

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N°2311301

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**UNION DES SYNDICATS AGRICOLES DE
L' AISNE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Benoit Chevaldonnet
Juge des référés**

Le juge des référés

Ordonnance du 26 janvier 2024

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 21 décembre 2023 et 3 janvier 2024, l'Union des syndicats agricoles de l'Aisne, représentée par Me Deharbe, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L.123-1-B du code de l'environnement, la suspension de l'exécution de l'arrêté du préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord en date du 27 novembre 2023 fixant les modalités du régime d'autorisation de conversion des prairies permanentes à d'autres usages au sein de la région Hauts-de-France au titre du programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre les nitrates d'origine agricole ;

2°) de mettre à la charge de l'État une somme de 2000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté contesté a pour objet de préserver les prairies permanentes régionales en limitant les opérations de retournement et constitue à ce titre une décision administrative ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement et de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ;
- la consultation du public requise en pareil cas n'a pas été effectuée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 janvier 2024, le préfet de la région Hauts-de-France conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'arrêté contesté doit permettre de limiter la pollution des eaux souterraines du bassin Artois-Picardie par les nitrates, l'excès de ceux-ci pouvant générer des risques pour la

santé publique et la préservation de la biodiversité et alors que l'eau consommée par la population régionale provient, pour 94%, des eaux souterraines ;

- l'arrêté préfectoral du 31 août 2018 établissant le programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole en Hauts-de-France interdit le retournement des prairies au sein des zones humides, des aires d'alimentation et des périmètres de protection éloignés des captages et sur les sols dont la pente est supérieure à 7% ;

- en raison de l'évolution du ratio régional de prairies permanentes fixé par l'arrêté ministériel du 31 octobre 2023 au titre de l'année 2023, arrêté publié le 1^{er} novembre 2023, les terres situées dans la région des Hauts-de-France ne sont plus au nombre de celles pour lesquelles la pratique du retournement des prairies est encadrée au titre de la politique agricole commune ;

- l'absence de procédure de consultation du public, autorisée par l'article L. 123-19-3 du code de l'environnement, est justifiée en raison de l'urgence nécessaire de protéger l'environnement et la santé publique ;

- l'arrêté contesté est intervenu dès le 27 novembre 2023, quelques semaines après la publication de l'arrêté ministériel du 31 octobre 2023 et après échanges avec les représentants de la profession agricole, afin de mettre fin à l'absence de tout encadrement de la pratique du retournement des prairies en dehors de certaines zones spécifiques dans la région Hauts-de-France ;

- l'existence d'une situation d'urgence justifie l'absence de procédure de consultation du public ;

- l'arrêté litigieux ne constitue qu'une mesure transitoire, un nouveau plan d'action régionale doit être édicté avant le 31 mars 2024 permettant d'instaurer un régime d'autorisation préalable en ce qui concerne l'ensemble des prairies permanentes de la région.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 21 décembre 2023 sous le numéro 2311300 par laquelle l'association requérante demande l'annulation de l'arrêté attaqué.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Chevaldonnet, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique tenue le 3 janvier 2024 à 15h00, M. Chevaldonnet a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me Deharbe, représentant l'Union des syndicats agricoles de l'Aisne, qui conclut aux mêmes fins que sa requête ; il fait en outre valoir que l'impossibilité de mener une quelconque consultation du public n'est pas établie, le préfet étant informé de l'éventuelle évolution du ratio mettant fin à l'encadrement des retournements de prairie au titre de la politique agricole commune depuis plusieurs mois, des échanges ayant en outre eu lieu

dès l'été 2023 entre les représentants du préfet et ceux des organisations professionnelles agricoles et un projet d'arrêté ayant été établi au mois de septembre 2023, plusieurs semaines avant l'édiction de l'arrêté litigieux ;

- les observations de M. Gathoye, représentant le préfet de la région Hauts-de-France, qui conclut aux mêmes fins que ses écritures ; il fait en outre valoir qu'au cours de la période allant du 2 au 26 novembre 2023 d'importantes surfaces de prairies permanentes ont été retournées dans la région Hauts-de-France.

A l'issue de l'audience, la clôture de l'instruction a été différée et, après que les parties en aient été informées, fixée en dernier lieu au vendredi 5 janvier à 9h30.

Par des mémoires enregistrés les 3 et 4 janvier 2023, l'Union des syndicats agricoles de l'Aisne, représentée par Me Deharbe, conclut aux mêmes fins que sa requête par les mêmes moyens tout en reprenant les observations formulées lors de l'audience.

