

N° 343203

Confédération paysanne de la Corrèze

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 6 juin 2012

Lecture du 20 juin 2012

CONCLUSIONS

**Vincent Daumas,
Rapporteur public**

L'article 2 de la loi (n° 99-574) d'orientation agricole du 9 juillet 1999 prévoit que les organisations syndicales d'exploitants agricoles qui remplissent certaines conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ont vocation à être représentées au sein des divers organismes investis d'une mission de service public ou assurant la gestion de fonds publics dans lesquels doivent siéger des représentants des exploitants agricoles. C'est un décret (n° 90-187) du 28 février 1990 qui précise ces conditions. Selon l'article 1er de ce décret, sont habilitées à nommer des représentants dans les organismes mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 juillet 1999, lorsqu'ils siègent au niveau départemental, les organisations syndicales à vocation générale d'exploitants agricoles qui satisfont aux deux conditions suivantes :

« 1° justifier d'un fonctionnement indépendant, régulier et effectif depuis cinq ans au moins ;

2° avoir obtenu dans le département plus de 15 % des suffrages exprimés lors des élections à la chambre d'agriculture (collège des chefs d'exploitation et assimilés) ; lorsque deux organisations syndicales ont constitué une liste d'union ayant obtenu plus de 30 % des suffrages, elles sont réputées satisfaire l'une et l'autre à cette condition ».

L'article 1^{er} de ce décret prévoit encore que la liste des organisations répondant à ces conditions est établie et tenue à jour par le préfet.

Les dernières élections à la chambre d'agriculture de la Corrèze, qui se sont tenues en janvier 2007, ont vu s'affronter, s'agissant du collège des chefs d'exploitation et assimilés, deux listes concurrentes. La première, la « liste pour l'union professionnelle », a été présentée par deux syndicats et une association. Les deux syndicats en question sont la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de Corrèze (FDSEA 19) et les Jeunes agriculteurs de Corrèze (JA 19). L'association en cause est la confédération départementale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles (CDMCCA 19¹), qui rassemble des professionnels intervenant dans ces secteurs. La seconde liste a été présentée par deux syndicats d'exploitants agricoles, la confédération paysanne de la Corrèze-MADARAC (CP 19) et le mouvement de défense des exploitants familiaux de Corrèze (MODEF 19).

La première liste mentionnée a obtenu un peu moins de 62 % des suffrages exprimés, la seconde un peu plus de 38 %. Au vu de ces résultats, le préfet de la Corrèze a pris le 8 juin 2007, sur le fondement de l'article 1^{er} du décret du 28 février 1990, que nous avons cité, un

¹ La CDMCCA est une association professionnelle regroupant les acteurs départementaux du monde mutualiste agricole : Groupama, la MSA, Coop de France et le Crédit agricole. Les confédérations départementales sont réunies au sein de la confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles (CNMCCA).

arrêté habilitant les JA 19, la FDSEA 19, la CP 19 et le MODEF 19 à siéger dans les divers organismes départementaux dans lesquels doivent être représentés les exploitants agricoles.

La Confédération paysanne de la Corrèze en a demandé l'annulation au tribunal administratif de Limoges, au motif que l'arrêté attaqué méconnaissait l'article 1^{er} du décret du 28 février 1990. Des contentieux identiques s'étant élevés dans plusieurs autres départements, les dossiers ont été regroupés au tribunal administratif de Nantes. Dans l'affaire qui nous occupe aujourd'hui, le tribunal a annulé l'arrêté attaqué en tant qu'il désignait les JA 19. Toutefois, sur appel des JA 19 et du ministre chargé de l'agriculture, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé le jugement du tribunal en tant qu'il avait fait droit à la requête de la CP 19 et rejeté cette requête.

La CP 19 se pourvoit en cassation à l'encontre de l'arrêt de la cour.

1. Elle soulève, en premier lieu, ce qui nous semble devoir être lu comme un moyen d'erreur de qualification juridique des faits, ainsi qu'un moyen d'insuffisance de motivation, à l'encontre des motifs par lesquels la cour a jugé que les Jeunes agriculteurs de la Corrèze justifiaient d'un fonctionnement indépendant, régulier et effectif au sens du 1^o de l'article 1er du décret du 28 février 1990.

