

CONCLUSIONS

Mme Marie-Gabrielle Merloz, rapporteure publique

1. L'affaire qui vient d'être appelée porte sur l'une des aides instituées au titre du second pilier de la politique agricole commune (PAC) dédié au développement rural : l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). Elle va vous conduire à vous plonger dans la méthodologie suivie pour réviser la délimitation des « zones agricoles défavorisées » y ouvrant droit. Indiquons d'emblée qu'il faut prendre son élan pour investir ce contentieux technique.

Ce dispositif, institué dans les années 1970, a pour objectif d'aider financièrement les exploitants agricoles situés dans des zones menacées de déprise en vue de leur garantir des revenus raisonnables permettant le maintien d'une agriculture économiquement viable et l'entretien de l'espace naturel¹. Il a fait l'objet d'une importante réforme en 1999² destinée à fixer un cadre juridique unique déterminant les mesures de soutien du développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (Feoga). A cette occasion, les zones agricoles défavorisées ont été définies sur la base de critères communs. A l'issue d'un audit dont les résultats ont été publiés en 2003, la Cour des comptes européenne a cependant pointé les limites et faiblesses de ce régime de soutien et conclu à la nécessité d'un réexamen complet et approfondi des critères de classification pour le rendre plus cohérent, plus efficient et assurer un traitement plus équitable des bénéficiaires³. Depuis la nouvelle réforme engagée en 2005⁴, le dispositif s'appuie sur un fonds spécialement dédié : le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)⁵.

Ce régime d'aide est actuellement régi par le règlement (UE) n°1305/2013⁶ du 17 décembre 2013, adopté à l'occasion de la réforme de la PAC. Selon l'article 6 de ce

¹ Directive 75/268/CEE du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées.

² Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements.

³ Rapport spécial n° 4/2003 du 27 juin 2003 relatif au développement rural : le soutien aux zones défavorisées, accompagné des réponses de la Commission.

⁴ Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

⁵ Institué par le règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune.

⁶ Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au

règlement, le Feader agit dans les Etats membres à travers des programmes de développement rural qui « *mettent en œuvre une stratégie visant à répondre aux priorités de l'Union pour le développement rural* », dans une logique de financement partagé entre l'Union et les Etats membres (paragraphe 1). Ces programmes sont élaborés par les Etats membres qui peuvent décider de n'en présenter qu'un seul, couvrant tout leur territoire, ou de définir une série de programmes régionaux (paragraphe 2). Ils peuvent néanmoins adopter dans ce dernier cas un « *cadre national contenant les éléments communs de ces programmes* » régionaux (paragraphe 3). Ce cadre national, comme ses éventuelles modifications, sont soumis à l'approbation de la Commission européenne en vertu des articles 10, paragraphe 2, et 11. La présentation de son contenu est encadrée par la partie 2 de l'annexe I du règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 du 17 juillet 2014⁷.

La France a opté pour cette formule : l'échelon régional a été jugé le plus approprié pour la mise en œuvre de la programmation mais il est apparu important d'encadrer et d'harmoniser au niveau national certains éléments. Les « *orientations stratégiques et méthodologiques* » de ces programmes ont été fixées par le décret du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020⁸, en application de l'article 78 de la loi du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles⁹.

L'annexe I de ce décret renvoie explicitement au cadre national prévu au paragraphe 3 de l'article 6 du règlement (UE) n° 1305/2013 mais il ne lui est pas annexé¹⁰. S'agissant plus particulièrement de l'attribution de l'ICHN, il est notamment précisé que cette mesure « *est mobilisée dans tous les PDRR [programmes de développement rural régionaux] et entièrement cadrée au niveau national dans ses dispositions et son financement, de même que les montants FEADER à mobiliser en contrepartie des crédits Etat* » et que ce « *cadre national (document n° 2) comprend les éléments de cahier des charges de la mesure à savoir le type de bénéficiaires, les surfaces éligibles et les modalités de rémunération* ». Il est en outre rappelé que « *le zonage sur lequel se base l'éligibilité des communes à l'ICHN est défini selon l'article 32 du règlement de développement rural* » et « *qu'une révision des zones défavorisées hors montagne est en cours* ».

Le règlement distingue en effet désormais trois types de zones agricoles défavorisées pouvant bénéficier du régime d'aides : les zones de montagne, les zones autres que les zones de montagne soumises à des contraintes naturelles importantes (ZSCN) et les zones soumises à des contraintes spécifiques (ZSCS). Ce sont ces deux derniers types

développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil.

⁷ Règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 de la commission du 17 juillet 2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

⁸ N° 2015-445.

⁹ N° 2014-58.

¹⁰ Il a été approuvé par la décision d'exécution de la Commission C(2015)4531 du 30 juin 2015

de zones, historiquement appelées zones défavorisées simples, qui sont au cœur du litige. L'article 31 du règlement, relatif aux règles de paiement, précise notamment que les aides destinées aux agriculteurs se situant dans ces zones sont accordées annuellement, par hectare de surface agricole, afin de les indemniser pour tout ou partie des coûts supplémentaires et de la perte de revenu résultant des contraintes auxquels ils sont soumis pour la production agricole. L'article 32 fixe les critères et les modalités sur la base desquels il appartient aux Etats membres de délimiter ces zones. Nous y reviendrons plus en détail en examinant les moyens de la requête.

