

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Ces trois affaires illustrent une nouvelle fois la tendance à conduire la politique agricole par circulaire.

Vous savez que la politique agricole commune (PAC) a été une fois de plus réformée par une série de règlements adoptés le 17 décembre 2013, dont un règlement n° 1307/2013¹ qui traite plus spécifiquement des paiements directs aux agriculteurs. Cette réforme, entrée en vigueur pour l'essentiel au 1^{er} janvier 2015, marque une nouvelle étape de « découplage » des aides directes aux agriculteurs, c'est-à-dire qu'elle tend à achever de rompre le lien qui existait, dans le modèle productiviste caractéristique des premières années de la PAC, entre le montant des aides et les quantités produites. Cependant, les aides couplées aux agriculteurs n'ont pas totalement disparu.

L'article 52 du règlement n° 1307/2013 autorise les Etats membres à accorder un soutien couplé à certaines productions agricoles, notamment le lait et les produits laitiers, ainsi que les viandes bovine, ovine et caprine. Cette faculté est encadrée : notamment, selon le paragraphe 3 de l'article 52, elle ne peut être mise en œuvre « qu'en faveur des secteurs ou des régions d'un Etat membre où des types particuliers d'agriculture ou des secteurs agricoles spécifiques qui sont particulièrement importants pour des raisons économiques, sociales ou environnementales rencontrent des difficultés ». Les conditions d'octroi du soutien couplé ont été précisées par un règlement délégué n° 639/2014 de la Commission européenne du 11 mars 2014², qui renvoie aux Etats membres le soin de définir les critères d'admissibilité au bénéfice des mesures de soutien couplé.

Pour la campagne agricole 2015, la France a fait le choix de prévoir, dans ce cadre, un régime d'« aides caprines », un régime d'« aides ovines » et un régime d'« aides aux bovins

¹ Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.

² Règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et modifiant l'annexe X dudit règlement.

allaitants ». Ce choix s'est traduit par l'adoption de trois instructions techniques émanant de la directrice générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT), respectivement datées du 19 janvier 2015, du 20 janvier 2015 et du 28 avril 2015. La Confédération paysanne, syndicat agricole que vous connaissez bien, vous demande l'annulation de ces trois instructions.

Ses requêtes ne posent pas de problèmes de recevabilité ni de compétence. Relevons, notamment, que les critères de votre jurisprudence *D...*³ sont assurément remplis : ces trois instructions sont formulées en des termes impératifs et généraux.

Et c'est bien ce que leur reproche la Confédération paysanne, en soulevant à leur rencontre un moyen tiré de ce qu'elles ont été prises par une autorité incompétente. Le moyen est formulé sous l'angle de l'incompétence du DGPAAT pour prendre ces instructions au nom du ministre chargé de l'agriculture ; mais il est aussi soutenu que le ministre était incompétent pour exercer le pouvoir réglementaire.

Cette branche du moyen d'incompétence, sur laquelle le ministre ne défend d'ailleurs pas, nous semble fondée. D'une part, il ne fait aucun doute que les instructions attaquées font œuvre réglementaire : elles définissent de manière détaillée les règles applicables aux trois régimes d'aide en cause, depuis le dépôt des demandes d'aide jusqu'au contrôle administratif des aides attribuées et au suivi des engagements souscrits par les demandeurs. D'autre part, à la date à laquelle ces instructions ont été prises, on ne trouvait pas de dispositions législatives ou réglementaires habilitant le ministre chargé de l'agriculture à définir ces règles.

Certes, à la date de ces instructions, étaient en vigueur les dispositions codifiées à l'article D. 615-44-23 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), qui habilitaient le ministre chargé de l'agriculture à fixer par arrêté les conditions d'accès à toute une série de mesures de soutien spécifique aux productions animales – notamment une aide aux caprins, une aide aux ovins et une aide complémentaire à la vache allaitante. Mais il s'agissait, ainsi qu'en dispose le premier alinéa de l'article D. 615-44-23, de mesures de soutien mises en place « en application de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 ». C'est-à-dire du règlement communautaire qui avait précédé le règlement européen n° 1307/2013, et avait été abrogé par lui à compter du 1^{er} janvier 2015⁴.

