

N°445459

Assemblée permanente des chambres d'agriculture

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 5 septembre 2022

Décision du 22 septembre 2022

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Institués par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, les sept comités de bassin que compte la France métropolitaine sont chargés, avec l'appui des agences de l'eau, de mettre en œuvre les schémas de gestion de l'eau, de prélever des redevances sur les utilisations de l'eau et d'apporter des aides financières aux actions d'intérêt commun menées par les collectivités locales, les industriels et les agriculteurs.

Ces comités sont fréquemment qualifiés de « *parlements de l'eau* » – analogie justifiée tant pour leur rôle d'instance de délibération associant l'ensemble des acteurs concernés que pour leur caractère pléthorique (185 membres pour le comité de bassin Paris Normandie, 190 pour le comité de bassin Loire-Bretagne).

La composition du comité de bassin est définie à l'article L. 213-8 du code de l'environnement qui, jusqu'en 2016, répartissait ses membres en trois collèges : pour 40 %, dans un collège composé de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ; pour 40%, dans un collège composé de représentants des usagers, des organisations socioprofessionnelles, des associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, des instances représentatives de la pêche et de personnes qualifiées ; enfin pour 20 %, dans un troisième collège composé de représentants de l'État ou de ses établissements publics¹.

Cette répartition ayant été critiquée comme n'assurant pas une représentation suffisante des usagers domestiques², la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a procédé à la scission du deuxième collège en deux collèges distincts, représentant respectivement les usagers économiques et non économiques de l'eau et des milieux aquatiques.

¹ Le caractère législatif de ces dispositions relatives à la composition des comités de bassin s'expliquant par leur rôle décisionnaire dans la détermination des redevances (décision n°82-124 L, 23 juin 1982).

² Voir le rapport du député Michel Lesage : Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France « *Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité* » (juin 2013) ; et le rapport annuel de la Cour des comptes pour 2015.

La composition du premier de ces collèges a été précisée par décret n°2020-1062 du 17 août 2020.

Parmi les douze catégories représentées au collège des usagers économiques, au titre de chacune desquelles le préfet doit désigner au moins un membre (art. D. 213-19-2 du code de l'environnement), ce décret mentionne notamment un représentant « *de l'agriculture, sur proposition de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture* » (1°) et un représentant de « *l'agriculture biologique, sur proposition de la Fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France* » (la FNAB) (2°).

C'est le pouvoir de désignation conféré à cette fédération qui motive la requête en annulation dont vous a saisi l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, établissement public tête de réseau de ces organismes consulaires et désormais dénommée « Chambres d'agriculture France ».

1. Vous écarterez sans difficulté les moyens de régularité externe. La requérante n'est pas, en tout état de cause, fondée à soutenir que l'avis de la Mission interministérielle de l'eau, requis sur les projets de décret portant sur des questions relatives à l'eau (art. R. 213-3 c. env.), ferait défaut : il a été recueilli le 4 juin 2021. Par ailleurs, aucune disposition législative n'imposait que les dispositions attaquées fassent l'objet d'un décret en Conseil d'Etat, la requérante ne pouvant utilement invoquer sur ce point les dispositions de l'article L. 213-8-1, relatives à l'agence de l'eau.

2. Le principal moyen de la requête est tiré de l'erreur de droit que l'auteur du décret aurait commise en confiant à la FNAB un pouvoir de proposition pour la désignation du représentant de l'agriculture biologique au sein du collège des usagers économiques.

Les dispositions législatives du code de l'environnement ne comportent aucune précision quant aux modalités de désignation des membres de ce collège représentant « *l'agriculture* ». Mais la requérante se prévaut des dispositions de l'article L. 513-1 du code rural et de la pêche maritime qui, dans leur rédaction applicable à la date d'édiction du décret, disposent que « *L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture est auprès des pouvoirs publics l'organe consultatif et représentatif des intérêts généraux et spéciaux de l'agriculture* »³ et qui, selon elle, l'habiliteraient à représenter ces intérêts à **titre exclusif**, tant au titre de l'agriculture biologique que de l'agriculture conventionnelle.