Une modification du cadre national a donc été nécessaire en vue d'intégrer cette nouvelle délimitation entrant en vigueur à compter de 2019. Elle s'est traduite par une actualisation des rubriques relatives à la mesure 13 portant sur le zonage, soit, plus précisément, la sous-mesure 13.2 relative aux paiements d'indemnités pour les ZSCN figurant au point 5.2.7.3.2, et la sous-mesure 13.3, créée pour les paiements d'indemnités dans les ZSCS, figurant au point 5.2.7.3.3. Les informations méthodologiques qui y sont présentées de manière synthétique sont complétées par d'importantes annexes¹¹ qui décrivent en détail la méthode et les données utilisées afin de délimiter ces deux types de zones, respectivement, dans l'hexagone et dans les départements et régions d'outre-mer ainsi qu'en Corse, conformément aux critères fixés par l'article 32 du règlement.

C'est dans ce contexte qu'est intervenu le décret du 27 mars 2019 relatif à la révision des critères de délimitation des zones agricoles défavorisées autres que les zones de montagne¹² (publié le 29 mars 2019 au Journal officiel de la République française). Outre l'article d'exécution, il comporte un unique article dont le principal objet est de modifier la définition de ces zones. Dans la rédaction qui en est issue, l'article D. 113-15 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) énonce que les autres zones agricoles défavorisées sont constituées des ZSCN et ZSCS, telles que respectivement définies aux paragraphes 3 et 4 de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013, et renvoie, pour « *leurs éléments de définition* » aux précisions apportées « *dans le cadre national, pris en application du 3 de l'article 6 [de ce règlement], approuvé par la décision d'exécution C (2019) 1769 de la Commission du 27 février 2019* » (1° de l'article 1^{er} du décret). Il supprime par ailleurs la possibilité, prévue au dernier alinéa de l'article D. 113-7 du CRPM, de délimiter par arrêté préfectoral les régions de piedmont (2° de l'article 1^{er} du décret). La liste des communes classées au titre de ces deux types de zones figure en annexe d'un arrêté interministériel du même jour portant délimitation des zones agricoles défavorisées.

L'association « Pour que Vive la Piège » et 44 exploitants agricoles situés dans son ressort, d'une part, et l'association « du Haut de nos Coteaux » et 33 exploitants agricoles situés dans son ressort, d'autre part, vous demandent l'annulation pour excès

¹¹ « Définitions et méthodologie dans l'Hexagone pour les ZSCN (sous-mesure 13.2) et pour les ZSCS (sous-mesure 13.3) » et « Définition des ZSCN et ZSCS en Corse, Guyane, Guadeloupe, Martinique, La Réunion et Mayotte ».

¹² N° 2019-243

de pouvoir de ce décret ainsi que des décisions implicites de rejet nées du silence gardé par l'administration sur leurs recours gracieux. Vous requalifierez l'étendue de ces conclusions à l'aune de l'argumentation dont vous êtes saisis : ce recours ne vise en réalité que les dispositions du 1^o de l'article 1^{er} du décret qui sont bien divisibles de ses autres dispositions.

Vous pourrez admettre sans difficulté l'intervention volontaire de la Communauté de communes du Clunisois, de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de Saône-et-Loire ainsi que de six exploitants situés dans des communes exclues du zonage, dès lors qu'ils justifient d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige conformément au critère dégagé par votre jurisprudence *OFPPA* (CE, Sect., 25 juillet 2013, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c/ Edosa F...*, n° 350661, au Rec. p. 224).

L'aridité de la matière ne doit pas masquer les enjeux économiques et environnementaux sous-jacents. Selon les informations transmises, la nouvelle cartographie des zones soumises à contraintes aboutit au classement de 14 210 communes dont 5 074 nouvelles entrantes. En revanche, 1 293 communes, jusque-là classées, sortent du zonage, ce qui a pour corollaire la perte, pour les agriculteurs qui y sont établis, du bénéfice de l'ICHN, perte qui a été seulement compensée en 2019 et 2020 par le versement d'une indemnité de sortie dégressive. Votre décision est donc attendue, par les parties à ce litige, bien sûr, mais aussi par les tribunaux saisis d'un recours contre l'arrêté du 27 mars 2019 par des communes exclues de ce classement.

2. Bien que non débattues par les parties, les questions préalables méritent que l'on s'y arrête un instant.

Votre compétence de premier et dernier ressort sur le fondement du 1^o de l'article R. 311-1 du CJA n'est pas douteuse.

Il est en revanche permis de s'interroger sur la recevabilité d'un tel recours et notamment sur le point de savoir si les dispositions attaquées ne constituent pas la simple codification de dispositions réglementaires existantes. A première vue, l'article D. 113-15 du CRPM, dans sa rédaction issue des dispositions attaquées, ne fixe aucune règle nouvelle : il se borne à renvoyer à la définition générale des ZSCN et ZSCS énoncée par le règlement (UE) n° 1305/2013 ainsi qu'aux « *éléments de définition* » précisés dans le millésime 2019 du cadre national. Or vous jugez de longue date que, lorsqu'un acte réglementaire n'est, sur le fond, que la réitération de dispositions antérieures devenues définitives, les conclusions dirigées contre cet acte sont irrecevables, le délai de recours courant à compter de la publication des dispositions initiales (voyez en ce sens, entre autres : CE, Sect., 14 octobre 1955, *Union de la propriété bâtie de France et autre*, au Rec. p. 481 ; CE, Ass., 25 octobre 1957, *Sieur D...*, au Rec. p. 556 ; CE, Sect., 7 février 1969, *FA... et autres*, au Rec. p. 83 ; pour une

application récente : CE, 21 février 2018, *CGT-FO et autre*, n°406987 ea, inédite au Rec).

