N° 431544

MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

c/ *Commune de St-Laurent-du-Cros*

6ème et 5ème chambres réunies

Séance du 16 décembre 2020
Lecture du 30 décembre 20202

CONCLUSIONS

M. Stéphane Hoynck, Rapporteur public

Par un arrêté du 14 mars 2015, le préfet de la région Rhône-Alpes, préfet coordinateur du bassin Rhône-Méditerranée a délimité les zones vulnérables à la pollution par les nitrates d'origine agricole. A l'intérieur de ces zones vulnérables, L'utilisation des fertilisants azotés font l'objet de programmes d'actions, comprenant notamment des périodes d'interdiction d'épandage des fertilisants (R211-80 et sv)

Cet arrêté a été annulé par le TA de Lyon par un jugement publié à la revue juridique de l'environnement (TA Lyon, 22 juin 2017, *Commune de St-Laurent-du-Cros,* nº 1505756: RJ envir. 2017. 762.), la CAA ayant rejeté l'appel du ministre, qui se pourvoit en cassation.

C'est une question de pure procédure d'élaboration de ces plans qui vous est posée. La position retenue dans la présente affaire par la CAA de Lyon diverge de celle retenue plus tôt sur la même question par la CAA de Bordeaux dans un arrêt non frappé de pourvoi (CAA Bordeaux 30 mai 2017 n°16BX02768), de sorte votre position est attendue.

Le 1er moyen de cassation concerne l'article R. 211-77 du code de l'environnement qui fixe la procédure pour désigner les zones vulnérables (c'est la version issue du décret n° 2007-397 du 22 mars 2007 qui est applicable au litige). Il prévoit que le projet de désignation des zones est élaboré en **concertation** avec les organisations professionnelles agricoles et aussi d'autres personnes, collectivités locales, association environnementales etc… et aussi que le projet est soumis à la **consultation** de divers organismes dont les chambres d'agriculture.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Au stade de la concertation, et pour assurer l'association des organisations professionnelles agricoles à l'élaboration de ce zonage, le préfet a convié les chambres régionales et départementales d'agriculture aux trois réunions de concertation qu'elle a organisées, mais aucune organisation professionnelle agricole « en tant que telle ». C'est toute la question : les chambres d'agricultures suffisent-elles à assurer la concertation avec les organisations professionnelles agricoles au sens de l'article R. 211-77 ?

La cour a estimé que non. Elle a relevé que « *la circonstance que les " organisations professionnelles agricoles " sont représentées au sein des chambres d'agriculture, ne permet pas de les assimiler à ces dernières pour la mise en œuvre de la procédure de concertation prévue par le premier alinéa de l'article R. 211-77 dès lors, d'une part, que les chambres d'agriculture constituent des organismes professionnels régis par des dispositions du code rural et de la pêche maritime distinctes de celles dont relèvent les " organisations professionnelles agricoles " et, d'autre part, que ces chambres consulaires doivent, en vertu du deuxième alinéa de ce même texte, être consultées sur le projet élaboré en concertation avec les organisations professionnelles* ».

C'est une lecture a contrario et calée sur l'article R. 211-77 à laquelle s'est livrée la CAA : si dans le 1er alinéa, au state de la concertation, le texte mentionne les organisations professionnelles agricoles et dans le 2eme, au stade de la consultation, il mentionne les chambres d'agriculture, c'est que les 1eres ne sont pas assimilables aux secondes...

Le TA dans la présente affaire était allé plus loin pour chercher à définir en plein l'ensemble constitué par les organisations professionnelles agricoles : *« notion qui comprend notamment, outre ces établissements consulaires, les associations, unions, fédérations, confédérations, fondations et syndicats agricoles, les coopératives agricoles, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural ou encore divers établissements de crédit et organismes mutualistes* ».

Mais dans cette liste, et sans épiloguer, puisque vous n'êtes pas saisi de ce jugement, on voit bien que sont énumérées des structures, sans doute agricoles, mais qui ne sont pas toujours des organisations et qui n'ont pas toujours pour objet de représenter la profession agricole.

Inversement, comme le note le ministre dans son pourvoi, la définition légale des chambres d'agriculture à l'article L 511-1 du code rural indique que « *La chambre départementale d'agriculture constitue, dans chaque département, auprès de l'Etat ainsi que des collectivités territoriales et des établissements publics qui leur sont rattachés, l'organe consultatif, représentatif et professionnel des intérêts agricoles.* ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

L'argument un peu rapide d'indépendance des législations qu'a utilisé la CAA ne nous parait pas parfaitement convaincant, car la mission des chambres d'agriculture ne varie pas selon le code invoqué.

