

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE BASTIA**

**N°s 1700452 ; 1700453 ; 1700454 ; 1700455 ;  
1700456 ; 1700457 ; 1700458 ; 1700459 ; 1700460 ;  
1700461 ; 1700462 ; 1700463 ; 1700464 ; 1700465 ;  
1700466 ; 1700467 ; 1700468 ; 1700469 ; 1700470 ;  
1700471 ; 1700472 et 1700473**

---

Mme M.-P. B. et autres

---

M. François Goursaud  
Rapporteur

---

M. Hugues Alladio  
Rapporteur public

---

Audience du 17 mai 2018  
Lecture du 14 juin 2018

---

*54-07-01-04-03*  
*54-07-01-04-04*  
*03-03-06*  
*15-05-002*  
*15-05-14*  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Bastia

Vu la procédure suivante :

1. Sous le n° 1700452, par une requête et un mémoire, enregistrés les 18 avril 2017 et 6 février 2018, M.-P. B., représentée par la SCP Coutrelis et associés, demande au Tribunal :

1°) d'annuler la décision du 8 septembre 2016 par laquelle le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt lui a notifié son portefeuille de droits à paiement de base au titre de la campagne 2015, ensemble la décision implicite rejetant son recours gracieux ;

2°) de constater l'illégalité du décret n° 2015-1156 du 17 septembre 2015 en tant qu'il institue pour la Corse un régime de droits à paiement de base différent de celui adopté pour le reste de la France métropolitaine ;

3°) d'enjoindre au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt de lui verser une somme de 37 215,72 euros en complément du montant de l'aide découplée déjà versé ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que les entiers dépens.

.....

1. Considérant que, par décret n° 2015-1156 du 17 septembre 2015 pris pour l'application des titres III et IV du règlement (UE) n° 1307/2013 susvisé, le premier ministre a défini les critères d'attribution des droits au paiement de base relevant de la politique agricole commune pour la période 2015-2020 et précisé les modalités de convergence en distinguant deux régions, la région « Corse » et la région « Hexagone » ; qu'en application du nouveau régime des paiements de base, Les requérants, pruniculteurs corses, se sont vu notifier, par les décisions attaquées leur portefeuille respectif de droits à paiement de base au titre de la campagne 2015 ;

2. Considérant que les requêtes susvisées, qui se bornent toutes à exciper de l'illégalité du décret du 17 septembre 2015, soulèvent à l'appui de cette exception les mêmes moyens d'illégalités tant externe qu'interne et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

Sur la légalité externe du décret du 17 septembre 2015 :

3. Considérant que le contrôle exercé par le juge administratif sur un acte qui présente un caractère réglementaire porte sur la compétence de son auteur, les conditions de forme et de procédure dans lesquelles il a été édicté, l'existence d'un détournement de pouvoir et la légalité des règles générales et impersonnelles qu'il énonce, lesquelles ont vocation à s'appliquer de façon permanente à toutes les situations entrant dans son champ d'application tant qu'il n'a pas été décidé de les modifier ou de les abroger ; que le juge administratif exerce un tel contrôle lorsqu'il est saisi, par la voie de l'action, dans le délai de recours contentieux ; qu'en outre, en raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, comme la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique ; qu'après l'expiration du délai de recours contentieux, une telle contestation peut être formée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour l'application de l'acte réglementaire ou dont ce dernier constitue la base légale ; que, si, dans le cadre de cette contestation par la voie de l'exception d'illégalité, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édition de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requérants ne peuvent utilement invoquer, à l'appui de leurs conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des décisions fixant leur portefeuille respectif de droits à paiement de base au titre de la campagne

2015, les moyens de légalité externe dirigés contre le décret n° 2015-1156 du 17 septembre 2015 servant de base légale aux décisions attaquées et tirés des vices de procédure relatifs à la violation du principe de bonne administration prévu par l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux, au principe du droit d'être entendu, au principe de transparence dans l'accès aux informations détenues par l'administration, au non-respect d'une procédure d'évaluation préalable et au défaut de consultation de l'ODARC et du CSO ;