La théorie jurisprudentielle des actes confirmatifs ne peut cependant jouer en l'espèce à défaut, en tout état de cause, de formalités adéquates de publicité. Le cadre national ne fait l'objet d'aucune publication au Journal officiel, ni même dans un bulletin officiel, et s'il peut être consulté sur le site du ministère chargé de l'agriculture, la date de mise en ligne n'y figure pas (sur les conditions de garantie et de fiabilité de la publication sous forme électronique, voyez : CE, Sect., 3 décembre 2018, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, dite Ligue des droits de l'homme*, n° 409667, au Rec. p. 434 ; CE, 20 mars 2019, *Weiss*, n° 401774, aux T.).

Nous croyons plus radicalement que cet objet juridique singulier n'est pas, en tant que tel, susceptible de recours. Le cadre national est, à n'en pas douter, un acte de droit interne, même s'il fait l'objet d'une approbation par la Commission européenne (CJCE, 19 septembre 2002, *H...*, aff. C-336/00, point 40), et cette approbation ne fait pas obstacle à ce qu'il soit susceptible de recours (rapprocher de : CJUE, 29 janvier 2020, *GAEC Jeanningros*, aff. C-785/18). A nos yeux, il ne revêt toutefois pas de portée juridique autonome. Fruit d'une concertation avec les régions et les instances européennes, il n'a pas de signataire. Comme déjà dit, il fait l'objet d'une simple « *communication* », pour reprendre la formule du ministre, et non d'une publication en bonne et due forme. S'il édicte des normes à caractère général et impersonnel, il n'a pas, par lui-même, de valeur contraignante. Il ne tire en réalité sa valeur contraignante que du renvoi exprès opéré par le pouvoir réglementaire. C'est ainsi l'acte par lequel ce dernier l'endosse qui lui donne son plein effet et en fait, à proprement parler, une norme en vigueur. Ce fut notamment l'objet du décret du 16 avril 2015 déjà mentionné. Les dispositions attaquées ont la même fonction pour les modifications apportées au cadre national à compter de 2019 portant sur la nouvelle délimitation des zones agricoles défavorisées. Vous pourrez donc admettre que le décret attaqué, pris au visa du règlement (UE) n° 1305/2013 et de la décision d'exécution de la Commission du 27 février 2019, revêt une valeur normative et fait grief aux requérants.

La recevabilité de la requête ne soulève en revanche aucune difficulté au regard de l'intérêt et de la qualité pour agir des requérants et des délais de recours contentieux.

3. Les requérants soutiennent tout d'abord que la procédure d'adoption du décret attaqué est irrégulière à défaut de l'avoir soumis à l'évaluation environnementale prévue à l'article L. 122-4 du code de l'environnement et à la participation du public conformément à l'article L. 123-2 du même code. Le moyen est délicat.

3.1. Transposant la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, dite « Plans et Programmes »¹³, l'article L. 122-4 suit une logique de cercles pour reprendre la

¹³ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

formule de Xavier de Lesquen dans ses conclusions sur l'affaire *Association France Nature Environnement* du 26 juin 2015 (n°360212, aux T.).

Dans sa rédaction applicable au litige, le premier cercle, relatif aux plans et programmes soumis à une évaluation environnementale systématique, est défini au II : il concerne les plans et programmes élaborés dans certains domaines, tels que l'agriculture, qui ont pour objet de définir le cadre dans lequel pourront être autorisés les projets soumis à évaluation environnementale (étude d'impact) en vertu de l'article L. 122-1, ainsi que les plans et programmes pour lesquels une évaluation des incidences Natura 2000 est requise. Rappelons qu'un projet est défini comme « *la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol* ».

Le second cercle, défini au III, vise un ensemble plus hétérogène pour lequel l'évaluation environnementale est soit systématique soit au cas par cas : sont concernés les plans et programmes mentionnés au II mais qui portent sur des petites zones (1°), les modifications des plans et programmes lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (3°) ainsi que les plans et programmes qui ne rentrent pas dans la définition du premier cercle mais définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée, toujours sous la condition qu'ils soient susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (2°).

L'article R. 122-17 du code de l'environnement, pris pour l'application de ces dispositions, dresse une liste des différents documents devant être regardés comme des plans et programmes soumis à évaluation. Dans sa rédaction applicable au litige, 54 catégories de documents, énumérés au I, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale, au nombre desquels figurent, au 1°, les « *programmes opérationnels élaborés par les autorités de gestion établie (...) pour le [Feader]* ». Le II énumère pour sa part 13 catégories de documents susceptibles de faire l'objet d'une évaluation après un examen au cas par cas. Ces listes se veulent exhaustives mais ne sont pas fermées. Le III prévoit en effet une « clause de rattrapage » qui permet au ministre chargé de l'environnement de les compléter lorsqu'un plan ou un programme relevant du champ du II ou du III de l'article L. 122-4 n'y figure pas.

