

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N° 1901526, 1903329

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CLUNISOIS
et autres
CONFEDERATION PAYSANNE DE SAÔNE-ET-
LOIRE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Y
Rapporteur

Le tribunal administratif de Dijon

(2^{ème} chambre)

M. T
Rapporteur public

Audience du 7 septembre 2021
Décision du 21 septembre 2021

01-07-02
03-03-06
15-05-14
C

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et trois mémoires, enregistrés sous le numéro 1901526 les 29 mai et 22 novembre 2019, 28 février 2020 et 10 juin 2021, la communauté de communes du Clunisois, la commune de Berzé-le-Châtel, la commune de Bray, la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de Saône-et-Loire, le groupement agricole d'exploitation en commun A, le groupement agricole d'exploitation en commun B, M. C, l'exploitation agricole à responsabilité limitée D, M. E, le groupement agricole d'exploitation en commun F, le groupement agricole d'exploitation en commun G, le groupement agricole d'exploitation en commun H, M. I, M. J et l'entreprise agricole à responsabilité limitée K, représentés par Me L, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 27 mars 2019 du ministre de l'agriculture et de l'alimentation et du ministre de l'économie et des finances portant délimitation des zones agricoles défavorisées ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le tribunal administratif de Dijon est compétent pour connaître de leur requête dès lors que la décision attaquée ne constitue pas un acte réglementaire ;

- la requête a été introduite dans le délai de recours contentieux qui expirait le 31 mai 2019 ;

- chacun d'eux a intérêt à agir dès lors que l'indemnité compensatoire de handicaps naturels représente une part très importante des revenus de la plupart de leurs exploitations, que la décision attaquée a des incidences sur l'aménagement de l'espace et sur le développement économique, qui constituent des compétences de la communauté de communes, que la décision attaquée a des incidences négatives sur le territoire des communes, et que la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles a pour objet de représenter et de défendre les intérêts de la profession agricole ;

- la petite région agricole du Mâconnais est incohérente et inadéquate pour procéder à l'exercice d'affinement des critères biophysiques, dès lors que les communes de Berzé-le-Châtel, de Blanot, de Bray, de Chissey-lès-Mâcon, de Cortambert et de Donzy-le-Pertuis ne partagent pas la dominante viticole de la petite région agricole du Mâconnais, que leur superficie toujours en herbe constitue la majorité de leur surface agricole utile et que leur production brute standard est de deux à dix fois plus faible que celle de la petite région agricole du Mâconnais, de sorte que ces communes ne peuvent être regardées comme ayant surmonté leurs contraintes naturelles au sens du dernier alinéa du 3 de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 ;

- en retenant une échelle plus restreinte que les petites régions agricoles pour l'exercice d'affinement, s'agissant des 10 % de petites régions agricoles les plus grandes, les ministres de l'agriculture et de l'alimentation et de l'économie et des finances ont créé une rupture d'égalité injustifiée et illégale au détriment des six communes précitées, dès lors qu'il n'existe aucune différence objective de situation entre une commune située dans l'une des plus grandes des petites régions agricoles et une commune qui ne l'est pas, et que la différence de traitement qui en résulte est manifestement disproportionnée ;

- à titre subsidiaire, la commune de Chissey-lès-Mâcon aurait dû être classée en zone soumise à des contraintes spécifiques au titre de l'élevage extensif, sur la base du critère de l'autonomie fourragère, dès lors que le taux de surface toujours en herbe rapportée à la surface agricole utile de la petite région agricole du Clunisois est supérieur à 30 % ;

- à titre subsidiaire, la commune de Bray aurait dû être classée en zone soumise à des contraintes spécifiques au titre de la méthode des critères combinés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 23 octobre 2019 et 21 février 2020, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la communauté de communes du Clunisois et les communes de Berzé-le-Châtel et de Bray n'ont pas intérêt à agir ;

- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée le 5 juin 2019 au ministre de l'économie et des finances, qui n'a pas présenté de mémoire en défense.

Les parties ont été informées par une lettre du 24 octobre 2019 que cette affaire était susceptible, à compter du 25 novembre 2019, de faire l'objet d'une clôture d'instruction à effet immédiat en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

La clôture de l'instruction a été fixée au 13 juillet 2021 par ordonnance du même jour.

Une note en délibéré, présentée par la communauté de communes du Clunisois, la commune de Berzé-le-Châtel, la commune de Bray, la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de Saône-et-Loire, le groupement agricole d'exploitation en commun A, le groupement agricole d'exploitation en commun B, M. C, l'exploitation agricole à responsabilité limitée D, M. E, le groupement agricole d'exploitation en commun F, le groupement agricole d'exploitation en commun G, le groupement agricole d'exploitation en commun H, M. I, M. J et l'entreprise agricole à responsabilité limitée K, a été enregistrée le 8 septembre 2021.

