre de cette mesure est accordée, par hectare de surface agricole, aux agriculteurs ou groupements d'agriculteurs qui s'engagent, sur la base du volontariat, à maintenir des pratiques et méthodes de l'agriculture biologique telles qu'elles sont définies dans le règlement (CE) n° 834/2007 ou à adopter de telles pratiques et méthodes et qui sont des agriculteurs actifs au sens de l'article 9 du règlement (UE) n° 1307/2013.* 2. *Le soutien n'est accordé que pour les engagements qui vont au-delà des normes obligatoires établies en application du titre VI, chapitre I, du règlement (UE) n° 1306/2013, des critères pertinents et des activités minimales établies en application de l'article 4, paragraphe 1, point c), sous ii) et iii), du règlement (UE) n° PD/2013, des exigences minimales applicables à l'utilisation des engrais et des produits phytosanitaires, ainsi que des autres exigences obligatoires pertinentes établies par le droit national. Toutes ces exigences sont recensées dans le programme.* 3. *Les engagements au titre du présent article sont pris pour une période de cinq à sept ans. Lorsqu'une aide est accordée pour la conversion à l'agriculture biologique, les États membres peuvent fixer une période initiale plus courte correspondant à la période de conversion. Lorsque le soutien est accordé pour le maintien de l'agriculture biologique, les États membres peuvent prévoir dans leurs programmes de développement rural une prolongation annuelle après la fin de la période initiale. Pour les nouveaux engagements concernant le maintien de l'agriculture biologique qui succèdent directement à l'engagement exécuté pendant la période initiale, les États membres peuvent fixer une période plus courte dans leurs programmes de développement rural (...)* ».

2. Par ailleurs, aux termes de l'article 6 de ce même règlement : « 1. *Le Feader agit dans les États membres à travers les programmes de développement rural. Ces programmes mettent en œuvre une stratégie visant à répondre aux priorités de l'Union pour le développement rural grâce à un ensemble de mesures, définies au titre III. Un soutien auprès du Feader est demandé pour la réalisation des objectifs de développement rural poursuivis dans le cadre des priorités de l'Union.* / 2. *Un État membre peut présenter un programme unique couvrant tout son territoire ou une série de programmes régionaux. (...)* / 3. *Les États membres ayant opté pour des programmes régionaux peuvent aussi présenter pour approbation, conformément à l'article 10, paragraphe 2, un cadre national contenant les éléments communs de ces programmes sans procéder à une dotation budgétaire distincte (...)* ». Aux termes du paragraphe 2 de l'article 10 du même règlement : « *Chaque programme de développement rural est approuvé par la Commission au moyen d'un acte d'exécution* ».

3. Le règlement (UE) n° 808/2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1305/2013, encadre ces cadres nationaux. L'annexe 1 prévoit que pour chaque mesure, les programmes de développement rural et les cadres nationaux précisent : « *le champ d'application, le niveau de l'aide, les bénéficiaires éligibles, et, le cas échéant, la méthode de calcul du montant ou du taux d'aide ventilé par sous-mesure et/ou type d'opération, le cas échéant. Pour chaque type d'opération, détermination des coûts admissibles, conditions d'éligibilité, montants applicables et taux de l'aide et principes applicables à l'établissement des critères de sélection* ». S'agissant particulièrement de l'aide à l'agriculture biologique, il est prévu que l'Etat membre donne une description spécifique ainsi définie : « *Détermination et définition des éléments du niveau de référence applicable, ce qui inclut les normes obligatoires établies en application du titre VI, chapitre I, du règlement (UE) n° 1306/2013, les critères pertinents et les activités minimales établies en application de l'article 4, paragraphe 1, point c), ii) et iii), du règlement (UE) n° 1307/2013, les exigences minimales applicables à l'utilisation des engrais et des produits phytosanitaires, ainsi que les autres exigences obligatoires pertinentes établies par le droit national ; (...)* ».

