

Le Conseil d'Etat. Section du Contentieux.
Sur le rapport de la 3ème sous-section.

FEDERATION NATIONALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES et autres

**11 juillet 2001 N° 219494, N° 221021, N° 221274, N° 221275, N° 221421, N° 221422,
N° 221444, N° 221445, N° 221446, N° 221515, N° 221518, N° 221523, N° 221573.**

Vu

1°, sous le n° 219494, la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 30 mars 2000 et 8 juin 2000 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la FEDERATION NATIONALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES dont le siège est 11, rue de la Baume à Paris (75008), représentée par son président en exercice ; la FEDERATION NATIONALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2000-280 du 24 mars 2000 relatif à la modulation des paiements accordés aux agriculteurs au titre des régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune ;

2°) à titre subsidiaire, de poser à la Cour de justice des Communautés européennes, à titre préjudiciel, la question de savoir si le décret attaqué assure l'exécution parfaite du règlement CE 1259/1999 du 17 mai 1999 de manière à garantir l'égalité de traitement entre les agriculteurs et d'éviter les distorsions de concurrence et la question de savoir si ce règlement est compatible avec les objectifs du traité et les principes de la politique agricole commune en ce qu'il ne prévoit pas de règle propre à garantir effectivement le respect par les Etats membres de ces objectifs ;

3°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 30 000 F au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; Vu les autres pièces des dossiers ; Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ; Vu le Traité instituant la Communauté européenne, notamment ses articles 34 et 234 ; Vu le règlement (CE) n° 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune ; Vu le code rural, notamment ses articles L. 323-13, L. 341-1 et L. 611-1 ; Vu le code de justice administrative ;

Considérant que les requêtes susvisées sont dirigées contre le décret n° 2000-280 du 24 mars 2000 relatif à la modulation des paiements accordés aux agriculteurs au titre des régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ; Sur les interventions, enregistrées sous le n° 219494, de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Calvados et autres intervenants, et, enregistrée sous le n° 221021, de M. Pascal Cottreau :

Considérant que la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Calvados et les autres intervenants, ainsi que M. Pascal Cottreau ont intérêt à l'annulation du décret attaqué ; qu'ainsi leurs interventions sont recevables ; Sur le moyen tiré, par voie d'exception, de ce que le règlement (CE) n° 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 méconnaîtrait le principe de l'égalité de traitement entre les agriculteurs :

Considérant qu'aux termes de l'article 33 (ex-article 39) du traité instituant la Communauté européenne : '1. La politique agricole commune a pour but : a) d'accroître la productivité de l'agriculture, en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de

la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'oeuvre, b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture (...). 2. Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte : a) du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles, b) de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns (...) ; qu'aux termes de l'article 34 (ex-article 40) du même traité : '1. En vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 33, il est établie une organisation commune des marchés agricoles (...). 2. L'organisation commune (...) peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 33, notamment (...) des subventions tant à la production qu'à la commercialisation des différents produits (...). Elle doit se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 33 et doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté' ;

Considérant que les requérants soutiennent que le règlement (CE) n°1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999, en application duquel a été pris le décret attaqué, méconnaît les stipulations précitées de l'article 34 en ce qu'il créerait une possibilité de discrimination entre les producteurs, selon que leur exploitation est ou non située sur le territoire d'un Etat membre ayant décidé de mettre en oeuvre la modulation ;