#### Sur la légalité interne du décret du 17 septembre 2015 :

5. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 23 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 susvisé : « 1. Les États membres peuvent décider, le 1<sup>er</sup> août 2014 au plus tard, d'appliquer le régime de paiement de base au niveau régional. Dans ce cas, ils définissent les régions selon des critères objectifs et non discriminatoires, tels que leurs caractéristiques agronomiques et socio-économiques, leur potentiel agricole régional ou leur structure institutionnelle ou administrative. (...) / 2. Les États membres répartissent le plafond national annuel du régime de paiement de base visé à l'article 22, paragraphe 1, entre les régions selon des critères objectifs et non discriminatoires. (...) / 3. Les États membres peuvent décider que les plafonds régionaux font l'objet de modifications progressives annuelles qui s'opèrent en étapes annuelles prédéfinies et selon des critères objectifs et non discriminatoires, tels que le potentiel agricole ou des critères environnementaux. / 4. Dans la mesure nécessaire pour respecter les plafonds régionaux applicables déterminés conformément au paragraphe 2 ou 3, les États membres appliquent une réduction ou une augmentation linéaires à la valeur des droits au paiement dans chacune des régions concernées. / 5. Les États membres appliquant le paragraphe 1 peuvent décider de cesser d'appliquer le régime de paiement de base au niveau régional à compter d'une date qu'ils auront arrêtée. / 6. Les États membres appliquant le paragraphe 1, premier alinéa, notifient à la Commission, la décision visée audit alinéa et les mesures prises aux fins de l'application des paragraphes 2 et 3 au plus tard le 1<sup>er</sup> août 2014. Les États membres appliquant le paragraphe 1, deuxième alinéa, notifient à la Commission toute décision visée audit alinéa et les mesures prises aux fins de l'application des paragraphes 2 et 3, au plus tard le 1<sup>er</sup> août de l'année concernée. Les États membres appliquant le paragraphe 1 notifient à la Commission toute décision visée au paragraphe 5 au plus tard le 1<sup>er</sup> août de l'année précédant la première année de mise en œuvre de cette décision. » ; qu'aux termes de l'article 25 du même règlement : « Valeur des droits au paiement et convergence : / 1. En 2015, les États membres calculent la valeur unitaire des droits au paiement en divisant un pourcentage fixe du plafond national visé à l'annexe II pour chaque année concernée par le nombre de droits au paiement attribués en 2015 à l'échelle nationale ou régionale, à l'exclusion des droits attribués en 2015 à partir de la réserve nationale ou de la réserve régionale. Le pourcentage fixe visé au premier alinéa est calculé en divisant le plafond national ou régional pour le régime de paiement de base à fixer conformément, respectivement, à l'article 22, paragraphe 1, ou à l'article 23, paragraphe 2, du présent règlement pour 2015, après application de la réduction linéaire prévue à l'article 23, paragraphe 1, ou, le cas échéant, à l'article 30, paragraphe 2, par le plafond national pour 2015 qui figure à l'annexe II. Les droits au paiement sont exprimés par un nombre correspondant à un nombre d'hectares. / 2. Par dérogation à la méthode de calcul visée au paragraphe 1, les États membres peuvent décider de différencier la valeur des droits au paiement en 2015, à l'exclusion des droits attribués en 2015 à partir de la réserve nationale ou de la réserve régionale, pour chaque année concernée sur la base de leur valeur unitaire initiale calculée conformément à l'article 26. / 3. À compter de l'année de demande 2019 au

*plus tard, tous les droits au paiement dans un État membre ou, lorsque l'article 23 est appliqué, dans une région, possèdent une valeur unitaire uniforme (...) » ;*