4. Le cadre national pour le développement rural 2014-2020 en France, approuvé par la Commission européenne, prévoit, s'agissant des mesures de soutien à l'agriculture biologique, que le bénéficiaire doit respecter plusieurs engagements parmi lesquels : « *dans la catégorie « cultures annuelles », pour les bénéficiaires déclarant des prairies artificielles implantées avec au moins 50% de légumineuses en année 1 sur une parcelle, y implanter un couvert de grandes cultures au moins 1 fois au cours des 5 années de l'engagement* ». Ce même document prévoit aussi que : « *l'engagement est pluriannuel et a une durée de 5 ans* » avec néanmoins une remarque en lien avec la programmation 2007-2013 puisque pour les agriculteurs ayant bénéficié pour la première fois du soutien à

l'agriculture biologique entre 2011 et 2014, la durée des nouveaux engagements pour la campagne 2015 peut être réduite de 1 à 4 ans de manière à ce qu'un total de cinq années d'aide soit finalement octroyé.

5. La confédération paysanne et la fédération nationale d'agriculture biologique ont introduit une requête sur le fondement de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative aux termes duquel : « *L'action en reconnaissance de droits permet à une association régulièrement déclarée ou à un syndicat professionnel régulièrement constitué de déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt, à la condition que leur objet statutaire comporte la défense dudit intérêt. Elle peut tendre au bénéfice d'une somme d'argent légalement due ou à la décharge d'une somme d'argent illégalement réclamée. Elle ne peut tendre à la reconnaissance d'un préjudice (...)* ».

6. Elles demandent que soient reconnus les droits individuels des agriculteurs dont les contrats d'engagement se sont trouvés « à cheval » entre la programmation 2011-2014 et la programmation 2015-2020 à bénéficier des aides à la conversion ou au maintien en agriculture biologique qui leur étaient dues au titre de ces campagnes, dès lors qu'ils ont respecté l'exigence d'implantation d'un couvert de grandes cultures au moins une fois au cours de la période d'engagement, que cet assolement ait été pratiqué avant 2015 ou bien dans le cadre du contrat conclu après 2015.

7. Il est constant que les autorités nationales et régionales apprécient la règle de rotation des cultures, nouvellement instituée à compter de la campagne 2015, exposée au point 4 du présent jugement, comme étant satisfaite si elle a été suivie dans le cadre du contrat conclu à compter de la campagne 2015, que ce contrat soit d'une durée quinquennale ou réduit à un nombre compris entre une et quatre années du fait du bénéfice antérieur du soutien à l'agriculture biologique, sous couvert du précédent dispositif prévu par la politique agricole commune.

8. Avant la campagne 2015, intervenue à la suite d'une réforme de la politique agricole commune menée en 2014, les aides au soutien de l'agriculture biologique étaient versées, sur le fondement de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 sans que les agriculteurs ne soient engagés dans un contrat pluriannuel, bien que les arrêtés pris annuellement, sur le fondement des dispositions de l'article D. 615-43-14 du code rural et de la pêche maritime, en vue de fixer pour chaque campagne les conditions d'accès aux soutiens spécifiques en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune, prévoient que, pour bénéficier d'une aide à la conversion à l'agriculture biologique, l'exploitant s'engage à poursuivre son activité en agriculture biologique pendant une durée minimale de cinq ans.

9. Or, si l'instruction technique DGPE/SDPAC/2017-654 relative aux mesures agroenvironnementales et climatiques et aux aides à l'agriculture biologique de la période 2015-2020, prévoit qu'une rotation doit intervenir « *au moins 1 fois sur la parcelle au cours de l'engagement* », le cadre national fixe que la règle de rotation des cultures doit être respectée « *au moins une fois au cours des cinq années de l'engagement* ». Ces dernières dispositions, ainsi que la volonté d'assurer une continuité avec la programmation 2007-2013 de la politique agricole commune, ont légitimement pu laisser penser que la règle de rotation des cultures serait appréciée sur une durée quinquennale, correspondant à celle durant laquelle l'agriculteur doit s'engager à respecter les principes de l'agriculture biologique et profite à ce titre d'une aide de l'Etat, bien qu'il ne bénéficie, postérieurement à 2015, d'un soutien financier que sur une durée contractuelle comprise entre une et quatre années.

10. Surtout, si le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, c'est à la condition que la différence de traitement qui en résulte soit, dans l'un comme l'autre cas, en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des différences de situation susceptibles de la justifier.

