

N° 441954

**Association des utilisateurs et
distributeurs de l'agrochimie
européenne (AUDACE) et autres**

3^e et 8^e chambres réunies

Séance du 11 février 2022

Lecture du 10 mars 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Cette affaire vous conduira à prendre position sur la possibilité pour un ministre, lorsqu'il adresse une convention-type à ses services, d'y insérer une condition substantielle nouvelle affectant les droits des usagers.

Le livre II du code rural et de la pêche maritime (CRPM) organise une police spéciale relative à la prévention, à la surveillance et à la lutte contre les dangers sanitaires concernant les animaux et les végétaux. L'article L. 201-9 de ce code permet à l'autorité administrative de confier, par voie de convention, des missions de surveillance et de prévention à des « *organismes à vocation sanitaire* » (OVS) ou à des « *organisations vétérinaires à vocation technique* » (OVVT). Les OVS, dont il sera question aujourd'hui, sont des personnes morales reconnues par l'autorité administrative, dont l'objet essentiel est la protection de l'état sanitaire des animaux, des végétaux et des produits végétaux et animaux. Ils sont organisés par région¹. L'article L. 201-13 permet également de leur déléguer « *certaines tâches de contrôle officiel ou liées aux autres activités officielles* », ces tâches étant définies par référence à un règlement européen du 15 mars 2017², « *à l'exclusion de la recherche et de la constatation des infractions et du prononcé des décisions individuelles défavorables à leur destinataire* ».

La délégation peut notamment porter sur l'édition et la délivrance de certains documents sanitaires. En vertu d'un arrêté conjoint des ministres de l'agriculture et de l'économie du 22 février 2005 fixant les conditions sanitaires de détention, de circulation et de commercialisation des bovins, « *un bovin ne peut circuler que s'il est accompagné d'un*

¹ Cf. les arrêtés du 19 décembre 2019 portant reconnaissance des organismes à vocation sanitaire dans le domaine animal ou végétal et portant reconnaissance des organisations vétérinaires à vocation technique.

² Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, (règlement sur les contrôles officiels).

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.

document d'accompagnement valide » (article 3). Ce document d'accompagnement est constitué d'un passeport et d'un document sanitaire individuel. Celui-ci peut lui-même être matérialisé soit par une « *attestation sanitaire à délivrance anticipée (ASDA)* », qui justifie de la « *qualification sanitaire du troupeau d'appartenance ou de provenance du bovin vis-à-vis de la tuberculose, de la brucellose et de la leucose bovine* », c'est-à-dire que le troupeau est identifié comme indemne de ces maladies en vertu de la réglementation applicable, soit à défaut par un « *laissez-passer sanitaire (LPS)* ». Les conséquences de la non-détention de ces documents sont drastiques puisqu'en vertu de l'article L. 221-4 du CRPM, les agents chargés de la mise en œuvre de cette police sanitaire peuvent imposer l'abattage de tout animal qui n'en est pas muni, aux frais du propriétaire. L'article 12 de l'arrêté du 22 février 2005 précise que « *tout détenteur de bovins (...) doit pouvoir présenter pour chaque animal sur toute réquisition des autorités compétentes un document d'accompagnement valide* ». Ces documents conditionnent ainsi la circulation et la commercialisation des bovins.

L'article L. 201-13 du CRPM prévoit que « *l'acte de délégation indique si le délégataire peut facturer aux personnes soumises aux contrôles et autres activités déléguées le montant des prestations effectuées à leur bénéfice* ». Des difficultés ont été constatées dans certaines régions quant au paiement de ces redevance et l'OVS de la région Bretagne a pris l'initiative de ne plus délivrer d'ASDA ou de LPS aux éleveurs défaillants. Par une instruction du 30 octobre 2019, intitulée « *Publication du modèle de convention cadre 2020-2024 relative à l'exécution de tâches déléguées pour les espèces animales de rente et du modèle de convention annuelle d'exécution technique et financière relative à la délégation des contrôles officiels et autres activités officielles pour l'espèce bovine avec leurs différentes annexes* », le ministre de l'agriculture a d'une certaine manière entériné cette pratique. Dans l'annexe 2 de cette instruction, définissant le modèle de « *convention cadre pluriannuelle OVS animal* », il est prévu la clause suivante : « *Sous réserve de l'application d'une procédure écrite spécifique garantissant l'égalité de traitement entre adhérents et non adhérents, le délégataire est autorisé à ne pas transmettre les certificats et attestations sanitaires à tout détenteur d'animaux dont le compte fait apparaître une dette, contractée au titre de l'exécution de la présente délégation, de plus de 6 mois et ayant fait l'objet d'au moins deux rappels. Il en informe le délégant.* ». Par un courrier du 12 mai 2020, l'Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne (AUDACE) a demandé au ministre de l'agriculture d'abroger cette partie de la circulaire. Par un courrier du 25 mai 2020, le ministre a refusé de procéder à cette abrogation et c'est cette décision qui vous est déférée par une requête conjointe de l'AUDACE, de la Coordination rurale Union nationale et deux exploitants agricoles, les GAEC La Sapinière et de Kerguissec.