6. Considérant que les requérants soutiennent que le décret susvisé du 17 septembre 2015 est entaché d'une erreur de droit en ce qu'il fixe des régimes de convergence différents entre la région « Corse » et la région « France » ; qu'il ressort des pièces du dossier que, par courrier du 24 juillet 2014, les services compétents de la commission européenne ont considéré que la régionalisation de l'enveloppe financière destinée au régime de paiement de base n'était pas incompatible avec la mise en œuvre de méthodes de convergences distinctes entre les régions ; que si une telle lettre, qui reflète une appréciation propre de la commission, n'a pas pour effet d'empêcher les juridictions nationales de porter, en fonction des éléments dont elles disposent, une appréciation différente sur la portée des dispositions en litige, l'opinion communiquée dans un tel document constitue néanmoins un élément de fait que les juridictions nationales peuvent prendre en compte dans leur examen quant à l'interprétation du droit de l'Union ; qu'en l'espèce, il résulte clairement de la combinaison des dispositions de l'article 23 relatives à la détermination d'un plafond régional des droits au paiement de base et de celles de l'article 25 relatives aux systèmes de convergences susceptibles d'être mis en œuvre que les États membres peuvent, lorsqu'ils décident d'appliquer le régime de paiement de base à un niveau régional défini selon des critères objectifs et non-discriminatoires, également mettre en œuvre des modalités de convergence différentes entre les régions à condition que ce choix soit compatible avec l'objectif poursuivi à travers la régionalisation de l'enveloppe financière ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle afin qu'elle se prononce sur l'interprétation du règlement, le moyen tiré de l'erreur de droit doit être écarté ;

7. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que les autorités françaises se sont fondées, pour justifier de la mise en place d'un régime de convergence immédiate des droits à paiement de base pour la Corse, sur trois motifs tirés de l'existence d'une plus grande disparité entre agriculteurs corses en termes de valeur des droits au sein de l'ancien système dit des « droits à paiement unique » applicable jusqu'en 2014, sur les particularités géographiques de la Corse et notamment son caractère montagneux qui induit des coûts de transport élevés et, enfin, sur la volonté de freiner la « déprise rurale », en particulier en matière d'élevage ; que, d'une part, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la valeur moyenne des droits des agriculteurs corses permettant d'apprécier la forte disparité entre ces derniers serait entachée d'erreur de fait dans la mesure où cette moyenne, estimée à 222 euros par hectare, correspond à la moyenne des droits au sein du système dit des « droits à paiement unique » antérieur à la mise en œuvre du système dit des « droits à paiement de base » entré en vigueur à compter de la campagne 2015 ; que, d'autre part, en se fondant sur les particularités géographiques et socio-économiques de l'agriculture en Corse pour fixer un plafond régional propre à cette région et un régime de convergence adapté, les autorités compétentes n'ont pas méconnu les dispositions de l'article 23 du règlement relatives à la fixation de critères objectifs et non-discriminatoires pour définir les régions ; qu'enfin, l'application d'une convergence totale en Corse est proportionnée à l'objectif poursuivi de réduction des inégalités entre agriculteurs ; que, par suite, les moyens tirés de l'erreur de fait, de l'erreur dans la qualification juridique des faits et de violation du « principe de proportionnalité » doivent être écartés ;

8. Considérant, en troisième lieu, que le principe de confiance légitime, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union européenne, peut être invoqué par tout opérateur économique auprès duquel une autorité nationale a fait naître à l'occasion de la mise en œuvre