Considérant que le paragraphe 1 de l'article 4 de ce règlement énonce les critères objectifs qu'un Etat membre peut retenir pour fixer les cas de réduction des paiements aux agriculteurs ; que le paragraphe 2 du même article limite à 20% le taux de la réduction que les Etats membres ont la faculté d'appliquer à ces montants ; que le paragraphe 1 de l'article 5 du règlement impose aux Etats membres d'appliquer les mesures de réduction de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter les distorsions du marché et de la concurrence ; que le paragraphe 2 du même article prévoit que les sommes économisées du fait de la réduction des aides restent à la disposition de l'Etat membre et sont consacrées au financement de diverses mesures énumérées par le règlement (CE) n° 1257/1999 et bénéficient au secteur agricole de cet Etat membre ; qu'ainsi, compte tenu d'une part des différences de situation existant entre les marchés de chaque Etat membre et d'autre part du large pouvoir d'appréciation dévolu aux institutions communautaires pour déterminer les mesures propres à atteindre les objectifs définis au 1) de l'article 33 du traité en tenant compte des contraintes et éléments énoncés au 2) du même article, il est clair que le règlement susmentionné n'a pas méconnu les stipulations précitées du traité et en particulier l'exclusion de toute discrimination entre producteurs, en permettant aux Etats membres, dans les conditions et limites objectives susrappelées, de réduire les aides accordées aux agriculteurs dont l'exploitation se trouve sur leur territoire national ; que, par suite, et sans qu'il y ait lieu de poser sur ce point une question préjudicielle à la Cour de Justice des Communautés européennes, le moyen invoqué par voie d'exception et tiré de ce que le règlement (CE) n° 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 méconnaît le principe de l'égalité de traitement doit être écarté ; Sur la légalité externe du décret attaqué :

Considérant que, en vertu de l'article 34 de la Constitution, 'la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature' et que, en vertu du même article, 'des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat' ; que le décret attaqué définit les modalités de réduction des paiements accordés aux agriculteurs au titre des régimes de soutien direct mentionnés à l'annexe du règlement (CE) n° 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 et affecte les sommes économisées à la mise en oeuvre des mesures mentionnées à l'article 5.2 du dit règlement ;

qu'ainsi il n'a ni pour objet ni pour effet de fixer l'assiette, le taux ou les modalités de recouvrement d'une imposition ou de déterminer les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat ; que par suite les dispositions précitées de l'article 34 de la Constitution n'ont pas été méconnues ;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution du 4 octobre 1958, 'les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution' ; que, s'agissant d'un acte réglementaire, les ministres chargés de son exécution sont ceux qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution du décret ; que l'exécution du décret attaqué ne comporte nécessairement l'intervention d'aucune mesure réglementaire ou individuelle que le ministre de l'emploi et de la solidarité aurait compétence pour signer ou contresigner ; qu'ainsi, ce ministre n'est pas au nombre de ceux qui sont chargés de l'exécution de ce décret ; que par suite le décret n'avait pas à être soumis à son contreseing ;

Considérant qu'en vertu de l'article L. 611-1 du code rural, le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire participe à la définition, à la coordination, à la mise en oeuvre et à l'évaluation de la politique d'orientation des productions et d'organisation des marchés et examine notamment l'affectation des moyens, notamment ceux ouverts par la loi de finances, en matière d'orientation et de valorisation de la production agricole ; qu'il ressort des pièces du dossier que, au cours de ses séances tenues les 28 juillet et 18 novembre 1999, le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire a été consulté par le ministre de l'agriculture sur le projet de modulation des aides directes ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué aurait été adopté en méconnaissance des dispositions de l'article L. 611-1 du code rural manque en fait ;

Considérant que si le décret attaqué ne comporte le visa ni de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, ni celui des avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, ces omissions sont, en tout état de cause, sans influence sur sa légalité ; Sur la légalité interne du décret attaqué : Sur les moyens tirés de la méconnaissance des principes de confiance légitime et de non-rétroactivité ;

Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 4, 10, 11 et 12 du règlement (CE) n° 1259/1999 susvisé que les Etats membres peuvent décider de réduire, à partir du 1er janvier 2000, l'ensemble des paiements dus aux agriculteurs pour une année civile donnée, c'est-à-dire 'tous les paiements au titre de l'année concernée, y compris ceux à accorder pour d'autres périodes commençant au cours de cette année civile' ; que pour mettre en oeuvre ce règlement, le gouvernement pouvait décider la réduction des paiements accordés à raison des régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune pour l'ensemble de l'année en cours, à la condition de respecter le principe de confiance légitime applicable en matière de droit communautaire ; que le gouvernement a annoncé publiquement dès le mois de mai 1999 son intention de mettre en place la modulation des aides permise par le règlement susmentionné et, comme il a été dit ci dessus, a consulté sur son projet de modulation le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, où sont représentées les organisations syndicales d'agriculteurs ; que, dans ces conditions, les producteurs prudents et avisés ont été mis en mesure dès avant le début de l'année 2000 de prévoir l'adoption de la mesure litigieuse ; que, par suite, les moyens tirés de la méconnaissance des principes de confiance légitime et de non-rétroactivité doivent être écartés ; En ce qui concerne l'article 3 du décret :