Par les motifs critiqués, la cour a jugé que « le syndicat JA de Corrèze est régulièrement constitué pour avoir déposé ses statuts, dispose d'organes représentatifs propres, compte un nombre significatif d'adhérents à jour de leurs cotisations, qui assurent son indépendance financière, et justifie d'actions effectives depuis plus de cinq ans, en faveur des intérêts qu'il s'est donné pour mission de défendre, lesquels sont distincts de ceux défendus par la FDSEA de Corrèze ; qu'ainsi, alors même qu'il entretient des relations étroites avec la FDSEA de Corrèze à laquelle il est statutairement affilié, le syndicat JA de Corrèze constitue une organisation syndicale indépendante au sens du 1^o de l'article 1er du décret du 28 février 1990 ».

11. Il nous semble, tout d'abord, que vous devrez écarter le moyen d'insuffisance de motivation. La cour, certes, n'a pas expressément répondu à l'argumentation de la CP 19 selon laquelle, d'une part, les adhérents aux Jeunes agriculteurs devaient obligatoirement être membres de la FDSEA et, d'autre part, une partie de son financement provenait de la FDSEA. Mais il s'agissait de simples arguments auxquels la cour n'était pas tenue de répondre. En outre, ses motifs montrent qu'elle les a bien pris en compte puisqu'elle a jugé que l'indépendance financière des Jeunes agriculteurs était assurée et que malgré les liens étroits entre les deux syndicats, les Jeunes agriculteurs devaient être regardés comme un syndicat indépendant.

12. Le moyen d'erreur de qualification juridique des faits nous semble également devoir être écarté.

121. A cet égard, deux précisions préalables s'imposent.

La première est relative à la portée de la condition d'indépendance mentionnée à l'article 1er du décret du 28 février 1990. Ce décret, comme vous l'avez jugé à plusieurs reprises, n'a ni pour objet ni pour effet de fixer des critères généraux de représentativité des organisations d'exploitants agricoles. La représentativité qui est en cause est spécialisée, elle ne sert qu'à déterminer la représentation de ces organisations au sein des organismes, pour la plupart

consultatifs, qui relèvent du champ d'application du décret. Les termes qu'il utilise nous paraissent cependant devoir s'interpréter au regard de leur signification dans le champ du droit du travail. A cet égard, en ce qui concerne l'appréciation de la représentativité des organisations en matière de négociation collective, vous avez admis récemment que le critère d'indépendance mentionné à l'article L. 133-2 du code du travail, depuis lors repris à l'article L. 2121-1 du même code, s'applique également aux organisations d'employeurs (CE 2 mars 2011, Syndicat national des entreprises du secteur privé marchand de la filière équestre des loisirs et du tourisme (SNEFELT), n° 313189, à paraître au Recueil). Et vous avez précisé à cette occasion que « la satisfaction à ce critère par une organisation d'employeurs suppose de vérifier que les conditions de son organisation, de son financement et de son fonctionnement permettent d'assurer effectivement la défense des intérêts professionnels qu'elle entend représenter, notamment dans le cadre de la négociation des conventions et accords collectifs ». Nous ne voyons pas de raisons de donner une portée différente au critère d'indépendance prévu à l'article 1er du décret du 28 février 1990, même s'il ne s'agit pas ici de négociation collective.

La seconde précision tient à l'intensité de votre contrôle en cassation sur la condition posée au 1° de l'article 1^{er} du décret du 28 février 1990, relative au fonctionnement indépendant, régulier et effectif depuis cinq ans au moins du syndicat. La décision *SNEFELT* précitée, si elle n'est pas fichée sur ce point, soumet clairement à un contrôle de qualification juridique des faits la vérification du critère d'indépendance mentionné à l'article L. 133-2 du code du travail. Par analogie, nous vous proposons d'adopter la même solution.

122. Ces précisions apportées, nous croyons que vous devrez écarter le moyen d'erreur de qualification juridique des faits soulevé par la CP 19. L'argumentation du pourvoi est assez sommaire. Elle reproduit en substance celle soumise aux juges du fond, qui elle-même procédait essentiellement par affirmations, à partir d'une lecture sur certains points inexacte ou biaisée des statuts des JA 19 et de la FDSEA 19.

Les statuts en question ne sont, à vrai dire, pas toujours très clairs. Il nous paraît effectivement ressortir de l'article 5.3 des statuts de la FDSEA 19 que les JA, pour adhérer, conformément à leurs propres statuts, à la FDSEA, doivent être composés de syndicats qui eux-mêmes sont affiliés à la FDSEA. Il ressort des statuts des JA 19, clairement cette fois, que les ressources de ce syndicat peuvent comprendre le reversement d'une fraction des cotisations collectées par la FDSEA, sans que l'on comprenne bien, cependant, de quelles cotisations au juste il s'agit.