3.2. Le décret attaqué, en ce qu'il redéfinit les zones agricoles défavorisées autres que de montagne, par renvoi au critères précisés dans le cadre national, est-il au nombre des plans et programmes soumis à évaluation en vertu de ces dispositions ?

Contrairement à ce que soutiennent les requérants, le décret attaqué n'entre pas dans les prévisions du 1° du I de l'article R. 122-17 : à nos yeux, il ne s'agit pas d'un programme opérationnel et, en France, ce sont les régions qui sont désignées autorités de gestion pour le Feader. Il n'entre par ailleurs dans aucun des autres items.

Reste à déterminer s'il entre dans le champ du II ou du III de l'article L. 122-4.

Vous ne pourrez vous arrêter au fait que le décret attaqué ne constitue pas un document de planification, comme l'objecte le ministre. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a en effet une interprétation extensive du champ d'application de la directive de 2001. Elle y inclut non seulement des documents comportant une dimension de planification mais aussi le corpus législatif et réglementaire encadrant, même partiellement, une activité. C'est ainsi qu'elle a estimé, par un arrêt remarqué¹⁴ du 27 octobre 2016, *Patrice d'Oultremont* (aff. C-290/15, point 49), qu'en relevait un arrêté adopté par les autorités administratives belges comportant diverses dispositions relatives à l'implantation et l'exploitation d'éoliennes. Elle a dit pour droit que « *la notion de « plans et programmes » se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement* », cette notion s'entendant de manière qualitative et non quantitative.

La Cour de justice a fait entrer dans le champ de cette définition un règlement régional d'urbanisme fixant des prescriptions pour la réalisation de projets immobiliers ainsi qu'un arrêté adoptant un périmètre de remembrement urbain à l'intérieur duquel il pourra être dérogé à certaines prescriptions urbanistiques (voyez en ce sens deux arrêts du 7 juin 2018, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e. a.*, aff. C-671/16, point 53, et *Thybaut e.a.*, aff. C-160/17, point 54), une réglementation nationale prévoyant la création de nouvelles installations d'incinération des déchets (arrêt du 8 mai 2019, *Verdi Ambiente e Società (VAS) - Aps Onlus e.a.*, aff. C-305/18, point 50) ou encore une circulaire fixant des règles portant sur l'implantation et l'exploitation d'éoliennes (arrêt du 25 juin 2020, *A.e.a. (Eoliennes à Aalter et à Nvele)*, aff. C-24/19, point 67).

Votre propre jurisprudence reste fidèle à cette grille d'analyse comme en atteste deux affaires récentes. Par votre décision du 26 juin 2019, *France nature Environnement* (n° 414931, aux T.), éclairée par les conclusions de Stéphane Hoynck, vous avez jugé qu'eu égard à leur nature et à leur portée, les unités touristiques nouvelles autorisées par le préfet, qui, rappelons-le, permettent de faciliter la construction d'équipements ou la réalisation d'aménagements très divers dans des zones de montagne, doivent être regardées comme constituant un plan ou un programme au sens de la directive « Plans et Programmes » et soumise à évaluation environnementale, dès lors qu'elles sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement.

Par votre décision du 31 décembre 2020, *Syndicat CFE CGC Orange et autres* (n° 438240 e.a., aux T. sur un autre point, concl. contraires de G. Odinet sur ce point) relatif au déploiement de la 5G, vous avez en revanche jugé qu'un arrêté fixant les conditions d'utilisation des fréquences radioélectriques ne pouvaient pas être regardées comme définissant le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir. Vous avez relevé, d'une part, que si l'arrêté litigieux comportait

¹⁴ Léo Genty, « Les actes réglementaires peuvent nécessiter une évaluation environnementale, AJDA 2016.2071.

pour les bénéficiaires des autorisations d'utilisation des fréquences des obligations de déploiement et de couverture géographique susceptibles d'exiger des travaux de construction d'installations ou d'ouvrages ayant une incidence sur l'environnement, il ne définissait pas un ensemble significatif de critères et de modalités devant être mis en œuvre par les autorités compétentes pour autoriser, le cas échéant, ces travaux, installations ou ouvrages. Vous avez précisé, d'autre part, qu'il ne constituait pas le cadre d'autorisation des interventions dans le milieu naturel que constitue la diffusion d'ondes électromagnétiques, lequel était défini par d'autres dispositions réglementaires.