II. Par une requête, enregistrée sous le numéro 1903329 le 23 novembre 2019, la Confédération paysanne de Saône-et-Loire demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a refusé de procéder à la publication au Journal officiel de l'annexe à l'arrêté du 27 mars 2019 portant délimitation des zones agricoles défavorisées ;

2°) d'annuler l'arrêté du 27 mars 2019 portant délimitation des zones agricoles défavorisées, en tant qu'il ne classe pas en zones soumises à des contraintes naturelles les communes de Berzé-le-Châtel, Blanot, Cortambert, Donzy-le-Pertuis, La Chapelle-sous-Brancion et Lacrost, et en zone soumise à des contraintes spécifiques la commune de Bray, ensemble la décision portant rejet de son recours gracieux ;

3°) d'enjoindre au ministre de l'agriculture et de l'alimentation de procéder à la publication au Journal officiel de la République française de l'annexe à l'arrêté du 27 mars 2019 portant délimitation des zones agricoles défavorisées ;

4°) d'enjoindre au ministre de l'agriculture et de l'alimentation de modifier l'annexe à l'arrêté du 27 mars 2019 portant délimitation des zones agricoles défavorisées en classant les communes de Berzé-le-Châtel, Blanot, Cortambert, Donzy-le-Pertuis, La Chapelle-sous-Brancion et Lacrost, en zone soumise à des contraintes naturelles et la commune de Bray en zone soumise à des contraintes spécifiques.

Elle soutient que :

- le tribunal administratif de Dijon est matériellement compétent pour connaître de leur requête, dès lors que la décision attaquée ne constitue pas un acte réglementaire ;

- le tribunal administratif de Dijon est territorialement compétent, en vertu des dispositions de l'article R. 312-7 du code de justice administrative ;

- ils ont intérêt à agir ;

- entre mai et novembre 2019, l'annexe de l'arrêté litigieux, en téléchargement sur le site du ministère de l'agriculture a été remplacée, de sorte qu'il est indispensable de la publier au Journal officiel afin de garantir la sécurité juridique ;

- l'application du critère de la production brute standard à l'échelle de la petite région agricole d'une part, et les conditions posées à l'application du critère alternatif de la production brute standard restreinte d'autre part, créent une rupture d'égalité entre les communes de Berzé-le-Châtel, Blanot, Bray, Cortambert, Donzy-le-Pertuis, La Chapelle-sous-Brancion et Lacrost et les autres communes et méconnaissent les normes supérieures, dès lors que la petite région agricole du Mâconnais ne présente pas une homogénéité suffisante ;

- l'atteinte au principe d'égalité est accrue par la prise en compte de la maille du canton pour les petites régions agricoles les plus grandes.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 16 mars 2020 et 16 juillet 2021, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée le 4 décembre 2019 au ministre de l'économie et des finances, qui n'a pas présenté de mémoire en défense.

Les parties ont été informées par une lettre du 18 mars 2020 que cette affaire était susceptible, à compter du 18 mai 2020, de faire l'objet d'une clôture d'instruction à effet immédiat en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

La clôture de l'instruction a été fixée au 18 août 2021 par ordonnance du même jour.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 ;
- le règlement (UE) n° 808/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 ;
- la décision d'exécution C (2019) 1769 de la Commission européenne du 27 février 2019 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 ;
- le décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 ;
- le décret n° 2019-243 du 27 mars 2019 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Y,
- les conclusions de M. T, rapporteur public,
- les observations de Me L, représentant la communauté de communes du Clunisois, la commune de Berzé-le-Châtel, la commune de Bray, la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de Saône-et-Loire, le groupement agricole d'exploitation en commun A, le groupement agricole d'exploitation en commun B, M. C, l'exploitation agricole à responsabilité limitée D, M. E, le groupement agricole d'exploitation en commun F, le groupement agricole d'exploitation en commun G, le groupement agricole d'exploitation en commun H, M. I, M. J et l'entreprise agricole à responsabilité limitée K,
- et les observations de M. M, représentant la Confédération paysanne de Saône-et-Loire.

Considérant ce qui suit :

1. Par la première requête susvisée, la communauté de communes du Clunisois, les communes de Berzé-le-Châtel et Bray, la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de Saône-et-Loire et onze exploitants ou exploitations agricoles demandent l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 27 mars 2019 portant délimitation des zones agricoles défavorisées. Eu égard aux moyens qu'ils invoquent, leurs conclusions à fin d'annulation doivent être regardées comme dirigées contre cet arrêté en tant qu'il ne classe pas en zones soumises à des contraintes naturelles les communes de Berzé-le-Châtel, Blanot, Bray, Chissey-lès-Mâcon, Cortambert et Donzy-le-Pertuis et, à titre subsidiaire, s'agissant des communes de Bray et de Chissey-lès-Mâcon, en tant qu'il ne les classe pas en zones soumises à des contraintes spécifiques. Par la seconde requête susvisée, la Confédération paysanne de Saône-et-Loire demande l'annulation pour excès de pouvoir, d'une part de la décision implicite, par laquelle le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a refusé de procéder à la publication au Journal officiel de la République française de l'annexe à l'arrêté du 27 mars 2019 portant délimitation des zones agricoles défavorisées et d'autre part, de cet arrêté en tant qu'il ne classe pas en zones soumises à des contraintes naturelles les communes de Berzé-le-Châtel, Blanot, Cortambert, Donzy-le-Pertuis, La Chapelle-sous-Briancion et Lacrost, et en zone soumise à des contraintes spécifiques la commune de Bray, ensemble la décision portant rejet de son recours gracieux.