Nous observons d'abord que cette lecture est démentie par la pratique : la FNAB siège ainsi depuis 2015⁴ de droit, aux côtés de l'APCA, au Conseil national de l'eau (art. D. 213-3 c.

³ Dans sa version issue de l'ordonnance n° 2022-583 du 20 avril 2022 relative aux missions et compétences de l'établissement « Chambres d'agriculture France », cet article dispose désormais que : « *Chambres d'agriculture France est l'établissement public, placé à la tête du réseau défini à l'article L. 510-1, habilité à représenter auprès de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, de l'Union européenne ainsi qu'au plan international, les intérêts nationaux de l'agriculture* » - cette reformulation correspondant à une mise en cohérence avec la mention retenue pour CCI France.

env.) et des représentants de cette fédération sont désignés au sein, par exemple, du comité d'orientation stratégique et de suivi du plan national pour une utilisation des produits phytopharmaceutiques (art. D. 253-44-1 CRPM) ou au conseil d'orientation permanent de l'établissement national de l'agriculture et de la mer (art. D. 621-7-1 CRPM). Par ailleurs, les intérêts agricoles sont représentés dans de nombreuses autres instances par les organisations professionnelles représentatives, parfois aux côtés de l'APCA – vous avez récemment rappelé que la circonstance que ces organisations soient représentées au sein des chambres d'agriculture n'en font pas moins des entités distinctes au titre des procédures de concertation prévues par les textes (CE 30 décembre 2020, *Ministre de la transition écologique et solidaire c/ commune de Saint-Laurent-du-Cros et autres*, n° 431544, aux tables).

Sur le fond, il nous semble qu'il ne se déduit pas de l'article L. 513-1 CRPM l'existence d'un monopole légal de représentation, mais seulement celle d'un « privilège de représentation » pour reprendre les termes utilisés au sujet de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) lors des travaux préparatoires à l'adoption de la loi du 11 juillet 1975⁵ modifiant les dispositions relatives à cette instance habilitée, selon l'actuel art. L. 200-3 CASF, à « *représenter officiellement auprès des pouvoirs publics l'ensemble des familles* » et à « *désigner ou proposer les délégués des familles aux divers conseils, assemblées ou autres organismes institués par l'Etat* ».

A l'occasion d'une QPC dirigée contre ces dispositions, le Conseil constitutionnel les a interprétées comme ne conférant pas de monopole de représentation à l'UNAF et écarté par suite le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'expression (décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, v. aussi CE 2 mars 2011, *Union des familles en Europe*, n°323830, aux tables).

Nous pensons que les dispositions du code rural relatives à l'APCA se prêtent à la même lecture : en lui conférant une forme de « présomption irréfragable de représentativité »⁶, elles ont pour seul effet d'imposer au pouvoir réglementaire que l'APCA soit sollicitée lorsqu'il s'agit de représenter, au sein d'une instance consultative constituée auprès de pouvoirs publics, les intérêts de l'agriculture ; en revanche, elles ne font pas obstacle, par elles-mêmes, à ce que le pouvoir réglementaire fasse appel, en outre, à d'autres entités.

Il est vrai, pour revenir au précédent de l'UNAF, que le code de l'action sociale et des familles comporte également, au même article, une sorte de « clause de sauvegarde », relevée opportunément par le Conseil constitutionnel dans sa décision, selon laquelle toute association familiale « *conserve le droit de représenter auprès des pouvoirs publics les intérêts dont elle a assumé la charge* » - disposition qui ne trouve pas son pendant dans le code rural, ce qui s'explique néanmoins aisément par la différence d'objet des législations. S'agissant de l'APCA, issue du décret-loi du 30 octobre 1935 créant (à l'origine) « une assemblée permanente des présidents de chambre d'agriculture »⁷, l'absence de monopole découle

⁴ Décret n° 2015-450 du 20 avril 2015 relatif au Comité national de l'eau

⁵ Loi n°75-629 du 11 juillet 1975 portant modification des art. 1^{er} à 15 du code de la famille et de l'aide sociale.