A la lumière de ces précédents, nous peinons à voir dans le décret attaqué, en ce qu'il définit les zones agricoles défavorisées autres que de montagne par renvoi au critères précisés dans le cadre national, un document définissant le cadre de mise en œuvre dans lequel des projets peuvent être autorisés. Il fixe seulement les critères permettant de délimiter ces zones et de déterminer les exploitants agricoles qui sont éligibles aux mesures de soutien financier au titre du Feader prévues par le règlement n° 1305/2013. Comme le souligne notamment son article 31 et son considérant 25, ces aides financières sont destinées à indemniser les agriculteurs des pertes de revenus et des coûts supplémentaires résultant des contraintes naturelles ou spécifiques pour la production agricole dans la zone concernée. Et la redéfinition du zonage a pour principal objet d'assurer une plus grande objectivité et une meilleure équité dans la répartition de ces aides. Le décret attaqué n'implique donc pas, en lui-même, que les exploitants agricoles réalisent des travaux ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage. Il n'a pas pour objet de fixer les critères et modalités de leur mise en œuvre ou le cadre dans lequel ils pourront être autorisés. Le nouveau zonage n'ouvre pas davantage droit à un dispositif dérogatoire, comme c'était le cas pour les unités touristiques nouvelles. En bref, le décret attaqué n'encadre pas une activité mais le versement d'une indemnité, laquelle est, au plus, un préalable nécessaire mais pas suffisant à la réalisation de projets.

En admettant même que ce premier critère soit satisfait, vous pourriez également hésiter à regarder le décret attaqué comme produisant des effets sur des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

L'annexe II de la directive « Plans et Programmes » précise certains des critères permettant de déterminer l'ampleur probable de ces incidences sous un double prisme : d'une part, les caractéristiques des plans et programmes, et, d'autre part, les caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée. La Cour de justice, pour sa part, souligne que l'examen devant être effectué pour vérifier si cette condition est remplie est nécessairement limité à la question de savoir s'il peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que le plan ou le projet concerné affecte le site concerné de manière significative (CJUE, 10 septembre 2015, *Dimos Kropias Attikis*, aff. C-473/14, point 47). Elle s'en tient en pratique souvent à l'objet du plan ou du programme pour porter cette appréciation (voyez par exemple les arrêts précités du 7

juin 2018, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL*, et du 8 mai 2019, *Verdi Ambiente e Società*).

Nous n'avons guère de doute en l'espèce sur l'existence d'une possible incidence sur l'environnement. Comme le relèvent les requérants, le nouveau zonage a un impact sur les ressources des agriculteurs et partant sur l'équilibre financier de leurs exploitations dans des zones menacées de déprise. Or, ainsi que le souligne le considérant 25 du règlement n° 1305/2013, les aides financières du Feader « *devraient, en encourageant la poursuite de l'exploitation des terres agricoles, contribuer à la préservation du paysage rural et la sauvegarde et la promotion de systèmes agricoles durables* ». Il est bien moins évident de qualifier cette incidence de notable au vu de l'objet et de la portée du décret attaqué.

Si vous nous suivez pour juger que le décret attaqué n'avait pas à être obligatoirement soumis à une évaluation environnementale, vous écarterez, par voie de conséquence, le moyen tiré de ce que le décret attaqué aurait dû être soumis à enquête publique en vertu de l'article L. 123-2 du code de l'environnement.

4. Nous en venons au moyens de légalité interne.

4.1. Les deux premiers sont liés et ne vous reteindront guère. Les requérants se plaignent de ce que le cadre national n'a pas été publié au Journal officiel de la République française ou au Bulletin officiel du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Ils en déduisent tout d'abord que le décret attaqué renvoie à un « acte inexistant » et n'est pas applicable. Mais il n'en est rien. Ce document existe bel et bien, même s'il n'a pas fait l'objet d'une telle publication. Il résulte d'une jurisprudence aussi ancienne que constante que les conditions de publication d'un acte sont en principe sans effet sur son existence et sa légalité (voyez entre autres : CE, Sect., 27 janvier 1950, *Ducasse*, au Rec. p. 61 ; CE, 9 novembre 1951, *Lassus et Cottin*, au Rec. p. 518 ; CE, Ass., 21 décembre 1990, *Confédération nationale des associations familiales catholiques et autres*, n° 105743 e.a., au Rec. sur un autre point ; s'agissant de l'hypothèse particulière d'un acte prévoyant lui-même sa date d'entrée en vigueur : CE, 24 février 1999, *Meyet*, n° 188154, au Rec.).

Ils en déduisent ensuite que le décret attaqué méconnaît l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Les objectifs à valeur constitutionnelle s'imposent en effet au pouvoir réglementaire comme toute autre règle ou principe à valeur constitutionnelle et peuvent être utilement soulevés devant le juge pour excès de pouvoir. Le moyen est opérant au titre de la légalité interne (voyez par exemple : CE, 8 juillet 2005, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche publique SGEN CFDT et autres*, n° 266900 e.a., aux T. ; CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, n° 288460, au Rec. sur un autre point). Il n'est cependant pas fondé. Le décret attaqué, qui a été régulièrement publié

au Journal officiel, renvoie au cadre national avec des références précises et ce dernier, on l'a dit, est disponible sur le site du ministère de l'agriculture et de l'alimentation dans une rubrique dédiée au Feader.

4.3. Les moyens suivants, plus ardu, mettent en cause, à plusieurs égards, la méthodologie suivie par le cadre national pour délimiter les ZSCN et les ZSCS.