du droit de l'Union, des espérances fondées ; que, toutefois, lorsqu'un opérateur économique prudent et avisé est en mesure de prévoir l'adoption d'une mesure de nature à affecter ses intérêts, il ne peut invoquer le bénéfice d'un tel principe lorsque cette mesure est finalement adoptée ; qu'en l'espèce, aucune disposition du droit de l'Union européenne n'imposait à la France de mettre en œuvre pour la région « Corse » un système de limitation des pertes à 30 % de la valeur initiale des droits dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune pour la période 2015-2020 ; qu'il ressort des pièces du dossier que les trois chambres d'agriculture de Corse ont été averties, dès le début du mois de septembre 2014, de la mise en place d'un système de convergence immédiate des droits à paiement de base en Corse sans limitation des pertes ; qu'en outre, les requérants reconnaissent avoir été avertis par l'ODARC au cours du mois de février 2015 du changement de système, soit près de cinq mois avant la date butoir fixée pour le dépôt des demandes d'aides découplées pour la campagne 2015 ; que, par ailleurs, le 24 avril 2015, le ministre de l'agriculture a publié sur internet une fiche explicative sur les paiements découplés précisant le régime de convergence totale appliqué en Corse tandis que, dès le 25 mai 2015, le site « Télépac » dédié aux demandes d'aides agricoles précisait également cette information ; qu'enfin, si les requérants soutiennent avoir réalisé des investissements pour la campagne 2015 en réorientant leur production de prunes vers la production d'amandes, ils ne versent aucune pièce à l'appui de cette allégation laquelle, au demeurant, tendrait à démontrer qu'ils n'ont pas été pris au dépourvu ; que, dans ces conditions, les requérants ne pouvaient avoir, en principe, une confiance légitime dans le maintien de l'aide découplée dont ils bénéficiaient jusque là ou dans la mise en œuvre d'un mécanisme de limitation des pertes à 30 % à l'instar du système mis en place pour la région « France » ; que, pour les mêmes motifs, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de sécurité juridique doit également être écarté ;

9. Considérant, en quatrième lieu, que 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 l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier ; qu'en l'espèce, il ne ressort pas des pièces des dossiers que, eu égard aux difficultés particulières rencontrées par les pruniculteurs corses en comparaison des pruniculteurs continentaux ayant obtenu le bénéfice d'un système de limitation de pertes à 30 % , le ministre aurait méconnu le principe d'égalité ; qu'il ne ressort pas davantage des pièces des dossiers que les agriculteurs corses étaient placés dans une situation comparable à celle des agriculteurs de l'Hexagone, notamment en terme de disparité quant aux droits de paiements perçus jusqu'à la réforme ; que, par suite, les moyens tirés de la méconnaissance des principes d'égalité et de non-discrimination doivent être écartés ;

10. Considérant, en cinquième et dernier lieu, que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requêtes susvisées doivent être rejetées, y compris, par voie de conséquence du rejet des conclusions aux fins d'annulation, les conclusions aux fins d'injonction et au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Les requêtes susvisées sont rejetées.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme M.-P. B., au GAEC « Monte Rosso », à M. A. C., à M. N. P., à l'EARL des domaines de la Taste, à la SCEA « L'Uva di San Nicolao », à Mme M. F., à Mme M.-C. O., à Mme C. M., à Mme A.-M. N., à M. J.-M. O., à l'EARL de Mortella, à l'EARL du domaine de Campo Longo, à la SCEA « Sant'Anastasia », à M. J.-L. M., à M. M. P., à Mme R. C., à l'EARL « domaine de Bajone », à M. M. F., à l'EARL « Terra di sole », à l'EARL « Les vergers de Saint-Antoine », à la SCEA « U Licettu » et au ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Copie en sera communiquée au préfet de la Haute-Corse.

Délibéré après l'audience du 17 mai 2018, à laquelle siégeaient :

M. Pierre Monnier, président,  
Mme Christine Castany, premier conseiller,  
M. François Goursaud, conseiller.

Lu en audience publique le 14 juin 2018.

Le rapporteur,

*Signé*

F. GOURSAUD

Le président,

*Signé*

P. MONNIER

Le greffier,

*Signé*

J. BINDI

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de l'alimentation en ce qui le concerne et 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,  
Le greffier,

*Signé*

J. BINDI