1. L'intérêt à agir de l'AUDACE n'est pas établi, au regard de son objet statutaire qui est centré sur l'utilisation des produits phytosanitaires et des médicaments vétérinaires. En réponse au moyen d'ordre public communiqué sur ce point, l'AUDACE met en avant l'un des alinéas de l'article 2 de ses statuts, selon lequel elle a pour objet de « *représenter et de défendre les intérêts personnels et collectifs de ses membres, utilisateurs, producteurs agricoles et distributeurs dans le domaine des divers approvisionnements agricoles, phytosanitaire, semences, engrais... ainsi que vétérinaires* ». Elle y voit une habilitation à agir

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.

dans l'ensemble du domaine vétérinaire mais l'adjectif « vétérinaires » se rapporte aux « approvisionnements » et nous peinons donc à lui trouver une portée aussi générale. L'ordonnance du président du Tribunal de première instance des Communautés européennes produite par l'association (8 juillet 2005, T-498/04) porte sur une requête en matière d'importation de produits phytosanitaires et n'est donc pas pertinente en l'espèce.

L'intérêt à agir des autres requérants n'est en revanche pas douteux. La circonstance que la demande d'abrogation n'ait été présentée que par l'AUDACE est sans incidence : il importe seulement que les autres requérants aient intérêt à obtenir l'abrogation des dispositions critiquées. La Coordination rurale a produit la délibération de son comité directeur donnant l'autorisation d'agir en justice.

2. L'affaire illustre les possibilités nouvelles ouvertes par la décision *GISTI* (CE, Sect., 12 juin 2020, n° 418142, Rec.) sur la recevabilité des recours contre les actes de droit souple de l'administration. Dans l'état antérieur de la jurisprudence, vous n'admettiez les recours contre les contrats-types qu'à l'égard de documents revêtus d'une portée particulière, tels que les cahiers des charges-types des concessions de service public avant la décentralisation, dont le respect entraînait l'application d'une procédure d'approbation simplifiée (CE, Ass., 5 mai 1961, *Ville de Lyon*, Rec. p. 294), ou les cahiers des clauses administratives générales (CCAG) des marchés publics (CE, 2 juillet 1982, *Conseil national de l'ordre des architectes*, n° 16692, Rec.). Désormais, les contrats-types sont à appréhender comme les autres « documents de portée générale émanant d'autorités publiques » et sont susceptibles de recours dès lors qu'ils sont « susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre ». Tel est le cas en l'espèce, la clause litigieuse ayant des conséquences directes pour les éleveurs concernés et ayant d'ailleurs déjà été reproduite dans les conventions signées dans plusieurs régions. Ce recours contre la convention-type, qui relève de votre compétence de premier ressort (article R. 311-1-2° du code de justice administrative), vous permet de statuer sur la légalité de cette clause plus rapidement que si vous en aviez été saisi dans le cadre d'un pourvoi en cassation relatif à l'une des conventions régionales.

3. Un moyen d'ordre public a été communiqué aux parties, tiré de ce qu'aucun texte législatif ou réglementaire n'habilitait le ministre de l'agriculture à prévoir que le délégataire pourrait refuser la délivrance des attestations pour un motif de non-paiement des redevances, alors que les seules conditions prévues par la réglementation pour cette délivrance tiennent à la qualification sanitaire des troupeaux.

3.1. Quelques mots doivent être dits de la manière dont se présentent les questions de compétence dans le cas d'un contrat-type. Comme l'énonce la décision *GISTI*, s'agissant d'un document de droit souple, il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter sa légalité « en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane » et le recours doit être accueilli s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence. Dans la présente affaire, l'autorité compétente pour conclure la convention de délégation est le préfet de région (article R. 201-

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.