11. Ainsi que le soutiennent les requérantes, l'appréciation du respect de la règle imposant au moins une rotation annuelle de culture sur les seuls contrats conclus à compter de la campagne 2015 s'avère impossible pour les agriculteurs ayant bénéficié d'un contrat d'engagement d'une seule année. Ces derniers sont donc susceptibles de bénéficier de l'aide économique soutenant l'agriculture biologique sans avoir respecté la règle de rotation des

cultures. Par ailleurs, les agriculteurs ayant spontanément procédé à une rotation des cultures avant 2015, conformément aux principes généraux de l'agriculture biologique, tels qu'ils sont notamment exposés dans le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, auquel renvoie le règlement (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013, se voient imposer de procéder à une nouvelle rotation de cultures durant leur engagement postérieur à 2015, compris entre un et quatre ans, pour pouvoir prétendre aux aides économiques.

12. Le fait d'apprécier le respect de la règle de rotation des cultures sur le seul engagement conclu à compter de la campagne 2015 conduit donc à placer dans une situation distincte des agriculteurs bénéficiant d'un contrat quinquennal de ceux bénéficiant d'un contrat d'une durée plus courte, sans que cette différence ne soit justifiée par la différence de situation existant entre ces derniers au regard de l'objet de la règle critiquée, ni ne repose sur des raisons d'intérêt général en rapport avec celle-ci. Par ailleurs, cette modalité d'appréciation de la règle conduit à des différences de traitement qui apparaissent manifestement disproportionnées eu égard à la charge qu'elle peut faire peser sur certains agriculteurs sur un court laps de temps.

13. Il résulte donc de ce qui précède que doit être accueilli le moyen tiré de ce que la décision implicite de rejet du ministre de l'agriculture et de l'alimentation en litige méconnaît le principe d'égalité au motif que, pour les agriculteurs bénéficiant d'un contrat d'engagement inférieur à cinq années, la règle de rotation des cultures est appréciée sur le seul engagement conclu à compter de la campagne 2015 et non sur la période quinquennale durant laquelle ils ont bénéficié d'aides en faveur de l'agriculture biologique.

14. En conséquence, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'ensemble des moyens de la requête, les requérantes sont fondées à demander la reconnaissance, en faveur des agriculteurs ayant conclu un contrat d'une durée inférieure à cinq ans au titre de la programmation 2015-2020 de la politique agricole commune, du bénéfice des aides à la conversion ou au maintien en agriculture biologique au titre de ces campagnes, dès lors qu'ils ont respecté l'exigence d'implantation d'un couvert de grandes cultures au moins une fois au cours de la période quinquennale durant laquelle ils ont bénéficié d'aides en faveur de l'agriculture biologique, que cet assolement ait été pratiqué avant 2015 ou bien dans le cadre du contrat conclu après 2015.

15. Cette reconnaissance de droits implique pour les membres de ce groupe d'intérêt, d'une part, la décharge de toutes les sommes illégalement réclamées par l'administration sur le fondement de son interprétation irrégulière de la règle contestée et, d'autre part, le versement des aides à la conversion ou au maintien en agriculture biologique, légalement dues par l'Etat, qui n'auraient pas encore été versées par elle aux agriculteurs concernés.

16. Il y a lieu, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat une somme globale de 2 000 euros à verser à la confédération paysanne et à la fédération nationale d'agriculture biologique au titre des frais exposés par elles en défense et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : Est reconnu le droit des agriculteurs, ayant conclu un contrat d'une durée inférieure à cinq ans au titre de la programmation 2015-2020 de la politique agricole commune, à bénéficier des aides à la conversion ou au maintien en agriculture biologique au titre de ces campagnes, dès lors qu'ils ont respecté l'exigence d'implantation d'un couvert de grandes cultures au moins une fois au cours de la période quinquennale durant laquelle ils ont bénéficié d'aides en faveur de l'agriculture biologique, que cet assolement ait été pratiqué avant 2015 ou bien dans le cadre du contrat conclu après 2015.

Article 2 : L'Etat versera une somme de 2 000 euros à la confédération paysanne et à la fédération nationale

d'agriculture biologique sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la confédération paysanne, en sa qualité de représentant unique, et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Délibéré après l'audience du 2 novembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Eric Souteyrand, président,
Mme Adrienne Bayada, première conseillère,
Mme Audrey Lesimple, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 novembre 2023.

La rapporteure,

Le président,

A. Lesimple

E. Souteyrand

La greffière,

M-A. Barthélémy

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Montpellier, le 16 novembre 2023.

La greffière,

M-A. Barthélémy