Il n'en reste pas moins que le pouvoir règlementaire a retenu pour la phase de concertation une référence **générique** aux organisations professionnelles agricoles et pour la phase de consultation une référence **spécifique** aux chambres d'agriculture. La rédaction du texte a d'ailleurs évolué postérieurement à notre affaire puisqu'il se réfère désormais aux seules chambres régionales d'agricultures.

Mais nous ne sommes pas convaincu qu'il faille nécessairement voir dans cette référence précise un *a contrario* : lorsqu'une procédure d'avis est organisée, il faut désigner **précisément** l'organisme à consulter, c'est ce que fait le texte, en citant les chambres d'agriculture ou les agences de l'eau par exemple. Cette désignation précise est nécessaire puisqu'il est attendu des organismes consultés un avis et, lorsque l'avis n'est pas rendu, la démonstration qu'ils ont bien été saisi individuellement.

Mais lorsqu'on se situe en amont, dans la phase de concertation devant conduire à l'élaboration du zonage, ce sont différentes catégories de parties prenantes qui sont mentionnées : organisations professionnelles agricoles, des représentants des usagers de l'eau, des communes et de leurs groupements, des personnes publiques ou privées qui concourent à la distribution de l'eau, etc… La mention de chambres d'agriculture au titre des avis à recueillir sur le projet n'implique donc pas nécessairement un a contrario au stade de la concertation et il nous semble **qu'en l'absence** d'une telle mention, vous valideriez assez aisément la pratique du préfet.

La lecture de l'article L. 511-1 du code rural que fait le ministre ne nous parait pas sans force, elle est d'ailleurs cohérente avec la spécificité du monde agricole, où, s'il s'agissait de déterminer les organisations représentatives, il serait difficile de s'en tenir aux critères habituels tirés du droit social.

Pour votre part, vous semblez bien **reconnaitre le lien entre organisations professionnels agricoles et chambres d'agriculture, sans que vos précédents commandent la solution de notre affaire.** Dans une affaire CE 26 mars 1993 FNSEA 73600 au rec, vous avez jugé que pour la détermination des critères de représentativité des organisations professionnelles agricoles membres des commissions départementales d'aménagement foncier, les résultats obtenus par les organisations syndicales d'exploitants agricoles aux élections aux chambres d'agriculture dans le collège des exploitants et assimilés permettent seuls d'apprécier leur représentativité au niveau départemental sans que le pouvoir règlementaire soit tenu de se

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

référer aux critères de représentativité des organisations professionnelles prévu dans le champ d'application du code du travail.

Plus proche de notre affaire, vous avez estimé que l'absence de participation des organisations professionnelles agricoles aux réunions de concertation n'entache pas d'illégalité l'arrêté par lequel le préfet de région désigne des zones vulnérables, dès lors que ces organisations ont décliné l'invitation du préfet (CE 21 janv. 2002, Féd. des synd. d'exploitants agricoles d'Île-de-France), mais cet arrêt ne permet pas de savoir quelles étaient les organisations en cause : chambres d'agriculture ou organisations professionnelles *lato sensu*.

Nous reconnaissons que **l'argument de texte retenu par la cour se défend** et pourrait justifier de confirmer sa solution, mais la lecture du code rural permet d'adopter une solution moins rigoureuse et peut-être plus praticable pour les préfets, s'agissant de la définition de zones de vulnérabilité aux nitrates pour laquelle la France a fait l'objet par le passé de plusieurs procédures de manquement devant la CJUE.

Si vous ne nous suivez pas pour accueillir ce moyen d'erreur de droit, il faut vous dire un mot de l'autre moyen du pourvoi. Il porte sur l'appréciation par la CAA que ce défaut de concertation avec les organisations professionnelles agricoles n'était pas danthonysable, c'est-à-dire qu'elle était susceptible d'avoir eu une influence sur le sens de la décision attaquée. Cette question relève de l'appréciation souveraine des juges du fond (CE 6 novembre 2013 Paris 359501 aux T.).

Les arguments du ministre devant vous ont une certaine force : il fait valoir qu'à la suite de la concertation le périmètre des zones vulnérable a été significativement réduit (sous-entendu dans le sens des intérêts agricoles), et que dans le cadre de la consultation publique qui a été menée, des observations ont été présentées par les FDSEA de 3 département et plusieurs autres syndicats départementaux ainsi que par des agriculteurs individuellement ou sous forme de groupement. L'effort de danthonysation n'était peut-être pas hors de portée pour les juges du fond, mais il ne nous parait pas pour autant que l'appréciation de la cour soit entachée de dénaturation de sorte que ce second moyen devrait être écarté si vous décidiez de ne pas retenir le premier.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire devant la CAA de Lyon et au rejet du surplus des conclusions

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.