Pour éclairer la réponse à y apporter, précisons au préalable que la délimitation des ZSCN, définie au paragraphe 3 de l'article 32, s'opère en deux étapes. La première résulte de la stricte application de critères biophysiques (climatiques, pédologiques et topographiques) : *« au moins 60 % de la surface agricole remplit au moins l'un des critères énumérés à l'annexe III, à la valeur seuil indiquée »* (par exemple : une profondeur d'enracinement inférieure ou égale à 30 cm ou une pente supérieure ou égale à 15 %). Le respect de ces conditions s'apprécie *« au niveau des unités administratives locales »*, soit, en France, au niveau communal, ou *« au niveau d'une unité locale nettement délimitée qui couvre une zone géographique clairement d'un seul tenant et dotée d'une identité économique et administrative définissable »*. La seconde étape consiste en un *« exercice d'affinement »* ou *« réglage fin »* afin d'exclure, *« sur des critères objectifs »*, les zones dans lesquelles ces contraintes naturelles importantes *« ont été surmontées par des investissements ou par l'activité économique, ou par une productivité normale des terres dûment attestée, ou dans lesquelles les méthodes de production ou les systèmes agricoles ont compensé la perte de revenus ou les coûts supplémentaires »* justifiant l'attribution de l'aide. Autrement dit, il s'agit de prendre également en compte des critères technico-économiques.

Le paragraphe 4 de l'article 32 laisse plus de latitude aux Etats membres pour délimiter les ZSCS. Deux méthodes sont prévues. Ces zones, autres que celles précédemment définies, *« peuvent »* bénéficier d'une aide *« si elles sont soumises à des contraintes spécifiques et lorsque la poursuite de la gestion des terres est nécessaire pour assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement, l'entretien du paysage rural et la préservation du potentiel touristique de la zone ou pour protéger le littoral »*. Il est seulement exigé que les surfaces agricoles comprises dans ces zones aient des conditions naturelles de production similaires. Le législateur européen a en outre limité la superficie totale de cette catégorie à 10 % du territoire national.

Cette délimitation peut également être fixée par application d'une méthode dite des critères combinés, c'est-à-dire si :

- *« 60 % au moins de la surface agricole remplit au moins deux des critères énumérés à l'annexe III, avec une marge ne dépassant pas 20 % de la valeur seuil indiquée »* ;
- ou si *« 60 % au moins de la surface agricole est composée de zones qui remplissent au moins l'un des critères énumérés à l'annexe III à la valeur seuil indiquée et de zones remplissant au moins deux des critères énumérés à l'annexe III, avec pour chacune d'elles une marge ne dépassant pas 20 % de la valeur seuil indiquée »*.

Comme pour les ZSCN, le respect de ces conditions est assuré au niveau de la commune ou d'un autre échelon géographique « *ayant une identité économique et administrative définissable* » et il y a lieu de procéder, après l'application de ces critères biophysiques, à un exercice d'affinement. Les zones répondant à ces conditions sont prises en considération pour le calcul de la limite de 10 %.

Bien que la matière soit technique, la conformité de la méthodologie définie par le cadre national à ces dispositions doit, pour l'essentiel, faire l'objet d'un contrôle normal de votre part. En effet, si elles laissent une certaine marge d'appréciation pour mettre en œuvre les critères qu'elles définissent, l'appréciation des Etats membres est commandée par ces critères et précisément encadrée. Vous ne pourrez opérer un contrôle plus distancié que lorsque le règlement reconnaît aux Etats membres une réelle marge de manœuvre, comme pour l'application de la méthode « hors critères combinés » applicable aux ZSCS, ou la possibilité d'adapter les critères fixés.

4.4. Commençons par examiner les cinq moyens communs aux méthodologies définies pour les ZSCN et les ZSCS.

4.4.1. Le premier moyen est dirigé contre les bases de données utilisées. Les requérants leur font grief de ne pas reposer sur des bases scientifiques solides et d'être lacunaires en prenant appui sur deux exemples. Soulignons que ce moyen, comme le suivant, cible les seuls critères pédologiques. Aucune de ces deux critiques ne nous convainc.

Le cadre national comporte en annexe¹⁵ une note méthodologique établie par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)¹⁶ dont l'annexe 5, intitulée « Traitement des sols », précise les données pédologiques disponibles et les bases de données dont elles sont issues ayant permis de déterminer, pour chaque commune, le pourcentage des sols contraints en fonction des douze critères retenus. Ces données ont été collectées dans le cadre du programme dénommé « *Inventaire, gestion et conservation des sols* », conduit par le groupement d'intérêt scientifique sur les sols créé en 2001, puis enregistrées dans la base de données nationale « *DoneSol* ». Ce programme a notamment permis d'établir, selon les règles définies au niveau national par un cahier des clauses techniques générales, des « *référentiels régionaux pédologiques* » qui en constituent une synthèse cartographique pour l'ensemble du territoire national. Les données recueillies ont fait l'objet, avant leur validation par le conseil scientifique national du programme, d'une procédure de vérification par l'INRA (unité InfoSol) puis par deux experts indépendants. Le moyen nous paraît dès lors devoir être écarté.

Du reste, ces éléments ont été présentés à la Commission européenne (plus précisément la direction agriculture et au centre commun de recherche, service technique de la Commission) avec qui les autorités françaises ont été en contact

¹⁵ Annexe 3 b.

¹⁶ Devenu l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).

régulier tout au long de la procédure de révision de la cartographie des zones agricoles défavorisées, depuis l'envoi du premier projet en février 2017 jusqu'à son approbation par la décision d'exécution du 27 février 2019. Si des critiques ont été émises au cours de ces échanges, la méthodologie retenue a été finalement validée. Vous avez au dossier plusieurs documents attestant de ce travail de concertation itératif et du caractère technique et détaillé de ces discussions préparatoires.