42 du CRPM³) et le ministre de l'agriculture, en tant qu'autorité hiérarchique, est de manière générale compétent pour adresser aux préfets un modèle de contrat. Toutefois, il nous semble que cette compétence rencontre ses limites lorsque la clause que le ministre suggère aux préfets de retenir présente un caractère réglementaire : dans cette hypothèse, la compétence ne peut être admise que si les préfets ont eux-mêmes le pouvoir d'introduire une telle clause en tant qu'autorité délégante du service public ou si le ministre, dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, pourrait faire de la clause-type une règle de droit nouvelle. Dans le cas contraire, le ministre excéderait sa compétence en invitant ses services à inscrire dans une convention une règle que ni eux ni lui n'ont le pouvoir d'instaurer.

Votre jurisprudence définit les clauses réglementaires comme celles qui « *ont, par elles-mêmes, pour objet l'organisation ou le fonctionnement d'un service public* » (CE, 9 février 2018, *Communauté d'agglomération Val d'Europe Agglomération*, n° 404982, Rec.). Ces clauses ne soulèvent pas en règle générale de problème de compétence puisque l'autorité délégante est, par construction, légitime à définir les règles d'organisation et de fonctionnement du service public qu'elle délègue. C'est d'ailleurs sur ce terrain que le ministre avait répondu au recours préalable de l'association AUDACE : il exposait que les tâches d'édition et d'expédition des ASDA pouvant donner lieu à la perception d'une redevance pour service rendu, l'absence de paiement justifiait le refus de rendre le service correspondant.

Cette présentation nous paraît minimiser indûment la portée de la non-délivrance d'une ASDA ou d'un LPS. Certes, l'édition et l'expédition de ces documents sont des tâches matérielles réalisées au bénéfice des usagers, dont la réalisation peut donc donner lieu à la perception de redevances pour service rendu (CE, 28 novembre 2018, *SNCF Réseau*, n° 413839, Rec.). Cependant, leur délivrance s'inscrit dans le cadre de l'exercice d'une police spéciale à caractère sanitaire : en énonçant que le délégataire pouvait être autorisé par la convention à ne plus délivrer les ASDA, l'instruction a introduit une condition nouvelle à cette délivrance et s'est inscrite dans l'exercice du pouvoir de police.

Contrairement à ce que suggère le ministre dans son courrier de refus d'abrogation, cette condition ne découle pas de la nature même de la délégation, puisqu'auparavant, le recouvrement des redevances dues par les usagers du service ne pouvait être effectué que par les voies d'exécution de droit privé.

La clause litigieuse est donc réglementaire en un sens plus large, en ce qu'elle « *règle directement la situation de personnes étrangères à la relation entre les parties au contrat* » (cf. pour cette définition les conclusions d'Olivier Henrard sur la décision *Communauté d'agglomération Val d'Europe Agglomération* précitée). La question posée est de savoir si le ministre est compétent pour autoriser le délégataire à prendre des « *décisions de rétention des*

³ Dans sa version issue du décret n° 2021-1858 du 28 décembre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la protection contre les organismes nuisibles et de mise en œuvre du régime des contrôles en cette matière. Dans l'état du droit en vigueur au moment de l'adoption de la circulaire, l'autorité compétente était le préfet de département (cf. l'article R. 201-40 alors en vigueur).

attestations sanitaires à délivrance anticipée (ASDA) ou des laissez-passer sanitaires (LPS) », pour reprendre la terminologie de votre juge des référés. Une telle règle ne pouvant se rattacher au pouvoir d'organisation dont dispose le ministre en tant que chef de service, il faut examiner si les lois et décrets l'habilitent à intervenir dans ce domaine.

3.2. Dans sa rédaction en vigueur à la date d'adoption de la circulaire, l'article L. 221-1 du CRPM dispose : « *Suivant les modalités prévues par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie et des finances, le ministre chargé de l'agriculture peut prendre toutes mesures destinées à prévenir l'apparition, à enrayer le développement et à poursuivre l'extinction des maladies classées parmi les dangers sanitaires de première et deuxième catégories (...)* ». Le législateur a donc mis en place une construction originale reposant sur une habilitation à deux étages, le ministre de l'agriculture ne pouvant prendre seul les mesures nécessaires que dans un cadre d'abord précisé conjointement avec le ministre de l'économie. A chaque fois que vous êtes saisis d'une contestation de la compétence du ministre de l'agriculture pour définir ce type de règles, vous vérifiez qu'elles s'inscrivent parmi les types de mesure prévues par l'arrêté conjoint (CE, Sect., 16 mai 2001, *Epoux Duffaut*, n° 230631, Rec.⁴ ; 13 décembre 2016, *SCA Arterris et autres*, n° 396675, Inéd. ; 24 février 2020, *ADEFAR*, n° 417746, Inéd.).

