Conseil d'État, 3e et 8e chambres réunies, 17 novembre 2026, n° 502117 et 506122

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055100603

CONSEIL D'ETAT statuant au contentieux

N° 502117, 506122

SYNDICAT COORDINATION RURALE DE LOZERE et autre

3ème et 8ème chambres réunies

Lecture du 17 novembre 2026

ECLI:FR:CECHR:2026:502117.20261117

REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le numéro 502117, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 4 mars, 4 juin et 22 décembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Coordination rurale de Lozère et M. K... V... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire a refusé d'abroger l'article 6 de l'arrêté du 14 mars 2023 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales ;

2°) d'enjoindre à la ministre d'abroger ou, à titre subsidiaire, de réexaminer la demande d'abrogation dans un délai d'un mois ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le syndicat Coordination rurale de Lozère et M. V... soutiennent que :

- les dispositions attaquées sont entachées d'incompétence négative, dès lors qu'elles renvoient à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) le soin de définir les prairies sensibles, et méconnaissent l'exigence de caractère écrit des actes réglementaires et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité du droit ;

- en classant des parcelles dans la catégorie des prairies sensibles sans déterminer préalablement leur caractère écologiquement sensible, l'arrêté attaqué a méconnu l'annexe III du règlement (UE) 2021/2115 du 2 décembre 2021 et l'article D. 614-53 du code rural et de la pêche maritime ;

- en retenant comme critère de qualification des prairies sensibles leur caractère de prairie permanente en 2014 et non les prairies permanentes actuelles, l'arrêté attaqué a méconnu l'annexe III du règlement (UE) 2021/2115 du 2 décembre 2021 et l'article D. 614-53 du code rural et de la pêche maritime ;

- en ne prenant pas en compte les caractéristiques des exploitations agricoles dans la fixation des normes relatives aux prairies sensibles, l'arrêté attaqué a méconnu l'article 13 du règlement (UE) 2021/2115 du 2 décembre 2021 ;

- l'arrêté porte atteinte à la sécurité juridique des agriculteurs concernés en augmentant de manière significative la superficie des prairies sensibles sans prévoir de mesures transitoires ;

- l'arrêté méconnaît le droit des agriculteurs d'user librement de leurs biens garanti par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ainsi que par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- l'arrêté méconnaît le droit au recours effectif garanti par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 novembre 2025, la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 20 novembre 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 22 décembre 2025.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'État était susceptible d'être fondée sur un moyen d'ordre public relevé d'office tiré de ce que la requête a perdu son objet, dès lors que l'article 6 de l'arrêté du 14 mars 2023, dont l'abrogation a été refusée, ayant été implicitement abrogé par l'article 7 de l'arrêté du 12 mai 2025, ces dispositions sont devenues caduques en cours d'instance.

2° Sous le numéro 506122, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 11 juillet 2025 et 26 janvier 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Coordination rurale de Lozère et M. K... V... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêté de la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire du 12 mai 2025 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales à compter de la campagne 2025 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le syndicat Coordination rurale de Lozère et M. V... soulèvent les mêmes moyens que ceux soulevés sous le numéro 502117, à l'exception du moyen tiré de la méconnaissance par l'arrêté attaqué du principe de sécurité juridique.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 décembre 2025, la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 26 janvier 2026, la clôture de l'instruction a été fixée au 26 février 2026.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur le moyen, relevé d'office, tiré de ce qu'en renvoyant purement et simplement à un arrêté du ministre chargé de l'agriculture le soin de désigner les prairies permanentes présentant un caractère sensible, sans encadrer cette désignation par l'énoncé suffisamment précis des principes selon lesquels elle devait intervenir, les dispositions de l'article D. 614-53 du code rural et de la pêche maritime ont procédé à une délégation illégale du pouvoir règlementaire du Premier ministre de définir la notion de prairie permanente présentant un caractère sensible, de sorte que l'arrêté pris sur le fondement de cette délégation est lui-même entaché d'incompétence.