2. Les requêtes visées ci-dessus concernent le même arrêté et présentent à juger des questions, pour certaines identiques, et pour d'autres connexes. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation :

3. D'une part, une collectivité territoriale dispose d'un intérêt pour agir contre l'arrêté déterminant son propre classement en zone soumise à des contraintes naturelles ou spécifiques, ou son absence de classement, au sens du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013. D'autre part, l'établissement public de coopération intercommunale requérant doit être regardé comme disposant d'un intérêt pour agir contre l'arrêté déterminant le classement d'une ou plusieurs des communes situées dans son périmètre en zone soumise à des contraintes naturelles ou spécifiques, eu égard aux compétences de cet établissement. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, tirée de l'absence d'intérêt pour agir de la communauté de communes du Clunisois et des communes de Berzé-le-Châtel et de Bray, doit être écartée.

Sur le cadre juridique :

4. D'une part, aux termes de l'article 6 du règlement (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) : « 1. Le Feader agit dans les États membres à travers les programmes de développement rural. Ces programmes mettent en œuvre une stratégie visant à répondre aux priorités de l'Union pour le développement rural grâce à un ensemble de mesures, définies au titre III. Un soutien auprès du Feader est demandé pour la réalisation des objectifs de développement rural poursuivis dans le cadre des priorités de l'Union. / 2. Un État membre peut présenter un programme unique couvrant tout son territoire ou une série de programmes régionaux. (...) / 3. Les États membres ayant opté pour des programmes régionaux peuvent aussi présenter pour approbation, conformément à l'article 10, paragraphe 2, un cadre national contenant les éléments communs de ces programmes sans procéder à une dotation budgétaire distincte (...) ». Par ailleurs, aux termes du paragraphe 2 de l'article 10 du même règlement :

« Chaque programme de développement rural est approuvé par la Commission au moyen d'un acte d'exécution. ». L'article 11 de ce même règlement prévoit, notamment, que : « Les demandes présentées par les États membres visant à modifier des programmes sont approuvées conformément aux procédures suivantes : (...) / b) la Commission approuve, au moyen d'actes d'exécution, les demandes de modification du programme dans tous les autres cas. Il s'agit, en particulier, des cas suivants : (...) / ii) des modifications dans la description des mesures, y compris des modifications des conditions d'admissibilité ; (...) ». Aux termes du paragraphe 5 de la partie 2 de l'annexe 1 du règlement (UE) n° 808/2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1305/2013, la description des mesures comprend notamment : « a) la base juridique ; / b) la description générale de la mesure, y compris les principes généraux régissant sa logique d'intervention, et de sa contribution aux domaines prioritaires et aux objectifs transversaux ; / c) le champ d'application, le niveau de l'aide, les bénéficiaires éligibles et, le cas échéant, la méthode de calcul du taux d'aide (...). Pour chaque type d'opération, détermination des coûts admissibles, conditions d'éligibilité, montants applicables et taux de l'aide et principes applicables à l'établissement des critères de sélection. ».

5. D'autre part, aux termes de l'article 78 de la loi du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : « (...) III. - Pour le Fonds européen agricole pour le développement rural, un décret en Conseil d'Etat précise en tant que de besoin les orientations stratégiques et méthodologiques pour la mise en œuvre des programmes (...) ». L'annexe I du décret du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020 prévoit que le type de bénéficiaires, les surfaces éligibles ainsi que les modalités de rémunération et de financement de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) inscrite dans les programmes de développement rural régionaux (PDRR) sont fixés au niveau national, au sein du cadre national, ainsi que le permet le 3 de l'article 6 du règlement du 17 décembre 2013.

6. Enfin, l'article D. 113-13 du code rural et de la pêche maritime dispose : « Les zones agricoles défavorisées comprennent des zones de montagne ainsi que d'autres zones dans lesquelles l'activité agricole est nécessaire afin d'assurer le maintien d'un minimum de peuplement et la sauvegarde de l'espace naturel ». L'article D. 113-15 du même code, issu du décret attaqué, prévoit désormais que « les autres zones agricoles défavorisées sont constituées : / - des zones autres que les zones de montagne qui sont soumises à des contraintes naturelles importantes, dites ZSCN, telles que définies au 3 de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 du 13 décembre 2013 ; / - des autres zones soumises à des contraintes spécifiques, dites ZSCS, telles que définies au 4 de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 du 13 décembre 2013. / Leurs éléments de définition sont ceux précisés dans le cadre national, pris en application du 3 de l'article 6 du règlement (UE) n° 1305/2013 du 13 décembre 2013, approuvé par la décision d'exécution C (2019) 1769 de la Commission du 27 février 2019. ».

7. Dans le cadre de la révision des zones défavorisées rendue nécessaire par l'entrée en vigueur des dispositions des articles 31 et 32 du règlement n° 1305/2013 relatifs aux paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles et des zones soumises à des contraintes spécifiques et à leur désignation, la France a présenté à la Commission européenne une demande de modification du cadre national selon la procédure prévue au b) de l'article 11 de ce règlement. Les points 5.2.7.3.2 et 5.2.7.3.3 de ce document précisent, en application des dispositions combinées du 3 de l'article 6 du règlement et de l'annexe I du décret du 16 avril 2015, les conditions d'admissibilité, les montants et les taux d'aide applicables ainsi que les critères d'affinement visés à l'article 32 de ce même règlement. Les annexes intitulées « 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 » décrivent la méthode et les données utilisées afin de délimiter les zones dans lesquelles les exploitants agricoles peuvent bénéficier de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), conformément aux critères fixés par le règlement du 17 décembre 2013 et les points précités du cadre national. Par une décision d'exécution du 27 février 2019, la Commission européenne a approuvé le cadre national ainsi modifié. Par le décret attaqué du 27 mars 2019 relatif à la révision des critères de délimitation des zones agricoles défavorisées autres que les zones de montagne, le Premier ministre a donné effet aux éléments de définition des zones soumises à des contraintes naturelles et des zones soumises à des contraintes spécifiques. Sur le fondement de ce décret, l'arrêté du 27 mars 2019 portant délimitation des zones agricoles défavorisées a fixé la liste des communes et parties de communes classées au titre de ces deux types de zones.

Sur les conclusions dirigées contre la décision implicite de refus de publication de l'annexe de l'arrêté du 27 mars 2019 au Journal officiel :

8. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 221-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *L'entrée en vigueur d'un acte réglementaire est subordonnée à l'accomplissement de formalités adéquates de publicité, notamment par la voie, selon les cas, d'une publication ou d'un affichage, sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires ou instituant d'autres formalités préalables.* ». Aux termes de l'article L. 221-9 du même code : « *Sont publiés au Journal officiel de la République française les lois, les ordonnances accompagnées d'un rapport de présentation, les décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, les autres actes administratifs.* ». Enfin, aux termes de l'article L. 221-7 de ce code : « *L'entrée en vigueur des décisions ni réglementaires ni individuelles est régie par les dispositions des articles L. 221-2 et L. 221-3.* ».

9. Il ne résulte ni des dispositions précitées du code des relations entre le public et l'administration ni du principe de sécurité juridique que l'arrêté du 27 mars 2019 portant délimitation des zones agricoles défavorisées ou son annexe serait au nombre des actes devant être publiés au Journal officiel de la République française pour entrer en vigueur. Par suite, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a pu légalement, pour ce motif, refuser la demande en ce sens de la Confédération paysanne de Saône-et-Loire, sans qu'il ait d'influence sur ce constat la circonstance, à la supposer établie et pour regrettable qu'elle soit, tirée de ce que l'annexe à cet arrêté, publiée sur le site internet du ministère chargé de l'agriculture aurait été modifiée postérieurement à sa publication. Enfin, à supposer même que la décision attaquée puisse être regardée comme refusant la publication de cette annexe dans des conditions garantissant sa fiabilité et sa date de publication, le moyen soulevé est également inopérant.

10. Il résulte de ce qui précède que la Confédération paysanne de Saône-et-Loire n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision implicite par laquelle le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a refusé de publier au Journal officiel l'annexe de l'arrêté du 27 mars 2019 portant délimitation des zones agricoles défavorisées.

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêté du 27 mars 2019 :

11. A supposer soulevé le moyen tiré du défaut de publication du cadre national et de ses annexes au Journal officiel de la République française ou dans un bulletin officiel, ce moyen est, en tout état de cause, dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

En ce qui concerne le classement en zones soumises à des contraintes naturelles importantes :

12. Aux termes du 3 de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil : « *Afin de pouvoir bénéficier des paiements prévus à l'article 31, les zones autres que les zones de montagne sont considérées comme soumises à des contraintes naturelles importantes lorsqu'au moins 60 % de la surface agricole remplit au moins l'un des critères énumérés à l'annexe III, à la valeur seuil indiquée. / Le respect de ces conditions est assuré au niveau des unités administratives locales (niveau "UAL 2") 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. / Lorsqu'ils délimitent les zones concernées par le présent paragraphe, les États membres procèdent à un exercice d'affinement basé sur des critères objectifs, afin d'exclure les zones dans lesquelles des contraintes naturelles importantes, visées au premier alinéa, ont été démontrées, mais 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 visés à l'article 31, paragraphe 1. ».*

13. Aux termes de l'article premier de l'arrêté du 27 mars 2019 portant délimitation des zones agricoles défavorisées : « *Les communes, et parties de communes, dans leur périmètre au 31 décembre 2017, dont la liste figure en annexe du présent arrêté, sont classées soit : /- au titre des zones autres que les zones de montagne, qui sont soumises à des contraintes naturelles importantes, dites ZSCN ; / - au titre des autres zones soumises à des contraintes spécifiques, dites ZSCS. ».* Les communes de Berzé-le-Châtel, Blanot, Bray, Chissey-lès-Mâcon, Cortambert, Donzy-le-Pertuis, La Chapelle-sous-Brancion et Lacrost ne figurent pas dans la liste publiée en annexe de cet arrêté.

14. Il résulte des dispositions précitées de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 du 13 décembre 2013 que, pour bénéficier du classement en zone soumise à des contraintes naturelles importantes, une commune doit tout d'abord satisfaire à l'un au moins des critères biophysiques figurant à l'annexe III de ce règlement pour au moins 60 % de sa surface agricole, et qu'elle doit ensuite satisfaire à l'exercice d'affinement réalisé par chaque État membre visant à écarter les communes ayant surmonté les contraintes naturelles importantes qu'elles subissent.

15. Afin de procéder à l'exercice d'affinement prévu par les dispositions de l'article 32 précité du règlement (UE) n° 1305/2013 du 13 décembre 2013, la France a choisi trois indicateurs susceptibles de caractériser les zones ayant surmonté les contraintes naturelles importantes qu'elles subissent : le chargement en unité gros bétail alimentation grossière par hectare de surface fourragère principale, le niveau de production brute standard par hectare de surface agricole utile et le rendement départemental du blé tendre. Elle a également retenu la petite région agricole comme unité géographique pertinente pour l'évaluation des deux premiers de ces indicateurs et le département s'agissant du troisième.

16. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, en l'espèce du « tableau des valeurs des critères ZSCN et ZSCS pour les communes de l'hexagone » publié sur le site internet du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, dont les valeurs ne sont pas utilement contestées par les requérants, et qui a été utilisé pour déterminer le classement de chaque commune, que respectivement et seulement 57,05 % et 59,91 % de la surface agricole utile des communes de Bray et de Chissey-lès-Mâcon remplit l'un au moins des critères prévus à l'annexe III du règlement précité. Par suite, le moyen tiré de l'inadéquation de la petite région agricole du

Mâconnais pour procéder à l'exercice d'affinement est inopérant s'agissant de la commune de Chissey-lès-Mâcon, et s'agissant de la commune de Bray pour le classement en zone soumise à des contraintes naturelles importantes, et doit être, pour ce motif, écarté.

17. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que le seul critère ayant permis, à l'issue de l'exercice d'affinement, d'exclure les autres communes en litige du bénéfice du classement en zone soumise à des contraintes naturelles importantes, est celui tiré de la production brute standard par hectare de surface agricole utile de la petite région agricole du Mâconnais, dès lors que cette production est égale à 10 261 euros pour la petite région agricole du Mâconnais, supérieure à la valeur seuil retenue, égale à 80 % de la moyenne nationale, soit 1 858 euros.

18. Tout d'abord, la communauté de communes du Clunisois et autres soutiennent qu'en réintégrant les communes qu'elle vise à la petite région agricole du Clunisois, la production brute standard de cette petite région agricole reste inférieure au seuil de 1 858 euros et son coefficient de variation de 73 % traduit une plus grande homogénéité qu'en n'intégrant pas ces communes. Toutefois, il ressort du calcul lui-même, fait par ces requérants, que ceux-ci ont procédé par moyenne arithmétique des valeurs propres à chaque commune et non par moyenne pondérée par la surface agricole utile de chacune des communes, de sorte qu'ils ne sauraient utilement se prévaloir des données numériques alléguées et n'établissent pas, par leurs seules allégations, arithmétiquement erronées, alors en outre qu'ils n'établissent pas davantage l'homogénéité intrinsèque et la conformité aux dispositions précitées de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 de la zone dont ils se prévalent, composée de la petite région agricole du Clunisois et des communes qu'ils visent, que l'ensemble des communes concernées auraient dû être classées en zones soumises à des contraintes naturelles importantes, en les intégrant à la petite région agricole du Clunisois.

19. Il ressort également des pièces du dossier que la production brute standard par hectare de surface agricole utile des communes de Berzé-le-Châtel, Blanot, Bray et Cortambert s'établit respectivement à 2 318, 5 376, 4 862 et 1 995 euros de sorte qu'à supposer même, s'agissant de ces quatre communes, que l'exercice d'affinement ait été réalisé au niveau de la commune et non au niveau de la petite région agricole, les requérants n'invoquant aucun périmètre géographique conforme aux dispositions précitées de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 qui serait plus pertinent que celui de la commune, hors celui visé au point 18 du présent jugement, ces quatre communes n'auraient pas davantage pu être classées en zones soumises à des contraintes naturelles ou, s'agissant de la commune de Bray, en zone soumise à des contraintes naturelles spécifiques. Par suite, le moyen tiré de l'inadéquation de la petite région agricole du Mâconnais pour procéder à l'exercice d'affinement est également inopérant s'agissant de ces quatre communes.

20. En troisième lieu, s'agissant des trois communes de Lacrost, La Chapelle-sous-Brancion et Donzy-le-Pertuis, il ressort des pièces du dossier que leur production brute standard par hectare de surface agricole utile s'établit respectivement à 1 326, 1 797 et 811 euros, soit des valeurs respectivement 8, 6 et 12 fois plus faible que la moyenne de la petite région agricole à laquelle elles appartiennent. Il ressort également des pièces du dossier, en l'espèce du mémoire en défense du ministre de l'agriculture et de l'alimentation que le coefficient de variation de la distribution des valeurs de la production brute standard par hectare de surface agricole utile des différentes communes composant la petite région agricole du Mâconnais est de 88 %, ce qui traduit une forte hétérogénéité entre communes de cette petite région agricole. En outre, le ministre de l'agriculture ne conteste pas utilement les circonstances tirées de ce que la commune de Donzy-le-Pertuis aurait une production à dominante d'élevage et celles de La Chapelle-sous-

Brancion et Lacrost une production mixte se partageant entre élevage et polyculture, et non de viticulture comme la majorité des communes composant la petite région agricole du Mâconnais. Il n'est pas davantage contesté, s'agissant de la commune de Donzy-le-Pertuis que sa surface viticole représente moins de 1 % de la surface agricole utile et que sa surface toujours en herbe représente plus de 85 % de sa surface agricole utile.

21. S'agissant des trois communes de Donzy-le-Pertuis, La Chapelle-sous-Brancion et Lacrost, il résulte au contraire des constats faits au paragraphe 20 du présent jugement que ces communes ne peuvent être considérées comme ayant surmonté les contraintes naturelles qu'elles subissent. Il ressort des pièces du dossier que le ministre de l'agriculture et de l'alimentation ne se prévaut, les concernant, d'aucune circonstance particulière qui rendrait le territoire de ces communes moins pertinent que celui de la petite région agricole du Mâconnais comme périmètre de l'exercice d'affinement. Si le ministre en défense se prévaut encore de la stabilité du découpage de la France en petites régions agricoles, cette stabilité dans le temps est, en tout état de cause, sans incidence sur la pertinence de cet échelon territorial pour identifier les territoires ayant surmonté les contraintes naturelles qu'ils subissent. S'il soutient que cet échelon évite les discontinuités territoriales, il ne se prévaut d'aucune discontinuité de nature à contredire les constats qui viennent d'être faits s'agissant des communes précitées. Enfin, le fait que la petite région agricole du Mâconnais serait moins hétérogène que d'autres petites régions agricoles est également sans incidence sur son hétérogénéité propre et sur son inadéquation pour l'exercice d'affinement. Il résulte, dès lors, de ce qui précède que l'hétérogénéité de la petite région du Mâconnais ne permet pas d'écarter, lors de l'exercice d'affinement, s'agissant des communes de Donzy-le-Pertuis, de La Chapelle-sous-Brancion et de Lacrost, les seules communes ayant surmonté les contraintes naturelles qu'elles subissent. Par suite, les requérants sont fondés à demander l'annulation de la décision attaquée, en tant qu'elle ne classe pas les communes de Donzy-le-Pertuis, La Chapelle-sous-Brancion et de Lacrost en zones soumises à des contraintes naturelles.

22. En quatrième lieu, toujours dans le cadre de l'exercice d'affinement prévu par les dispositions de l'article 32 précité du règlement (UE) n° 1305/2013 du 13 décembre 2013, la France a choisi de mettre en œuvre un indicateur subsidiaire à celui de la production brute standard par hectare de surface agricole utile, celui de la production brute standard restreinte par hectare de surface agricole utile, toujours apprécié au niveau de la petite région agricole, consistant à exclure de ce ratio certaines productions présentant des niveaux de résultat économique plus élevés que la moyenne nationale, à l'instar de la viticulture, et susceptibles d'introduire des biais dans l'appréciation de la production brute standard. Ce critère subsidiaire n'est pris en compte que lorsque les productions à plus faible valeur ajoutée représentent entre 10 et 50 % de la production brute standard de la petite région agricole, c'est-à-dire lorsque ces productions à plus faible valeur ajoutée ne sont ni majoritaires ni anecdotiques. Cette fourchette est dite « tunnel d'activation ». La Confédération paysanne de Saône-et-Loire soutient que ce tunnel d'activation ne permet pas d'identifier les communes à orientation d'élevage, n'ayant pas surmonté les contraintes naturelles qu'elles subissent, « noyées au sein de communes à orientation à forte valeur ajoutée ».

23. D'une part, en fixant à 10 % la part minimale des productions à plus faible valeur ajoutée parmi la production brute standard de l'échelon géographique retenu, nécessaire pour l'activation du critère subsidiaire, afin de ne pas indûment classer en zones soumises à des contraintes naturelles importantes, des zones comportant quasi-exclusivement des productions à forte valeur ajoutée et une production marginale à plus faible valeur ajoutée, l'autorité administrative n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation. D'autre part, alors que l'activation du critère de la production brute standard dite « restreinte » a pour seul effet de

classer un plus grand nombre de communes en zones soumises à des contraintes naturelles importantes, la mise en œuvre d'un « tunnel d'activation » pour ce critère ne méconnaît pas, par lui-même, les dispositions précitées du 3 de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013.

En ce qui concerne le classement en zones soumises à des contraintes naturelles spécifiques :

24. En premier lieu, pour les mêmes motifs que ceux exposés aux points 18 et 19 du présent jugement, le moyen, soulevé par la Confédération paysanne de Saône-et-Loire, tiré de ce que la commune de Bray aurait dû être classée en zone soumise à des contraintes spécifiques, doit être écarté.

25. En second lieu, à défaut de pouvoir être classées en zones soumises à des contraintes naturelles, la communauté de communes du Clunisois et autres soutiennent que les communes de Chissey-lès-Mâcon et de Bray auraient dû être classées en zones soumises à des contraintes spécifiques, la première au titre de l'élevage extensif, sur la base du critère de l'autonomie fourragère et la seconde au titre de la méthode des critères combinés. Toutefois, la démonstration des requérants repose sur l'intégration de ces communes à la petite région agricole du Clunisois, afin de leur permettre de respecter le critère de la production brute standard par hectare de surface agricole utile, évalué à l'échelle de la petite région agricole. En l'absence de toute démonstration probante du caractère homogène et adéquat de la zone composée de la petite région agricole du Clunisois et des communes qu'ils souhaitent y adjoindre, en conformité avec les dispositions précitées de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013, en vue de réaliser l'exercice d'affinement, la communauté de communes du Clunisois et autres ne sont pas fondés à soutenir que les communes de Bray et de Chissey-lès-Mâcon auraient dû être classées en zones soumises à des contraintes spécifiques.

En ce qui concerne la méconnaissance du principe d'égalité :

26. Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que dans l'un comme dans l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit. Saisi d'un moyen tiré de ce qu'un acte administratif méconnaît le principe d'égalité, le juge ne peut, pour l'écarter, se borner à constater l'existence d'une différence de situation en rapport avec l'objet de cet acte mais doit, en outre, même en l'absence d'une argumentation spécifique du requérant sur ce point, rechercher si la différence de traitement résultant de l'acte litigieux n'est pas manifestement disproportionnée par rapport à cette différence de situation.

27. D'une part, les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'il n'existerait aucune différence objective de situation entre une commune située dans le décile supérieur des petites régions agricoles classées selon le critère de la surface agricole utile, dès lors que, comme le soutient le ministre de l'agriculture et de l'alimentation en défense, les petites régions agricoles appartenant au décile supérieur ont une surface cinq fois plus importante que la surface moyenne des autres petites régions agricoles et sont d'un point de vue purement statistique plus susceptibles que celles appartenant aux neuf autres déciles d'être hétérogènes et, ce faisant, de ne pas permettre d'identifier, par l'effet lissant de la moyenne des critères pris en compte, les communes ayant surmonté leurs handicaps naturels ou, à l'inverse, d'empêcher le classement en zones soumises à des contraintes naturelles importantes, certaines communes n'ayant pas surmonté leurs handicaps naturels. En outre, la Confédération paysanne de Saône-et-Loire n'est pas davantage fondée à soutenir que l'application du critère de la production brute standard à

l'échelle de la petite région agricole méconnaîtrait, par lui-même, le principe d'égalité, dès lors qu'outre l'hypothèse qui vient d'être évoquée relative au décile supérieur des petites régions agricoles, le critère de la production brute standard est évalué à l'échelon de la petite région agricole pour toutes les communes.

28. D'autre part, et en tout état de cause, les requérants ne sont pas davantage fondés, s'agissant des huit communes en litige, à soutenir que la différence de traitement entre les communes appartenant au décile supérieur des petites régions agricoles et les autres communes serait disproportionnée, dès lors qu'à supposer même que le ministre ait également retenu une maille dite « infra PRA » correspondant au canton, comme il l'a fait pour le décile supérieur des petites régions agricoles, eu égard à la valeur de l'indicateur tiré de la production brute standard par hectare de surface agricole utile de l'ensemble formé par les seules communes appartenant tout à la fois à un canton donné et à la petite région agricole du Mâconnais, il n'est nullement démontré que celles-ci auraient pu être classées en zones soumises à des contraintes naturelles. Au surplus, il résulte au contraire des pièces du dossier que s'agissant des communes de Berzé-le-Châtel, Blanot, Bray, Chissey-lès-Mâcon, Cortambert et Donzy-le-Pertuis, la production brute standard par hectare de surface agricole utile de l'ensemble formé par les sept communes appartenant simultanément au canton de Cluny et à la petite région agricole du Mâconnais n'aurait pas permis à ces communes un classement en zones soumises à des contraintes naturelles, quand bien même l'autorité administrative aurait retenu la maille cantonale les concernant.

29. Il résulte de tout ce qui vient d'être dit qu'en prévoyant que certains critères s'apprécient au niveau du canton pour les 10 % de petites régions agricoles les plus grandes, tandis que ces mêmes critères sont vérifiés à l'échelle de la petite région agricole pour les 90 % de petites régions agricoles restantes, l'autorité administrative n'a pas créé de différence de traitement manifestement disproportionnée entre les communes ou entre les exploitations agricoles.

30. Enfin, à supposer le moyen soulevé en ce sens, la Confédération paysanne de Saône-et-Loire n'est pas davantage fondée à soutenir qu'en choisissant les bornes du « tunnel d'activation » de la « production brute standard restreinte » par hectare de surface agricole utile, au sens de ce qui a été décrit au point 22 du présent jugement, l'autorité administrative aurait méconnu le principe d'égalité, dès lors que ces bornes sont identiques pour toutes les communes.

31. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont seulement fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 27 mars 2019 du ministre de l'agriculture et de l'alimentation et du ministre de l'économie et des finances portant délimitation des zones agricoles défavorisées, en tant qu'il ne classe pas les communes de Donzy-le-Pertuis, La Chapelle-sous-Brancion et de Lacrost en zone soumise à des contraintes naturelles importantes.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

32. En premier lieu, eu égard au rejet des conclusions à fin d'annulation de la décision implicite par laquelle le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a refusé de publier au Journal officiel de la République française l'annexe à l'arrêté du 27 mars 2019 portant délimitation de zones agricoles défavorisées, les conclusions à fin d'injonction qui les accompagnent doivent être rejetées.

33. En second lieu, eu égard au motif d'annulation retenu, il n'y a pas lieu d'enjoindre au ministre de l'agriculture et de l'alimentation de modifier l'annexe à l'arrêté du 27 mars 2019

portant délimitation des zones agricoles défavorisées en classant les communes de Berzé-le-Châtel, Blanot, Cortambert, Donzy-le-Pertuis, La Chapelle-sous-Brancion et Lacrost, en zone soumise à des contraintes naturelles importantes et la commune de Bray en zone soumise à des contraintes spécifiques.

Sur les conclusions relatives à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

34. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement à chacune des parties requérantes de la requête n° 1901526 d'une somme de 200 euros chacun au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du 27 mars 2019 du ministre de l'agriculture et de l'alimentation et du ministre de l'économie et des finances portant délimitation des zones agricoles défavorisées est annulé en tant qu'il ne classe pas les communes de Donzy-le-Pertuis, La Chapelle-sous-Brancion et Lacrost en zones soumises à des contraintes naturelles.

Article 2 : La décision implicite de rejet du recours gracieux de la Confédération paysanne de Saône-et-Loire est annulée en tant qu'elle ne classe pas les communes de Donzy-le-Pertuis, La Chapelle-sous-Brancion et Lacrost en zones soumises à des contraintes naturelles.

Article 3 : L'Etat versera à la communauté de communes du Clunisois, à la commune de Berzé-le-Châtel, à la commune de Bray, à la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de Saône-et-Loire, au groupement agricole d'exploitation en commun A, au groupement agricole d'exploitation en commun B, à M. C, à l'exploitation agricole à responsabilité limitée D, à M. E, au groupement agricole d'exploitation en commun F, au groupement agricole d'exploitation en commun G, au groupement agricole d'exploitation en commun H, à M. I, à M. J et à l'entreprise agricole à responsabilité limitée K une somme de 200 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de la communauté de communes du Clunisois, de la commune de Berzé-le-Châtel, de la commune de Bray, de la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de Saône-et-Loire, du groupement agricole d'exploitation en commun A, du groupement agricole d'exploitation en commun B, de M. C, de l'exploitation agricole à responsabilité limitée D, de M. E, du groupement agricole d'exploitation en commun F, du groupement agricole d'exploitation en commun G, du groupement agricole d'exploitation en commun H, de M. I, de M. J et de l'entreprise agricole à responsabilité limitée K est rejeté.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête de la Confédération paysanne de Saône-et-Loire est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la communauté de communes du Clunisois, à la commune de Berzé-le-Châtel, à la commune de Bray, à la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de Saône-et-Loire, au groupement agricole

d'exploitation en commun A, au groupement agricole d'exploitation en commun B, à M. C, à l'exploitation agricole à responsabilité limitée D, à M. E, au groupement agricole d'exploitation en commun F, au groupement agricole d'exploitation en commun G, au groupement agricole d'exploitation en commun H, à M. I, à M. J, à l'entreprise agricole à responsabilité limitée K, à la Confédération paysanne de Saône-et-Loire, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation et au ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Copie en sera adressée au préfet de Saône-et-Loire et au préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté.

Délibéré après l'audience du 7 septembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. X, président,
M. Y, premier conseiller,
Mme Z, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 septembre 2021.

Le rapporteur,

Le président,

Y

X

Le greffier,

G

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de l'alimentation et au ministre de l'économie, des finances et de la relance, chacun en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
Le greffier,