4.4.2. Dans la même veine, les requérants soutiennent que les bases de données utilisées ne sont pas suffisamment précises pour caractériser les critères pédologiques, dès lors que ces données sont issues d'études pédologiques très hétérogènes et présentant de fortes disparités entre les territoires. Toutefois, le règlement se borne à énumérer les critères biophysiques devant être remplis pour délimiter les zones soumises à des contraintes naturelles ou autres contraintes spécifiques en y associant une définition et un seuil. Il ne dit rien des données – et notamment de leur degré de précision – devant être utilisées par les Etats membres pour vérifier leur respect. Autrement dit, ils disposent d'une certaine latitude sur ce point, sous la seule réserve qu'elles soient les plus appropriées possible. La critique nous semble vaine, dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les données utilisées ne permettraient pas de vérifier, de façon suffisamment objective et pertinente, que les critères fixés par le règlement sont respectés.

4.4.3. Le moyen suivant paraît plus sérieux. Les requérants reprochent à l'échelle cartographique choisie pour établir ces référentiels régionaux pédologiques (1/250 000) de ne pas être suffisamment fine pour caractériser les contraintes pédologiques à l'échelle d'une commune.

Il faut admettre avec eux qu'une échelle cartographique plus petite paraît *a priori* plus pertinente, dès lors que la France a choisi d'apprécier le respect des conditions fixées à l'article 32 du règlement au niveau communal. Le centre commun de recherche de la Commission européenne a d'ailleurs attiré l'attention, dans ses lignes directrices, sur la nécessité de s'assurer que l'échelle cartographique soit compatible avec l'unité administrative locale retenue pour évaluer les contraintes pédologiques. Il a conseillé d'utiliser des échelles 1/25 000 ou 1/50 000, tout en relevant que l'échelle 1/5 000 utilisée par certains Etats est même meilleure au niveau d'une commune.

Mais il s'agit d'une simple recommandation et, dans le silence du règlement, ce choix relève également à nos yeux de la marge d'appréciation des Etats, sous réserve que l'échelle retenue n'aboutisse pas à des anomalies manifestes. Or tel ne nous paraît pas être le cas. Le ministre indique sans être sérieusement contredit qu'il a utilisé les données les plus précises qui étaient disponibles pour l'ensemble du territoire, avec une couverture homogène et permettant de caractériser l'ensemble des critères retenus pour la délimitation du zonage.

Il indique en outre avoir dû tenir compte des contraintes inhérentes aux moyens à sa disposition lors de l'engagement de la révision du zonage (seuls 18 % du territoire

serait actuellement couvert par une cartographie à l'échelle 1/50 000), de l'ampleur des investissements qu'aurait impliqué l'extension de cette cartographie à l'ensemble du territoire (évaluée à 400 millions d'euros) et de son délai de réalisation (impossible à tenir à l'échéance 2019 fixée pour l'entrée en vigueur du nouveau zonage) ainsi que du gain attendu en termes d'objectivité des critères.

Nous vous proposons, dans ces conditions, d'écarter le moyen.

4.4.4. Le moyen suivant porte sur le calcul de la surface agricole utile, donnée centrale pour le classement. Les requérants se plaignent du manque de pertinence de la base de données utilisée pour le calcul de cette surface.

La surface agricole utile désigne, comme l'énonce le f du paragraphe 1 de l'article 2 du règlement, « *l'ensemble de la superficie des terres arables, des prairies permanentes et des pâturages permanents ou des cultures permanentes tels qu'ils sont définis à l'article 4 du règlement (UE) n° 1307/2013* ». Le cadre national y renvoie expressément.

Les autorités françaises ont fait le choix de se fonder, comme pour les autres aides instituées au titre de la PAC, sur le registre parcellaire graphique. Géré par l'Agence de service et de paiement, il est établi, à une échelle fine (1/5 000), à partir des déclarations annuelles que les agriculteurs doivent déposer pour bénéficier des aides de la PAC (sur le site Telepac). Ils ont l'obligation de déclarer toutes les surfaces qu'ils utilisent, y compris celles des « landes et parcours » dont font grand cas les requérants. S'ils soutiennent que les agriculteurs sous-déclareraient systématiquement certaines surfaces qui ne sont pas destinées à la culture ou à la valorisation, ils ne l'établissent pas. Le ministre le conteste d'ailleurs formellement, objectant, d'une part, que ces déclarations font l'objet de contrôles administratifs systématiques et de contrôles sur place ou par satellite et, d'autre part, que le relevé parcellaire de la Mutualité sociale agricole invoqué ne constituerait pas une base plus fiable car il repose sur un système déclaratif et ne fait pas l'objet d'un contrôle direct de l'administration.

4.4.5. Nous en venons au dernier moyen commun. Les requérants soutiennent que le maillage territorial retenu pour l'exercice d'affinement ou « réglage fin » (« petite région agricole » et département) ne répond pas à l'exigence d'homogénéité économique fixée par l'article 32 et méconnaît le principe d'égalité.