Par des observations en réponse à ce moyen relevé d'office, enregistrées le 19 octobre 2026, la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, d'une part, soutient que, dans la mesure où les principes retenus pour définir les prairies sensibles sont définis avec une précision suffisante par la réglementation de l'Union européenne et le plan stratégique national établi par la France pour la période 2023-2027, l'article D. 614-53 du code pouvait se borner à renvoyer à un arrêté du ministre chargé de l'agriculture la désignation des prairies sensibles. D'autre part, elle demande, en cas d'annulation, que les effets de celle-ci soient différés jusqu'à l'adoption d'une nouvelle base légale.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;

- le règlement (UE) n° 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 ;

- la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 ;

- le code rural et de la pêche maritime ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Baptiste Verret, auditeur ;

- les conclusions de M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Poupet & Kacenelenbogen, avocat du syndicat Coordination rurale de Lozère et de M. V... ;

Considérant ce qui suit :

1. Les deux requêtes de la Coordination rurale de Lozère et de M. V..., eu égard aux moyens qu'elles soulèvent, doivent être regardées comme tendant à l'annulation du refus d'abroger l'article 6 de l'arrêté du 14 mars 2023 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales et à l'annulation de l'article 7 de l'arrêté du 12 mai 2025 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales à compter de la campagne 2025. Ces articles, d'une part, disposent, en termes identiques, que les « prairies permanentes désignées comme "sensibles" mentionnées au point I de l'article D. 614-53 du code rural et de la pêche maritime sont celles représentées sur la "Carte des prairies permanentes désignées comme sensibles", disponible sur le Géoportail (www.geoportail.gouv.fr/donnees/prairies-sensibles-BCAE) » et, d'autre part, précisent les règles applicables à ces prairies. Les deux requêtes présentant à juger les mêmes questions, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article 4 du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013 : « les "prairies permanentes" et les "pâturages permanents" (ci-après dénommés conjointement "prairies permanentes") sont les terres qui sont consacrées à la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées (naturelles ou ensemencées) et qui ne font pas partie du système de rotation des cultures de l'exploitation depuis cinq ans au moins et, lorsque les États membres le décident, qui n'ont pas été labourées, ou travaillées, ou réensemencées avec différents types d'herbe ou autres plantes fourragères, depuis cinq ans au moins ». Aux termes de l'article 12 du même règlement : « 1. Les États membres incluent dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC un système de conditionnalité, en vertu duquel les agriculteurs et les autres bénéficiaires recevant des paiements directs (...) sont passibles d'une sanction administrative s'ils ne satisfont pas aux exigences réglementaires en matière de gestion prévues par le droit de l'Union ni aux normes relatives aux BCAE [bonnes conditions agricoles et environnementales des terres] établies dans les plans stratégiques relevant de la PAC, énumérées à l'annexe III ». Aux termes de l'article 13 de ce règlement : « 1. Les États membres veillent à ce que toutes les surfaces agricoles, y compris les terres qui ne sont plus exploitées à des fins de production, soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Les États membres fixent, au niveau national ou régional, des normes minimales à appliquer par les agriculteurs et les autres bénéficiaires pour chaque norme relative aux BCAE figurant à l'annexe III conformément au principal objectif de ces normes visé dans ladite annexe. Lorsqu'ils fixent leurs normes, les États membres tiennent compte, le cas échéant, des caractéristiques spécifiques des surfaces concernées, y compris des conditions pédologiques et climatiques, des modes d'exploitation existants, des pratiques

agricoles, de la taille et de la structure des exploitations agricoles, de l'utilisation des terres et des spécificités des régions ultrapériphériques ». Aux termes de l'annexe III du même règlement, la « BCAE 9 » prévoit une « interdiction de convertir ou de labourer des prairies permanentes désignées comme prairies permanentes écologiquement sensibles sur des sites Natura 2000 ».

3. S'agissant de la désignation en France de telles prairies permanentes sensibles, le dernier alinéa du I de l'article D. 614-53 du code rural et de la pêche maritime se borne à prévoir que : « Les prairies permanentes qui présentent un caractère sensible d'un point de vue environnemental sont situées en zone Natura 2000. Un arrêté du ministre chargé de l'agriculture désigne ces prairies sensibles (...) ».

4. Aux termes de l'article 37 de la Constitution : « Les matières autres que celles qui relèvent du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ». A cet égard, la définition des règles de conditionnalité des aides agricoles, dès lors qu'elle ne se rattache à aucune des matières énumérées par l'article 34 de la Constitution, relève du domaine du règlement. Aux termes de l'article 21 de la Constitution : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. (...) Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire (...). / Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres ». Il appartient au Premier ministre d'exercer le pouvoir réglementaire qu'il tient de l'article 37 de la Constitution. Il ne peut déléguer à d'autres autorités le soin de définir les règles relevant de sa compétence sans encadrer ce renvoi par des précisions suffisantes.