Considérant que l'article 3 du décret attaqué prévoit que la réduction des paiements ne s'applique pas si le montant des aides perçues l'année précédente est, pour une exploitation, inférieur à 30000 euros ; que toutefois, pour les groupements agricoles d'exploitation en commun, ce seuil est calculé en multipliant 30 000 euros par le nombre de chefs d'exploitation associés apporteurs au capital social ; qu'aux termes de l'article L. 323-13 du code rural : 'la participation à un groupement agricole d'exploitation en commun ne doit pas avoir pour effet de mettre ceux des associés qui sont considérés comme chef d'exploitation, pour tout ce qui touche leurs statuts économique, social et fiscal, dans une situation inférieure à celle des autres chefs d'exploitation agricole'; que, par suite, les exploitations agricoles constituées sous une forme sociale autre que celle des groupements agricoles d'exploitation en commun, pour lesquelles n'existent pas de dispositions analogues, ne se trouvent pas dans la même situation que ces groupements ; qu'ainsi, le décret attaqué a pu, sans méconnaître le principe d'égalité ou les règles de la concurrence, traiter différemment les groupements agricoles d'exploitation en commun et les exploitations agricoles constituées sous une autre forme sociale ; En ce qui concerne les articles 3 et 5 du décret :

Considérant qu'aux termes de l'article 4 du règlement (CE) n° 1259/1999 précité : 'Les Etats membres peuvent décider de réduire les montants des paiements qui, abstraction faite du présent paragraphe, seraient payés aux agriculteurs pour une année civile donnée, dans le cas où : (...) - le montant global des paiements accordés pour une année civile donnée excède un seuil qui doit encore être fixé par les Etats membres'; que, sans méconnaître cette disposition, le Premier ministre a pu, par l'article 3 du décret attaqué, prévoir que la réduction des paiements ne s'applique pas lorsque le montant total des paiements effectués au titre de l'année civile précédente est inférieur à un seuil défini à cet article et, par l'article 5 et l'annexe du dit décret, fixer la formule de calcul du taux de réduction en tenant compte du montant des paiements accordés à l'agriculteur au titre de l'année précédente ; En ce qui concerne les articles 4 et 5 du décret :

Considérant qu'en vertu du 1 de l'article 4 du règlement précité les Etats membres peuvent décider de réduire les montants des paiements aux agriculteurs, notamment dans le cas où la prospérité globale de leurs exploitations, exprimée sous la forme de marge brute standard, se situerait au-dessus d'un seuil qui doit être fixé par les Etats membres ; que le même article définit la marge brute standard comme la différence entre la valeur standard de la production et le montant standard de certains coûts spécifiques ; que l'auteur du décret attaqué a pu, sans méconnaître ces dispositions, et sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, retenir la marge brute standard pour fixer, à l'article 4 du décret, le seuil d'exclusion de la modulation et pour définir, à l'article 5 et à l'annexe du décret, la formule de calcul du taux de réduction des paiements ; En ce qui concerne l'article 5 du décret :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 341-1 du code rural, 'les aides sont modulées et plafonnées sur la base de critères économiques de l'exploitation, du nombre d'actifs, de facteurs environnementaux et d'aménagement du territoire' ; qu'en retenant des critères de main-d'oeuvre et de marge brute standard pour définir le taux de modulation applicable à une exploitation, le I de l'article 5 du décret attaqué n'a, contrairement à ce que soutiennent certains des requérants, méconnu ni ces dispositions législatives, ni le règlement communautaire ;