⁶ Voir par analogie, au sujet de l'UNAF, les conclusions d'A. Courrèges sur la décision CE 14 avril 2010, *Union des familles en Europe*, n° 323830, au recueil.

⁷ Aux termes de son article 1^{er} : « *Il est institué une assemblée permanente des présidents des chambres d'agriculture qui est, auprès des pouvoirs publics, l'organe consultatif et représentatif des intérêts généraux et*

naturellement de ce l'agriculture comme secteur économique est d'abord représentée auprès des pouvoirs publics, par les syndicats professionnels (lesquels participent aux élections des chambres d'agriculture).

En l'espèce, le choix de confier à la FNAB un rôle de désignation se justifie à deux égards :

- d'une part, l'intérêt manifeste qui s'attache à garantir une représentation spécifique au sein du comité de bassin d'un secteur agricole dont les impacts sur la qualité de l'eau et la consommation de la ressource se distinguent de ceux propres à l'agriculture conventionnelle ;
- d'autre part, et alors même que l'APCA a vocation à représenter aussi les intérêts de l'agriculture biologique, la garantie d'une expression propre à ce secteur à travers une entité spécifiquement désignée – la légitimité de la FNAB à porter cette voix n'est du reste pas contestée par la requête⁸.

L'erreur de droit invoquée étant seulement tirée de la méconnaissance d'un supposé monopole de représentation de l'APCA défini par le législateur, vous n'aurez pas à vous prononcer sur la marge d'appréciation dont disposait le pouvoir réglementaire pour fixer la composition du comité de bassin. Sur ce point, vous ne censurez que l'existence d'une erreur manifeste lorsqu'il s'agit d'organismes chargés de missions d'expertise et de réflexion placés auprès des autorités de l'Etat (CE 4 juin 2014, *Union syndicale solidaires*, n° 364008, aux tables) ; mais les prérogatives des comités de bassin, auxquels sont soumis, pour avis conforme, les taux des redevances (art. L. 213-9-1) seraient sans doute susceptibles de justifier un contrôle plus étroit.

3. Les autres moyens de légalité interne vous retiendront moins longtemps.

La requérante n'est pas fondée à soutenir que le décret attaqué méconnaîtrait un hypothétique principe « *d'équilibre de représentation dans le secteur agricole* » qui résulterait de l'intention du législateur exprimée en 2016 : ni les termes clairs de la loi, ni au demeurant les extraits des travaux parlementaires ne prescrivent de règles particulières en ce qui concerne la représentation des acteurs agricoles.

Vous écarterez enfin le moyen tiré de ce que le décret serait entaché d'erreur manifeste en tant qu'il autorise une surreprésentation de l'agriculture biologique par rapport à l'agriculture conventionnelle. Contrairement à ce qui est soutenu, le décret n'impose pas de parité dans la représentation de l'une et l'autre au sein des comités de bassin mais renvoie au préfet coordonnateur le soin de déterminer le nombre de sièges attribués à chaque secteur. C'est donc seulement au stade des arrêtés préfectoraux que le moyen serait susceptible de prospérer – ce qui semble peu probable si l'on se réfère à l'exemple du comité de bassin Seine-Normandie, cité par le ministre, qui compte 6 membres au titre de l'agriculture et 1 membre au titre de l'agriculture biologique.

spéciaux de l'agriculture métropolitaine. » Ces dispositions seront ensuite reprises à l'article 542 de l'ancien code rural.

⁸ Le moyen tiré d'une atteinte au principe général de représentativité n'est pas soulevé et ne pourrait l'être en tout état de cause utilement, dès lors que ne sont pas ici en cause les relations collectives de travail (CE 11 octobre 2010, *Fédération des syndicats de travailleurs du rail Sud et autres*, n°327660 et 328312, au recueil).

PCMNC au rejet de la requête.