5. En se bornant à renvoyer à un arrêté du ministre chargé de l'agriculture le soin de désigner les prairies permanentes présentant un caractère sensible d'un point de vue environnemental, sans encadrer cette désignation par l'énoncé des critères et conditions selon lesquels elle devait intervenir, les dispositions de l'article D. 614-53 du code rural et de la pêche maritime ont procédé à une délégation illégale du pouvoir réglementaire du Premier ministre, de sorte que les dispositions de l'article 6 de l'arrêté du 14 mars 2023 et de l'article 7 de l'arrêté attaqué du 12 mai 2025, prises sur le fondement de cette délégation, sont elles-mêmes entachées d'incompétence. A cet égard, la ministre n'est pas fondée à soutenir que les principes applicables découleraient de la combinaison des dispositions relatives à la norme « BCAE 9 » du règlement (UE) 2021/2115, citées au point 4, et de celles du point 3.10.4.B du plan stratégique national (PSN) de la politique agricole commune 2023 – 2027, qui précise que « les surfaces désignées comme prairies sensibles sont : / les surfaces pastorales faisant partie du zonage Natura 2000 ; / les prairies permanentes majoritairement herbacées faisant partie des zones Natura 2000 qui présentent une richesse importante en biodiversité », dès lors que les premières se bornent à renvoyer aux Etats membres la définition des prairies sensibles sans définir ou encadrer autrement cette notion et que les secondes, qui n'ont pas le caractère d'un acte de droit de l'Union européenne n'ont pas, par elles-mêmes, de valeur impérative en droit interne.

6. Les dispositions entachées d'incompétence n'étant pas divisibles des autres dispositions de l'article 6 de l'arrêté du 14 mars 2023 et de l'article 7 de l'arrêté du 12 mai 2025, il résulte de ce qui précède que doivent être annulés, d'une part, le refus d'abroger le premier de ces articles et, d'autre part, le second de ces articles.

Sur la modulation dans le temps des effets de la décision d'annulation :

7. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient

d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

8. Si la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire fait valoir que l'annulation pour excès de pouvoir de l'article 7 de l'arrêté du 12 mai 2025 priverait de base légale les sanctions infligées pour méconnaissance des règles de bonnes conditions agricoles et environnementales relatives aux prairies sensibles et imposerait des calculs complexes compte tenu du lien entre les différentes pénalités en matière de règles de conditionnalité de la politique agricole commune, cette seule circonstance ne peut être regardée comme de nature à emporter des conséquences manifestement excessives, tant au regard des situations qui ont pu se constituer lorsque ces dispositions étaient en vigueur que pour le respect de l'objectif d'intérêt général de protection des prairies sensibles. Par suite, il n'y pas lieu de faire droit à la demande de la ministre de différer dans le temps les effets de cette annulation.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser au syndicat Coordination rurale de Lozère et à M. V... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E : ----------

Article 1er : La décision par laquelle la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire a refusé d'abroger l'article 6 de l'arrêté du 14 mars 2023 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales est annulée.

Article 2 : L'article 7 de l'arrêté du 12 mai 2025 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) à compter de la campagne 2025 est annulé.

Article 3 : L'Etat versera au syndicat Coordination rurale de Lozère et à M. V... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au syndicat Coordination rurale de Lozère, à M. K... V... et à la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire.

Délibéré à l'issue de la séance du 21 octobre 2026 où siégeaient : M. Jacques - Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Stéphane Verclytte et Mme Emilie Bokdam-Tognetti, présidents de chambre ; Mme Nathalie Escaut, M. Pierre Boussaroque, M. Jonathan Bosredon, M. Philippe Ranquet, Mme Karin Schor, conseillers d'Etat et M. Baptiste Verret, auditeur-rapporteur.

Rendu le 17 novembre 2026.

Le président : Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur : Signé : M. Baptiste Verret

La secrétaire : Signé : Mme Elsa Sarrazin

La République mande et ordonne à la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire en ce qui la 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.

Pour expédition conforme, Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :

ECLI:FR:CECHR:2026:502117.20261117