Par des mémoires en défense enregistrés les 4 et 5 janvier 2024, le préfet de la région Hauts-de-France conclut aux mêmes fins que ses précédentes écritures. Il fait en outre valoir que l'association requérante ne peut utilement invoquer les travaux préparatoires au 7^{ème} programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre les nitrates d'origine agricole qui est distinct de l'arrêté attaqué ; le nouveau ratio régional de prairies permanentes n'a pu être calculé qu'à compter du 20 septembre 2023 en raison de la possibilité ouverte aux agriculteurs d'effectuer leur déclarations jusqu'à cette même date et donc connu ultérieurement sans que l'administration ne puisse utilement se référer aux données datant de mars 2023 en raison de leur manque de fiabilité ; 3 652 hectares ont fait l'objet d'un retournement en 2019 ; l'arrêté attaqué n'était pas soumis à participation du public en vertu des dispositions du 1^o de l'article L.123-19-6 du code de l'environnement, dès lors qu'il a été pris conformément à l'arrêté du 30 août 2018 établissant le programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre les nitrates d'origine agricole en Hauts-de-France qui a donné lieu à une participation du public et permettait d'apprécier l'incidence sur l'environnement de la décision attaquée ; il indique que la suspension sollicitée porterait une atteinte d'une particulière gravité à l'intérêt général qui s'attache à la protection de la santé et de la biodiversité.

Une note en délibéré, présentée par l'Union des syndicats agricoles de l'Aisne, a été enregistrée le 5 janvier 2024 à 12h00.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 27 novembre 2023, le préfet de la région Hauts-de-France a fixé les modalités du régime d'autorisation de conversion des prairies permanentes à d'autres usages au sein de la région Hauts-de-France au titre du programme d'action régional en vue de la protection des eaux contre les nitrates. Par sa requête, l'Union des syndicats agricoles de l'Aisne demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L.123-1-B du code de l'environnement, de suspendre l'exécution de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin de suspension :

2. Aux termes de dispositions de l'article L. 123-1-B du code de l'environnement :
« *Le juge administratif des référés fait droit à toute demande de suspension d'une décision prise sans que la participation du public sous l'une des formes mentionnées à l'article L. 123-1-A ait*

eu lieu, alors qu'elle était requise. ». Aux termes des dispositions de l'article L123-1-A du même code : « Le chapitre III s'applique à la participation du public : (...) - à d'autres décisions qui ont une incidence sur l'environnement. / Cette participation prend la forme : / (...) / 3° D'une participation du public hors procédure particulière en application des articles L. 123-19-1 et suivants (...) ». Aux termes des dispositions de l'article L.123-19-1 dudit code « I. - Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. / Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent les décisions mentionnées à l'alinéa précédent soumises à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. / Ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif. (...) ».

3. Il résulte de ces dispositions, d'une part, que les décisions administratives qui ont une incidence sur l'environnement doivent être précédées d'une consultation du public. D'autre part, les demandes de suspension présentées sur le fondement de l'article L.123-1-B du code de l'environnement des décisions pour lesquelles la participation du public est requise au titre des dispositions de l'article L.123-1-A du même code doivent être accueillies par le juge des référés dès lors que la décision a été prise sans que la participation du public requise n'ait eu lieu.

4. En premier lieu, il résulte de l'instruction que l'arrêté préfectoral contesté a notamment pour objet de fixer les modalités du régime d'autorisation de conversion sans compensation des prairies permanentes à d'autres usages au sein de la région Hauts-de-France ainsi que de déplacement de ces mêmes prairies. Eu égard aux éventuels phénomènes de pollution par les nitrates des eaux souterraines résultant de telles pratiques réglementées par la décision contestée, celle-ci doit être regardée comme ayant une incidence significative sur l'environnement. Il est en outre constant que cet arrêté n'a été précédé d'aucune participation du public sous les formes indiquées par les dispositions de l'article L.123-1-A du code de l'environnement précitées.

5. En deuxième lieu, aux termes de l'article L.123-19-6 du code de l'environnement : « Ne sont pas soumises à participation du public en application des articles L. 123-19-1 à L. 123-19-5 : / 1° Les décisions des autorités publiques prises conformément à une décision autre qu'une décision individuelle ou à un plan, schéma ou programme ou tout autre document de planification ayant donné lieu à participation du public, lorsque, par ses dispositions, cette décision ou ce plan, schéma, programme ou document de planification permet au public d'apprécier l'incidence sur l'environnement des décisions susceptibles d'être prises conformément à celui-ci (...) ».