Le règlement ne s'oppose pas au choix d'un échelon géographique plus étendu que celui de la commune pour déterminer les critères technico-économiques appliqués lors de cette seconde étape méthodologique. A notre avis, la première branche du moyen procède, d'une lecture erronée du paragraphe 3 de l'article 32, auquel renvoie le paragraphe 4. Si l'on s'en tient à une lecture littérale, l'exigence d'homogénéité est fixée au deuxième alinéa, lequel concerne, non l'exercice d'affinement qui est traité au troisième alinéa, mais l'application des critères biophysiques lors de la première étape

de la délimitation du zonage. Le troisième alinéa ne prévoit rien de tel pour le « réglage fin ».

La seconde branche du moyen cible le choix de retenir, pour les 10 % des « petites régions agricoles » les plus grandes, un maillage inférieur – celui du canton – pour apprécier certains critères. Nous n’y voyons cependant pas de rupture d’égalité entre les exploitants ou les communes. Cette différence de traitement se fonde sur des critères objectifs, a pour objet d’affiner le zonage afin de « *limiter l’effet lissant des moyennes sur les plus grands territoires, par définition plus hétérogènes* », selon les précisions apportées par l’Inra dans sa note méthodologique, et n’est pas manifestement disproportionnée.

4.4. Il nous reste à examiner les trois critiques propres à la méthodologie retenue pour délimiter les ZSCS selon la méthode « hors critères combinés » qui, rassurez-vous, nous retiendront moins longtemps.

4.4.1. Les requérants soutiennent tout d’abord que les critères définis par le cadre national ne prennent pas en compte l’objectif de préservation du potentiel touristique de la zone mentionné au premier alinéa du paragraphe 4 de l’article 32 du règlement.

Vous vous souvenez que le classement en ZSCS selon la méthode « hors critères combinés » suppose la réunion de deux conditions : d’une part, l’existence de contraintes spécifiques et d’autre part, la nécessité de la poursuite de la gestion des terres dans un nombre limité de cas. Mais les objectifs qui sont énumérés ne sont pas cumulatifs. La préservation du potentiel touristique, qui est associée à l’entretien du paysage rural, ne nous paraît au demeurant pas constituer un objectif autonome. Il n’y a donc aucune méconnaissance du règlement à cet égard.

4.4.2. Les requérants reprochent ensuite à l’administration d’avoir retenu des bases de données obsolètes pour vérifier le respect de certains critères spécifiques, tel que les critères « *haies* » ou « *parcellaire morcellé* ».

L’administration s’est fondée sur des données issues du recensement agricole réalisé en 2010 et faisant l’objet d’une actualisation décennale. Elles reposent sur une méthodologie robuste, objective et suffisamment fiable, quoique déclarative et relativement ancienne. Compte tenu de la marge d’appréciation laissée aux Etats membres pour retenir les données à leur disposition qu’ils jugent les plus appropriées, ce choix ne nous paraît pas procéder d’une erreur manifeste d’appréciation. Si les requérants se prévalent de données issues du registre parcellaire graphique, dont ils ont pourtant critiqué la fiabilité à l’appui d’un précédent moyen, ils ne convainquent pas qu’il constituerait une source de données plus pertinente et aussi exhaustive.

4.4.3. Ils reprochent enfin à l’administration d’avoir procédé à un exercice d’affinement, alors que le paragraphe 4 de l’article 32 du règlement réserve cet exercice à la délimitation des ZSCS selon la méthode des critères combinés.

Nous ne souscrivons pas à cette analyse. Les Etats membres jouissent, on l'a dit, d'une large marge de manœuvre pour délimiter ces zones selon la méthode « hors critères combinés » dont le cadre est fixé aux deux premiers alinéas de ce paragraphe. Ces dispositions ne fixant aucun critère, elles leur laissent le soin d'élaborer leurs propres critères indicateurs de contraintes spécifiques. Le fait qu'elles ne prévoient pas l'affinement du zonage obtenu par application de ces critères ne saurait, dans ces conditions, être regardé comme l'excluant. Il n'y a aucun *a contrario* possible avec les alinéas suivants, spécifiquement le quatrième, qui concernent la seule méthode des critères combinés, qui se décompose en deux étapes sur le modèle de celle prévue au paragraphe 3 pour les ZSCN (avec application de critères biophysiques puis « réglage fin » selon des critères technico-économiques).

5. Nous vous invitons donc à rejeter la requête, sans qu'il y ait lieu de renvoyer à la CJUE les questions préjudicielles soulevées portant sur la validité de la décision d'exécution de la Commission du 27 février 2019 et la portée des paragraphes 3 et 4 de l'article 32 du règlement.

Vous pourrez faire de même s'agissant des conclusions tendant à la communication de données brutes et de divers documents relatifs au département de l'Aude, présentées à tort comme des conclusions à fin d'injonction, ainsi que celles tendant à la tenue d'une audience d'instruction¹⁷ si, comme nous, vous estimez que les nombreuses pièces du dossier et les écritures nourries des parties vous éclairent suffisamment.

Les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative suivront le même sort.

PCMNC :

- à l'admission de l'intervention de la communauté de communes du Clunisois et autres ;
- au rejet de la requête.

¹⁷ Décret n° 2020-1404 du 18 novembre 2020 portant expérimentation au Conseil d'Etat des procédures d'instruction orale et d'audience d'instruction et modifiant le code de justice administrative