Les dispositions réglementaires codifiées dans le CRPM prévoyaient donc l'existence de régimes de soutien en faveur des trois secteurs couverts par les instructions techniques attaquées et la compétence du ministre chargé de l'agriculture pour arrêter les conditions d'accès à ces régimes. Mais il s'agissait de régimes institués en application d'un règlement communautaire qui était sorti de vigueur à la date à laquelle ces instructions ont été prises... Le pouvoir réglementaire a tout simplement omis, à la suite de l'adoption du règlement n° 1307/2013, d'actualiser les dispositions figurant à l'article D. 615-44-23 du CRPM.

Si le syndicat requérant prétendait tirer des conséquences de cette omission sur un strict terrain de légalité interne, il y aurait sans doute matière à hésiter. Vous pourriez consentir l'effort de lire la référence faite à l'article 68 du règlement n° 73/2009 comme renvoyant, en réalité, à l'article 52 du règlement n° 1307/2013. D'autant que l'économie des mesures de « soutien couplé » prévues par le second n'est pas très éloignée de celle des mesures de « soutien spécifique » prévues par le premier.

³ CE section, 18 décembre 2002, Mme D..., n° 233618, au Recueil.

⁴ Voir l'article 72 § 2 et l'article 74 du règlement n° 1307/2013.

Toutefois, c'est une question d'incompétence que soulève le syndicat. Or une délégation du pouvoir réglementaire est nécessairement d'interprétation stricte. Dès lors, l'effort consistant à « faire le pont » entre les deux règlements, pour en déduire que l'habilitation réglementaire donnée au ministre chargé de l'agriculture figurant à l'article D. 615-44-23 du CRPM valait toujours s'agissant des mesures de « soutien couplé » prévues dans le cadre du nouveau règlement, nous semble excessif.

Une dernière observation sur ce point : les dispositions transitoires et finales du règlement n° 1307/2013, qui abrogent le règlement n° 73/2009, prévoient que « les références au règlement abrogé s'entendent comme faites au présent règlement » : voyez l'article 72 § 2, deuxième alinéa du règlement de 2013. Cette disposition ne nous fait pas changer d'avis. Elle doit assurément jouer lorsqu'il s'agit d'appliquer des actes du droit de l'Union européenne. On peut défendre l'idée qu'elle pourrait produire des effets sur les dispositions de fond prévues par les droits internes des Etats membres qui continueraient, indûment, de se référer aux dispositions du règlement de 2009 abrogé. En revanche, nous serions très gêné à l'idée qu'elle puisse conduire à infléchir la portée qu'il convient de donner à des dispositions de droit interne ayant pour objet ou pour effet de prévoir une répartition de compétences au sein d'un Etat membre. Un tel sujet est normalement du seul ressort des Etats membres, en application du principe d'autonomie institutionnelle et procédurale des Etats membres, et un acte du droit de l'Union européenne tel que le règlement n° 1307/2013 doit être lu conformément à ce principe. L'article 72 § 2, 2^e alinéa du règlement de 2013 nous paraît donc devoir rester sans influence sur votre lecture des dispositions de l'article D. 615-44-23 du CRPM, en tant qu'elles habilitent le ministre de l'agriculture à exercer le pouvoir réglementaire.

Terminons en indiquant qu'il y a de fortes chances que l'annulation que nous proposons n'ait guère d'effets concrets, compte tenu de la reprise postérieure des dispositifs d'aide prévus par les instructions attaquées par voie de décrets et d'arrêtés⁵. Mais ce n'est pas une raison pour y renoncer.

Par ces motifs nous concluons, dans chaque affaire, dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'instruction attaquée ;
2. Mise à la charge de l'Etat d'une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

⁵ Voir notamment les décrets n° 2015-1300 du 16 octobre 2015 relatif aux aides ovines et caprines relevant de la politique agricole commune et n° 2016-50 du 27 janvier 2016 relatif aux aides bovines relevant de la politique agricole commune.