Ainsi, l'arrêté précité du 22 février 2005 du ministre de l'agriculture, qui impose la détention pour chaque bovin d'une ASDA ou d'un LPS, a été pris dans le cadre défini par l'arrêté conjoint du 13 mars 2003⁵, aujourd'hui remplacé par l'arrêté conjoint du 24 octobre 2005⁶. Cet arrêté conjoint donne une large habilitation au ministre de l'agriculture, puisque son article 1^{er} l'autorise à « *interdire ou réglementer (...) l'utilisation, la circulation et les rassemblements d'animaux d'espèces sensibles à une maladie réputée contagieuse ou susceptibles de véhiculer une telle maladie* ».

L'exigence de paiement de la redevance pour obtenir la délivrance d'une attestation pourrait n'être vue que comme une modalité de réglementation de la circulation des animaux, entrant dans le périmètre de cette habilitation. Cependant, celle-ci doit s'interpréter au vu de la loi qui en définit les limites : or l'article L. 221-1 n'autorise le ministre à intervenir que par des mesures « *destinées à prévenir l'apparition, à enrayer le développement et à poursuivre l'extinction des maladies* ». Or nous ne croyons pas que le conditionnement au paiement de la redevance puisse être analysé comme poursuivant cette finalité : une telle mesure n'a pas d'effet sanitaire par elle-même, elle ne tend qu'à contraindre les agriculteurs au paiement de la redevance. Elle contribue au financement du système de contrôle mais le lien avec la lutte contre les maladies est trop indirect.

En vertu de la jurisprudence *Association des Américains accidentels* (CE, Ass., 19 juillet 2019, n° 424216, Rec.), l'illégalité résultant de cette incompétence cesserait si l'évolution des

⁴ Décision rendue sur le fondement de l'article 214 de l'ancien code rural, alors applicable.

⁵ Arrêté du 13 mars 2003 pris pour l'application de l'article L. 221-1 du code rural.

⁶ Arrêté du 24 octobre 2005 pris pour l'application de l'article L. 221-1 du code rural.

textes législatifs et réglementaires depuis l'adoption de l'instruction avait investi le ministre de l'agriculture de la compétence pour fixer cette règle. Tel n'est cependant pas le cas : si une ordonnance du 20 octobre 2021⁷ a réécrit l'article L. 221-1 et ainsi fait disparaître le fondement de l'arrêté conjoint des ministres de l'agriculture et de l'économie, les textes aujourd'hui en vigueur subordonnent toujours l'adoption de mesures par le ministre de l'agriculture à la lutte contre les dangers sanitaires (cf. les articles L. 201-4, L. 221-1-1 et D. 221-1 dans leur version actuelle). Vous accueillerez donc le moyen d'incompétence.

4. Ceci ne préjuge pas de la capacité des pouvoirs publics à rétablir une telle possibilité en prenant une norme de niveau supérieur. Sans examiner l'ensemble des moyens de légalité interne de la requête, nous nous bornerons à relever que ceux-ci contestent la délégation d'un pouvoir de décision sur la rétention des ASDA et des LPS, au regard du droit de l'Union (article 31 du règlement du 15 mars 2017⁸) et de l'article L. 201-13 du CRPM, qui interdit de déléguer le « *prononcé des décisions individuelles défavorables à leur destinataire* ». Or de tels moyens ne sont en tout état de cause opérants que dans la mesure où l'organisme délégataire dispose d'un pouvoir d'appréciation sur la rétention, pouvoir que leur conférerait la clause litigieuse. Un dispositif réglementaire qui se bornerait à interdire la délivrance des documents sanitaires aux agriculteurs n'étant pas à jour du paiement des redevances ne se heurterait pas, nous semble-t-il, aux mêmes critiques.

PCMNC :

- **A l'annulation de la décision attaquée ;**
- **A ce qu'il soit enjoint au ministre d'abroger le dernier alinéa de l'article 6.1 du modèle de convention-cadre, figurant à l'annexe 2 de l'instruction du 30 octobre 2019, dans un délai d'un mois à compter de votre décision, sans qu'il y ait lieu de prononcer une astreinte ;**
- **A ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat le versement à la Coordination rurale – Union nationale et aux GAEC La Sapinière et de Kerguissec le versement d'une somme globale de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.**

⁷ Ordonnance n° 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles.

⁸ Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques.