



**CAA de TOULOUSE, 1ère chambre, 04/07/2024, 22TL21591, Inédit au  
recueil Lebon**

**CAA de TOULOUSE - 1ère chambre**

**Lecture du jeudi 04 juillet 2024**

N° 22TL21591

Inédit au recueil Lebon

Président

M. Barthez

Rapporteur public

M. Clen

Rapporteur

M. Nicolas Lafon

Avocat(s)

MAGARINOS REY

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association " Pour que vive la Piège ", Mme BJ... U..., épouse AH..., M. A... R..., M. Henri Commissaire, M. S... BB..., M. P... AZ..., M. AE... Q..., Mme BK... Q..., M. AB... Q..., M. AN... Q..., Mme AT... AY..., Mme D... BM..., M. AU... I..., M. AD... I..., M. K... I..., M. AJ... I..., M. BI... I..., Mme BA... I..., M. T... G..., M. AW... G..., Mme AS... BH..., M. E... AF..., M. AI... AM..., M. BL... AM..., M. Y... BG..., M. AL... BG..., M. AQ... N..., Mme AA... N..., M. C... N..., M. X... O..., M. BC... H..., M. BN... AV..., M. AR... AV..., M. B... AK..., Mme BQ..., M. AP... AO..., M. L... AC..., M. BE... J..., M. AB... AX..., M. V... AX..., M. AG... AZ..., M. Z... BD..., M. AU... M..., M. F... BO... et Mme W... BF..., épouse BP..., ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 27 mars 2019 du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'agriculture et de l'alimentation portant délimitation des zones agricoles défavorisées, ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux dirigé contre cet acte.

Par un jugement n° 1905181 du 31 mars 2022, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 15 juillet 2022, et un mémoire complémentaire enregistré le 30 janvier 2024, l'association " Pour que vive la Piège ", Mme BJ... U..., épouse AH..., M. A... R..., M. Henri Commissaire, M. S... BB..., M. P... AZ..., M. AE... Q..., Mme BK... Q..., M. AB... Q..., M. AN... Q..., Mme AT... AY..., Mme D... BM..., M. AU... I..., M. AD... I..., M. K... I..., M. AJ... I..., M. BI... I..., Mme BA... I..., M. T... G..., M. AW... G..., Mme AS... BH..., M. E... AF..., M. AI... AM..., M. BL... AM..., M. Y... BG..., M. AL... BG..., M. AQ... N..., Mme AA... N..., M. C... N..., M. X... O..., M. BC... H..., M. BN... AV..., M. AR... AV..., M. B... AK..., Mme BQ..., M. AP... AO..., M. L... AC..., M. BE... J..., M. AB... AX..., M. V... AX..., M. AG... AZ..., M. Z... BD..., M. AU... M..., M. F... BO... et Mme W... BF..., épouse BP..., représentés par Me Magarinos-Rey, demandent à la cour :

1°) avant-dire droit, d'enjoindre à l'Etat de produire plusieurs pièces relatives aux données utilisées pour calculer le taux de contrainte applicable à chacune des communes de la Piège :

- les données à l'échelle communale permettant de vérifier le classement au titre de l'homogénéité territoriale ;

- les analyses détaillées par commune, faisant apparaître la superposition des différentes couches de sols (Unités Typologiques de Sols et Unités Cartographiques de Sols) et le résultat de l'union de chaque couche, avec le découpage précis des polygones de sols et leur description précise ;
- la base de données sol utilisée pour attribuer à chaque Unité Typologique de Sols identifiée le taux de contrainte pour les différents critères biophysiques ;
- les tableaux par commune décrivant la composition des Unités Typologiques de Sols présentes ;
- les couches cartographiques de délimitation des Unités Cartographiques de Sols et de la surface agricole utile ;
- les méthodes de calcul et de pondération utilisées pour déterminer le taux de contrainte pour chacun des critères biophysiques ;

2°) d'annuler le jugement du 31 mars 2022 ;

3°) d'annuler l'arrêté du 27 mars 2019, en tant qu'il ne classe pas au titre des zones agricoles défavorisées autres que les zones de montagne les communes de Saint-Julien-de-Briola, Plaigne, Fanjeaux, Belpech, Cazalrenoux, Hounoux, Saint-Gaudéric, Fonters-du-Razès, Saint-Sernin, Gaja-la-Selve, Pécharic-et-le-Py, Mayreville, Saint-Amans, Lignairolles, Cahuzac, La Cassaigne, La Courtète, Orsans, Pech-Luna et Peyrefitte-sur-l'Hers, ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux dirigé contre cet acte ;

4°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de la question préjudicielle suivante : " La décision d'exécution de la Commission du 27 février 2019 portant approbation de la modification du cadre national de la France en vue d'un soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural est-elle conforme au règlement 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 ", subdivisée en onze questions ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 10 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le refus de communiquer les données ayant permis de calculer les taux de contraintes biophysiques a créé une rupture d'égalité des armes méconnaissant l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- les données utilisées pour déterminer les critères biophysiques annexés au cadre national et mobilisées pour le classement en zones agricoles défavorisées, qui sont imprécises et non-objectives, ne reposent pas sur des preuves scientifiques solides, exigées par le considérant 26 du règlement (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 ;
- les vingt communes en cause remplissent les critères biophysiques exigés et doivent être regardées comme n'ayant pas surmonté les contraintes naturelles qu'elles subissent ;
- l'absence de classement des communes énoncées précédemment en zone soumise à des contraintes spécifiques au titre de l'homogénéité territoriale, alors qu'elles appartiennent à un petit ensemble géographique enclavé au sein de zones défavorisées et satisfont au critère " parcellaire morcelé " et à l'exercice d'affinement, est entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 octobre 2023, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire conclut au rejet de la requête.

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

Une ordonnance du 16 mai 2024 a prononcé la clôture de l'instruction à la date de son émission en application des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

Un mémoire et des pièces complémentaires ont été produits par l'association " Pour que vive la Piège " et autres, le 7 juin 2024, et communiqués au titre des dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;

- 
- 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. Lafon,
- les conclusions de M. Clen, rapporteur public,
- et les observations de Me Magarinos-Rey pour l'association " Pour que vive la Piège " et autres.

Une note en délibéré présentée pour l'association " Pour que vive la Piège " et autres, par Me Magarinos-Rey, a été enregistrée le 21 juin 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Par un décret 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, le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'agriculture et de l'alimentation ont pris, le même jour, un arrêté par lequel ils ont fixé la liste des communes et parties de communes classées au titre de ces deux types de zones. L'association " Pour que vive la Piège " et quarante-quatre exploitants agricoles ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler cet arrêté portant délimitation des zones agricoles défavorisées, ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux qu'ils avaient présenté contre cet acte. Par un jugement du 31 mars 2022, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande. Les requérants doivent être regardés comme faisant appel de ce jugement, en ce qu'il rejette leur demande dirigée contre l'arrêté du 27 mars 2019 en tant qu'il ne classe pas au titre des zones agricoles défavorisées autres que les zones de montagne les communes de Saint-Julien-de-Briola, Plaigne, Fanjeaux, Belpech, Cazalrenoux, Hounoux, Saint-Gaudéric, Fonters-du-Razès, Saint-Sernin, Gaja-la-Selve, Pécharic-et-le-Py, Mayreville, Saint-Amans, Lignairolles, Cahuzac, La Cassaigne, La Courtète, Orsans, Pech-Luna et Peyrefitte-sur-l'Hers (Aude).

Sur le bien-fondé du jugement :

2. Aux termes de l'article 31 du règlement (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural : " 1. Les paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne et d'autres zones soumises à des contraintes naturelles ou autres contraintes spécifiques sont accordés annuellement par hectare de surface agricole, afin d'indemniser les agriculteurs pour tout ou partie des coûts supplémentaires et de la perte de revenu résultant de ces contraintes pour la production agricole dans la zone concernée (...) ". Le paragraphe 3 de l'article 32 du même règlement dispose que : " 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 ". L'annexe III à ce règlement, intitulé " Critères biophysiques pour la délimitation des zones soumises à des contraintes naturelles ", identifie notamment, s'agissant de la texture et de la pierrosité défavorables des sols, un minimum de 15 % du volume de la couche arable constitué de matériaux grossiers, notamment d'affleurements rocheux et de grosses pierres, s'agissant de la faible profondeur d'enracinement, un seuil égal à 30 centimètres et, s'agissant du relief, une dénivellation supérieure ou égale à 15 % par rapport à la distance planimétrique.

3. Aux termes de l'article D. 113-13 du code rural et de la pêche maritime : " 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 du 27 mars 2019 évoqué au point 1, prévoit 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 ". Les conditions relatives aux contraintes naturelles importantes fixées par l'article 32 du règlement du 17 décembre 2013 doivent être respectées au niveau de la commune, unité administrative locale retenue pour sa mise en œuvre.

4. D'une part, il ressort des pièces du dossier, notamment d'un rapport d'expertise établi par un expert pédologue, que 60 % à 88 % des surfaces agricoles utiles de chacune des vingt communes évoquées au point 1 présentent une pente supérieure à 15 %, au moins 15 % du volume de couche arable constitués de matériaux grossiers, notamment de particules minérales d'un diamètre supérieur à 2 millimètres, seuil communément admis pour caractériser l'existence de tels matériaux, ou une profondeur d'enracinement inférieure ou égale à 30 centimètres. Cette expertise repose sur le registre parcellaire graphique de 2022, sur une cartographie à l'échelle 1/25 000ème de la Piège, réalisée en 2024 par un ancien ingénieur de l'Institut national de la recherche agronomique, répertoriant vingt-huit unités cartographiques de sol, subdivisées par types de sol, et confirmée par la réalisation en fin d'année 2023 de vingt-six descriptions de profils sur fosses pédologiques et de sondages à partir de six-cent-dix-neuf points d'observation, ainsi que sur un modèle numérique d'altimétrie de l'Institut national de l'information géographique et forestière. Elle rapporte à chacune des surfaces agricoles utiles correspondantes les coefficients de surface soumise à contraintes de sol constatés pour chaque unité cartographiée. Elle a par ailleurs intégré la contrainte de la pente supérieure à 15 %, tout en veillant à ne pas prendre en compte d'éventuels cumuls de contraintes sur une même parcelle. Ces constatations étayées et l'évaluation précise qui en découle sont corroborées par une note de la chambre d'agriculture de l'Aude du 9 octobre 2018 et par un document, sollicité par la cour, détaillant les surfaces agricoles utiles soumises à contraintes de sol retenues par l'expert pour deux des vingt communes, lesquelles ont été évaluées à partir de l'application de coefficients de type de sol pour chaque unité cartographique constatée. Ces conclusions ne sont pas contestées par le ministre, qui a eu recours à des données biophysiques moins précises pour délimiter les zones soumises à contraintes naturelles ou spécifiques et qui n'apporte aucun élément de démonstration s'agissant de l'absence de contraintes suffisantes au niveau de chacune des communes en cause. Il ne conteste pas davantage que les conclusions de l'expert étaient valables à la date de l'arrêté attaqué. Il résulte de ce qui précède que les zones correspondant aux vingt communes mentionnées dans les conclusions des requérants doivent être considérées comme soumises à des contraintes naturelles importantes, au sens du paragraphe 3 de l'article 32 du règlement du 17 décembre 2013.

5. D'autre part, aux termes de l'annexe au cadre national approuvé par la décision d'exécution C (2019) 1769 de la Commission du 27 février 2019, intitulée " Définitions et méthodologie dans l'Hexagone pour les ZSCN (sous-mesure 13.2) et pour les ZSCS (sous-mesure 13.3) " : " I. Introduction / 1. Zones soumises à des contraintes naturelles (ZSCN) / (...) III. Réglage fin technico-économique / Dans un deuxième temps, il est appliqué à l'ensemble des communes classées par les critères biophysiques tels que présentés ci-dessus, un " réglage fin " qui s'attache à vérifier que les communes n'ont pas surmonté leurs contraintes au niveau " technico-économique ". / Celui-ci est basé sur leur Production Brute Standard par hectare (PBS/ha), leur chargement, en Unité Gros Bétail Alimentation Grossière par hectare de Surface Fourragère Principale (UGB AG/ha de SFP) et le rendement blé tendre moyen (par département). Les deux premières données sont utilisées à l'échelle de la Petite Région Agricole. / (...) / III. Critères technico-économiques / Le dernier traitement dit de " réglage fin " correspond à l'application d'un filtre basé sur les données techniques et économiques des communes afin de vérifier qu'elles n'ont pas surmonté leurs contraintes au niveau " technico-économique ". Ces données, issues du RA 2010, combinées aux résultats issus des traitements sur les critères biophysiques, vont permettre d'établir la liste des communes classées en ZSCN (...) / Le réglage fin appliqué pour établir le zonage définitif se base sur la Production Brute Standard par hectare (PBS/ha), le chargement, en Unité Gros Bétail Alimentation Grossière par hectare de Surface Fourragère Principale (UGB AG/ha de SFP) et le rendement moyen. / (...) / Les communes classées par les critères biophysiques qui ont une PBS/ha inférieure ou égale à 80% PBS/ha nationale (PBS 2010) soit 1858 euros /ha, et une UGB AG/ha de SFP inférieure ou égale à 1,4 sont classées ZSCN (ou ZSCS), les autres sont exclues du zonage. La PBS/ha et l'UGB AG/ha de SFP sont utilisées à l'échelle de la petite région agricole (PRA). (...) Dans ce " réglage fin ", le rendement céréalière est également utilisé afin d'exclure les zones à fort rendement (rendement blé tendre inférieur ou égal à moyenne nationale 72,6 qx/ha) (...). "

6. Il ressort des pièces du dossier, en particulier des extraits produits par les requérants du tableau des valeurs retenues pour les communes de l'Hexagone, disponible sur le site internet du ministère de l'agriculture et de la

souveraineté alimentaire, que la production brute standard par hectare et le chargement, en unité gros bétail alimentation grossière par hectare de surface fourragère principale, de la petite région agricole " Volvestre et Razès ", unité locale de référence à laquelle appartiennent les vingt communes en cause, s'élèvent respectivement à 1 432 euros et à 0,5, soit des valeurs inférieures aux plafonds mentionnés à l'annexe au cadre national citée au point 5. Par ailleurs, le rendement blé tendre moyen retenu pour les mêmes communes, situées dans le département de l'Aude, à hauteur de 49,2 quintaux à l'hectare, est inférieur à la moyenne nationale de 72,6. Il en résulte que ces communes remplissent les critères utilisés pour l'exercice d'affinement et doivent être regardées comme n'ayant pas surmonté les contraintes naturelles importantes qu'elles subissent, retenues au point 4. Par voie de conséquence, leur absence de classement en zone agricole défavorisée méconnaît les dispositions précitées.

7. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens, que les requérants sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande, en ce qu'elle tendait à l'annulation, d'une part, de l'arrêté du 27 mars 2019 en tant qu'il ne classe pas au titre des zones agricoles défavorisées autres que les zones de montagne les communes de Saint-Julien-de-Briola, Plaigne, Fanjeaux, Belpech, Cazalrenoux, Hounoux, Saint-Gaudéric, Fonters-du-Razès, Saint-Sernin, Gaja-la-Selve, Pécharic-et-le-Py, Mayreville, Saint-Amans, Lignairolles, Cahuzac, La Cassaigne, La Courtète, Orsans, Pech-Luna et Peyrefitte-sur-l'Hers, d'autre part et dans la même mesure, de la décision implicite de rejet du recours gracieux dirigé contre cet acte.

Sur les frais liés au litige :

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme globale de 2 000 euros à verser aux requérants sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D E C I D E :**

Article 1er : L'arrêté du 27 mars 2019 est annulé en tant qu'il ne classe pas au titre des zones agricoles défavorisées autres que les zones de montagne les communes de Saint-Julien-de-Briola, Plaigne, Fanjeaux, Belpech, Cazalrenoux, Hounoux, Saint-Gaudéric, Fonters-du-Razès, Saint-Sernin, Gaja-la-Selve, Pécharic-et-le-Py, Mayreville, Saint-Amans, Lignairolles, Cahuzac, La Cassaigne, La Courtète, Orsans, Pech-Luna et Peyrefitte-sur-l'Hers et la décision implicite de rejet du recours gracieux dirigé contre cet acte est annulée dans la même mesure.

Article 2 : Le jugement n° 1905181 du tribunal administratif de Montpellier du 31 mars 2022 est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 3 : L'Etat versera à l'association " Pour que vive la Piège " et autres la somme globale de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association " Pour que vive la Piège ", première dénommée, pour l'ensemble des requérants, et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Copie en sera adressée au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Délibéré après l'audience du 20 juin 2024, où siégeaient :

- M. Barthez, président,
- M. Lafon, président assesseur,
- Mme Restino, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 juillet 2024.

Le rapporteur,

N. Lafon

Le président,

A. Barthez

Le greffier,

F. Kinach

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire en ce qui les concerne ou à tous commissaires 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.