Mais, d'une part, de telles stipulations ne nous paraissent pas, en elles-mêmes, de nature à révéler un lien de dépendance entre les deux syndicats – étant précisé que les deux organisations en cause sont, en réalité, des unions de syndicats et que la FDSEA a l'ambition de rassembler l'ensemble des syndicats d'exploitants agricoles du département, ce qui peut expliquer que les statuts prévoient ce mécanisme de reversement d'une partie des cotisations. Par ailleurs, rien dans les statuts des deux organisations ne trahit une quelconque forme de contrôle de la FDSEA sur les positions, les actions ou les finances des JA – relevons, notamment, que c'est l'assemblée générale des JA qui vote le montant des cotisations de ses adhérents.

D'autre part, la lecture des statuts est certainement instructive mais ne suffit pas pour apprécier si un syndicat a fonctionné de manière indépendante, régulière et effective. Il faut examiner la réalité de ce fonctionnement. A cet égard, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que durant les cinq années précédant les élections de 2007, les organes des JA 19 se sont

régulièrement réunis. Ce syndicat a entrepris diverses actions de promotion des intérêts de ses adhérents, indépendamment du concours de la FDSEA. Et il a assuré son financement grâce, principalement, à des subventions et aux cotisations de ses membres, sans qu'on puisse affirmer que l'une quelconque de ces sommes provînt de la FDSEA.

Il ne nous semble donc pas possible d'affirmer, comme le conclut la CP 19, que les JA 19 ne constituent qu'une section à vocation sectorielle de la FDSEA 19, spécialisée dans la représentation des exploitants de moins de 35 ans, et non une véritable organisation syndicale à vocation générale. Nous croyons, à la lecture du dossier, que vous ne pourrez que confirmer la qualification retenue par la cour.

2. La CP 19 soutient, en second lieu, que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que la circonstance que la liste soutenue par les JA 19 et la FDSEA 19 ait été soutenue, en outre, par une association professionnelle ne faisait pas obstacle à ce que ces deux organisations syndicales fussent habilitées à siéger au sein des organismes départementaux mentionnés par le décret du 28 février 1990.

Il y a là une divergence de lecture des dispositions du décret du 28 février 1990 qui a justifié l'inscription de cette affaire au rôle des sous-sections réunies. Nous vous l'avons dit, la seconde condition posée par l'article 1^{er} du décret du 28 février 1990 est d'avoir obtenu dans le département plus de 15 % des suffrages exprimés lors des élections à la chambre d'agriculture dans le collège des chefs d'exploitation et assimilés. Cependant, le décret précise, toujours au 2^o de son article 1^{er}, que « lorsque deux organisations syndicales ont constitué une liste d'union ayant obtenu plus de 30 % des suffrages, elles sont réputées satisfaire l'une et l'autre à cette condition ». Relevons que vous avez jugé, à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre ce décret, que ces dernières dispositions ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi (CE 26 mars 1993, FNSEA, n° 116389, au Recueil).

Pour la CP, une liste d'union au sens de ces dispositions est une liste constituée exclusivement entre deux syndicats, à l'exclusion de toute autre organisation. Selon elle, la liste commune FDSEA-JA étant soutenue, en outre, par une organisation professionnelle, ces deux organisations syndicales ne pourraient bénéficier des dispositions spéciales du 2^o de l'article 1^{er} du décret, de sorte que, l'audience de chacune d'entre elles, prise isolément, ne pouvant être appréciée, il y aurait lieu de considérer qu'elles ne remplissent pas la condition d'audience posée par le décret.

Toutefois, l'interprétation que la CP donne de la notion de liste d'union, au sens de l'article 1^{er} du décret du 28 février 1990, ne nous paraît pas pouvoir être suivie, compte tenu des modalités d'organisation des élections aux chambres d'agriculture départementales, telles qu'elles sont prévues par les dispositions des articles R. 511-8 et suivants du code rural.

Il en résulte que la seule obligation pesant sur la constitution des listes de candidats consiste en ce qu'elles soient composées de ressortissants français ou d'autres pays de l'Union européenne inscrits dans le département comme électeurs pour ces élections. Les candidats ne sont nullement tenus d'adhérer à une organisation syndicale, ni même d'être soutenus par une telle organisation et ils peuvent se réclamer d'organisations professionnelles, donc non syndicales. Ainsi, le dernier alinéa de l'article R. 511-33 du code rural prévoit seulement que la liste « peut » mentionner « les organisations syndicales ou professionnelles au nom desquelles les candidats se présentent ».