Considérant qu'en vertu du 2 de l'article 4 du règlement (CE) n° 1259/1999 du 17 mai 1999, la réduction de l'aide octroyée à un agriculteur du fait de la modulation est limitée à 20 % du montant des paiements qui lui auraient été octroyés en l'absence de modulation ;

que l'annexe du décret attaqué fixant, en application du I de son article 5, la formule de calcul du taux de réduction des paiements, précise que, dans le cas où le taux de réduction résultant de l'application de cette formule excéderait le taux maximal de 20 %, cette dernière valeur serait retenue ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les montants des paiements accordés diminueraient de manière cumulative d'année en année et que le taux de réduction appliqué dépasserait le seuil maximum de 20 % ;

Considérant qu'aux termes du II de l'article 5 du décret : 'un taux de réduction provisoire est appliqué pour l'année en cours et correspond au taux de réduction de l'année précédente. La régularisation des montants versés après application du taux de réduction définitif intervient l'année suivante. Un arrêté du ministre de l'agriculture et de la pêche précise chaque année les éléments de calcul du taux de réduction défini au I du présent article'; que si les requérants soutiennent que ce mécanisme est inapplicable pour l'année 2000, au motif qu'il n'existe pas de taux de réduction pour l'année 1999, les dispositions précitées doivent simplement être comprises, pour la première année d'application du régime de modulation, comme signifiant que le taux provisoire applicable en 2000 sera calculé en fonction des données économiques de l'exploitation pour l'année 1999 ; En ce qui concerne l'article 6 du décret :

Considérant que le 1 de l'article 4 du règlement précité énonce trois critères, relatifs à la main d'œuvre employée, à la prospérité de l'exploitation et au montant total des aides accordées pour l'année civile, que les Etats membres ont la faculté de retenir, cumulativement ou alternativement, pour déterminer les seuils d'application de la mesure de réduction des paiements versés aux agriculteurs ; que cette disposition ne faisait pas obstacle à ce que le gouvernement, qui n'a retenu que le deuxième et le troisième de ces trois critères pour déterminer les cas où aucune réduction ne serait pratiquée, prenne néanmoins en compte le coût de la main d'œuvre dans la formule de calcul du taux de la réduction des paiements, dans la limite de 20% fixée par le 2 du même article ;

Considérant que l'article 6 du décret attaqué qui détermine les montants à prendre en compte pour calculer les coûts de main-d'oeuvre a pu, sans introduire une discrimination illégale, retenir des montants forfaitaires différents pour les chefs d'exploitation et pour les autres actifs, qui ne se trouvent pas dans la même situation ; qu'en ne prenant pas en compte, dans les coûts de main-d'oeuvre, le personnel intérimaire et le personnel des coopératives d'utilisation en commun de matériel agricole qui sont rémunérés par les exploitants comme une prestation de services, il n'est pas non plus entaché d'une erreur d'appréciation ;

En ce qui concerne l'article 12 du décret :

Considérant que l'article 12 du décret attaqué prévoit que les sommes économisées du fait de la modulation sont affectées à la mise en oeuvre des mesures prévues par le 2 de l'article 5 du règlement précité ; qu'ainsi les requérants ne sont en tout état de cause pas fondés à invoquer à l'appui de leur requête le fait que les objectifs poursuivis dans le cadre des contrats territoriaux d'exploitation institués par l'article L. 341-1 du code rural, au financement desquels seraient en fait destinées les sommes économisées, méconnaîtraient les prescriptions du règlement ;

Considérant enfin qu'il ne ressort pas du dossier que la réduction de 20 % des aides directement versées aux producteurs installés en France place ceux-ci, compte tenu de l'ensemble des structures économiques et sociales de ce territoire et notamment des réaffectations en faveur du secteur agricole prévues par l'article 12 du décret attaqué,

conformément au 2 de l'article 5 du règlement, dans une situation d'inégalité par rapport aux producteurs d'autres Etats membres, de nature à créer des distorsions du marché et de la concurrence ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le décret méconnaîtrait le principe de non-discrimination énoncé à l'article 34 du traité précité doit être écarté ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret attaqué ; DECIDE : Article 1er : L'intervention, enregistrée sous le n° 219494, de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Calvados et d'autres intervenants, et l'intervention, enregistrée sous le n° 221021, de M. Pascal Cottureau sont admises. Article 2 : Les requêtes présentées par la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles et les autres requérants sont rejetées. Article 3 : La présente décision sera notifiée à la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, à la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Calvados, à l'association générale des producteurs de ble, à l'ASSOCIATION GENERALE DES PRODUCTEURS DE MA-S, à la FEDERATION FRANçaise DES PRODUCTEURS D'OLEAGINEUX ET DE PROTEAGINEUX, à M. Pascal Cottureau, à la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de l'Yonne, à la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES DE LA NIEVRE, à la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de l'Île-de-France, à la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES D'EURE-ET-LOIRE, à la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES DU LOIRET, à M. et Mme Alain Grossi-Meric, à M. Damien Contat, à l'EARL CONTAT-PAYEN, à M. Philippe GeeraerTS, à l'EARL DECHAMPS-HINCELIN, à la fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles du Nord et du bassin parisien, à la FEDERATION REGIONALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES DE LA REGION CENTRE, à la FEDERATION REGIONALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES DE L'INDRE, à la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES DU LOIR-ET-CHER, à M. Jean-Fred FOVEAU, à M. Martin FRIEDLI, à la SCEA LACOUR PERE ET FILS, à l'EARL DE LA GRACE, à Mme Laurence NOURTIER, à l'EARL DU VAL AUX MOINES, à M. Gonzague TOULEMONDE, à M. Bernard COURTIN, au syndicat des propriétaires AGRICOLES exploitants et ruraux du Pas-de-Calais, à l'UNION DEPARTEMENTALE DES PROPRIETAIRES AGRICOLES DE LA SOMME, à la Coordination rurale-Union Nationale, à la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Cher, à M. Pascal Peltier, à la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de la Haute-Marne, au Premier ministre, au ministre de l'agriculture et de la pêche et au ministre des affaires étrangères. Après avoir entendu en séance publique : - le rapport de M. Jeanneney, Conseiller d'Etat, - les observations de Me Ricard, avocat de la FEDERATION NATIONALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES, de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Calvados et de la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES DU CHER ; de la SCP Peignot, Garreau, avocat de l'ASSOCIATION GENERALE DES PRODUCTEURS DE BLE, de l'ASSOCIATION GENERALE DES PRODUCTEURS DE MA-S, de la FEDERATION FRANçaise DES PRODUCTEURS D'OLEAGINEUX ET PROTEAGINEUX, de M. Pascal Cottureau, de M. Alain GROSSI-MERIC, de M. Damien CONTAT, de l'EARL CONTAT-PAYEN, du SYNDICAT DES PROPRIETAIRES AGRICOLES EXPLOITANTS ET RURAUX DU PAS-DE-CALAIS et de l'UNION DEPARTEMENTALE DES PROPRIETAIRES AGRICOLES DE LA SOMME ; de Me Cossa, avocat de M. Philippe GEERAERTS, de la FEDERATION REGIONALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES DU NORD ET DU BASSIN PARISIEN, de

la FEDERATION REGIONALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES DE LA REGION CENTRE, de la FEDERATION REGIONALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES DE L'INDRE, de la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES DU LOIR-ET-CHER, de M. Jean-Fred FOVEAU, de M. Martin FRIEDLI, de la SCEA LACOUR PERE ET FILS, de l'EARL DE LA GRACE, de Mme Laurence NOURTIER, de l'EARL DU VAL AUX MOINES, de M. Gonzague TOULEMONDE et de M. Bernard COURTIN et de la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de la COORDINATION RURALE-UNION NATIONALE, - les conclusions de M. Seners, Commissaire du gouvernement ; Président, M. Denoix de Saint Marc