Les modalités de constitution des listes de candidats aux élections aux chambres d'agriculture départementales se caractérisent donc par un très grand libéralisme. Les listes peuvent être soutenues par une ou plusieurs organisations, qu'elles soient professionnelles ou syndicales, sans que cela constitue une obligation. Le décret du 28 février 1990 n'a évidemment eu ni pour objet ni pour effet de modifier ces règles électorales. Son seul objet, nous l'avons dit, est de définir les modalités d'appréciation de la représentativité des syndicats d'exploitants agricoles en vue de déterminer lesquels doivent siéger dans un certain nombre d'organismes consultatifs. Dans ces conditions, et faute de contenir plus de précisions, il nous semble que les dispositions du 2° de son article 1^{er} ne peuvent se lire comme réservant l'application de la mesure d'audience de 30 % qu'elles prévoient aux seules listes soutenues par deux organisations syndicales exclusivement.

La même observation vaut pour la mesure d'audience de 15 % prévue par ces mêmes dispositions : si le pouvoir réglementaire avait voulu ne l'appliquer qu'aux listes soutenues par une seule organisation syndicale, ou ne comportant que des candidats membres d'une seule organisation syndicale, il lui appartenait de le préciser. Il nous semble d'ailleurs que vous l'avez déjà jugé, encore que de manière assez implicite, dans un précédent du 10 mai 1996 (CE 10 mai 1996, ministre de l'agriculture c/ Confédération paysanne de l'Hérault, n° 144084, inédite au Recueil). Dans cette affaire en effet, vous avez relevé qu'une liste soutenue par un syndicat à vocation générale et par des syndicats spécialisés et des organismes non syndicaux avait obtenu un score supérieur à 15 % des suffrages et que, par suite, ce syndicat devait être regardé comme remplissant la condition relative aux suffrages obtenus, prévue par le 2° de l'article 1^{er} du décret du 28 février 1990. Vous avez donc admis que la circonstance qu'une liste soit soutenue par une organisation syndicale à vocation générale et par des organisations professionnelles non syndicales ne fait pas obstacle à ce que l'audience de cette organisation syndicale soit mesurée, pour l'application des dispositions de l'article 1^{er} du décret du 28 février 1990, d'après les résultats obtenus par cette liste.

Certes, il est possible qu'une partie des suffrages recueillis par une liste soutenue par des organisations autres que syndicales se portent sur cette liste moins en raison du soutien des syndicats que de celui manifesté par ces autres organisations. Mais cela ne suffit pas à ôter toute pertinence au critère d'audience retenu par le texte pour caractériser la représentativité syndicale, même s'il faut convenir qu'il est un peu rustique : la circonstance que la liste en question ait atteint le seuil minimum d'audience fixé par le décret démontre, à tout le moins, que les organisations syndicales qui la soutiennent ne constituent pas un repoussoir pour les électeurs. Et, de surcroît, ainsi que nous y avons déjà insisté, l'objet du décret du 28 février 1990 reste limité.

Nous vous proposons donc de juger que la circonstance qu'une liste soutenue par une ou par deux organisations syndicales d'exploitants agricoles ait en outre bénéficié de l'appui d'autres organisations non syndicales est sans incidence pour l'application des dispositions du 2° de l'article 1^{er} du décret du 28 février 1990.

Cette précision que vous apporterez ne résoudra pas toutes les questions que l'application de ces dispositions est susceptible de poser. On peut se demander, en effet, comment les appliquer dans l'hypothèse où une liste a reçu le soutien de trois organisations syndicales. Cette hypothèse était peut-être invraisemblable au moment de la rédaction du décret, mais elle ne nous paraît pas, aujourd'hui, complètement exclue. Cependant, il s'agit là d'une autre question.

Si vous nous suivez vous jugerez que la cour administrative d'appel n'a pas commis l'erreur de droit qui lui est reprochée. Ce second moyen écarté, vous rejetterez le pourvoi, y compris ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, vous pourrez mettre à la charge de la CP 19 une somme de 3 000 euros sur les 4 000 que demandent, au titre de ces mêmes dispositions, les JA 19.

Par ces motifs nous concluons :

- au rejet du pourvoi ;
- à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la CP 19, en faveur des JA 19, au titre de l'article L. 761-1 du CJA.