6. En l'espèce, si le préfet fait valoir que l'arrêté contesté est pris conformément au sixième programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre les nitrates d'origine agricole à propos duquel le public a été consulté, il résulte de l'instruction que ce programme ne réglemente le retournement que des seules prairies permanentes situées en zone humide, dans le périmètre de protection éloignée d'un captage, au sein d'une aire d'alimentation d'un captage ou encore d'une zone dont les sols présentent une pente supérieure à 7%. Hors ces cas de figure, le programme ne prévoit pas de modalités spécifiques pour le déplacement ou la

conversion des prairies permanentes, ces modalités étant l'objet même de l'arrêté litigieux. Par suite, le préfet n'est pas fondé à soutenir que celui-ci a été pris conformément au sixième programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre les nitrates d'origine agricole et à se prévaloir de la consultation du public opérée préalablement à l'édition de ce programme. Dans ces conditions, il ne peut utilement se prévaloir des dispositions de l'article L. 123-19-6 du code de l'environnement pour justifier de l'absence de toute participation du public.

7. En troisième et dernier lieu, aux termes de l'article L.123-19-3 du code de l'environnement « *Les dispositions des articles L. 123-19-1 et L. 123-19-2 ne s'appliquent pas lorsque l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation d'une procédure de participation du public. / Les délais prévus aux II, III et IV de l'article L. 123-19-1 et aux II et III de l'article L. 123-19-2 peuvent être réduits lorsque cette urgence, sans rendre impossible la participation du public, le justifie (...)* ».

8. Il résulte de l'instruction que l'arrêté attaqué a été édicté le 27 novembre 2023 après la publication le 1^{er} novembre 2023 de l'arrêté du 31 octobre 2023 du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire établissant les ratios régionaux de prairies permanentes 2023 et fixant la liste des régions concernées, d'une part, par le dispositif d'autorisation individuelle préalable à la conversion et, d'autre part, par les obligations de réimplantation des prairies permanentes préalablement converties. Cet arrêté ministériel ne mentionnant pas la région des Hauts-de-France sur cette liste, le préfet de la région Hauts-de-France a instauré, par l'arrêté litigieux, un régime de déclaration préalable en vue du déplacement des prairies permanentes et d'autorisation en ce qui concerne leur conversion, tout en fixant une limite régionale de 300 hectares sur ce point. Pour justifier d'une situation d'urgence permettant de s'abstenir d'organiser toute consultation du public à l'occasion de l'édition de ces deux régimes, le préfet invoque les risques pour la protection de l'environnement et la santé publique résultant de l'absence de toute réglementation de la pratique du retournement de prairies permanentes sur l'ensemble du territoire des Hauts-de-France. Il fait ainsi valoir que les risques de pertes d'azote sont plus importants après un retournement de prairie en été ainsi qu'en automne plutôt qu'au printemps et que l'absence de contrôle de la conversion des prairies permanentes entraînerait une dégradation conséquente de ces surfaces, à l'instar de la perte de 3652 hectares de prairies permanentes survenue en 2019. Toutefois, ces seuls éléments, en l'absence de toute quantification même sommaire de l'ampleur des retournements susceptibles d'intervenir en l'absence de toute réglementation et alors qu'un nouveau programme d'action régional réglementant ces pratiques doit intervenir dans les prochaines semaines, ne caractérisent pas, à eux seuls, l'existence d'une situation d'urgence permettant au préfet de la région Hauts-de-France de ne pas faire application des dispositions précitées de l'article L.123-19-1 du code de l'environnement, l'article L.123-19-3 du même code permettant au surplus à l'autorité préfectorale de réduire les délais prévus par le code de l'environnement pour une telle consultation. Ces mêmes circonstances ne permettent pas non plus d'établir, en l'état du dossier, que la suspension de l'exécution l'arrêté litigieux porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité, contrairement à ce que fait valoir le préfet.

9. Il résulte de tout ce qui précède que l'exécution de l'arrêté du 27 novembre 2023 fixant les modalités du régime d'autorisation de conversion des prairies permanentes à d'autres usages au sein de la région Hauts-de-France au titre du programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre les nitrates d'origine agricole doit être suspendue.

Sur les frais liés au litige :

10. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de l'Union des syndicats agricoles de l'Aisne présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord en date du 27 novembre 2023 fixant les modalités du régime d'autorisation de conversion des prairies permanentes à d'autres usages au sein de la région Hauts-de-France au titre du programme d'action régional en vue de la protection des eaux contre les nitrates d'origine agricole est suspendue.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Union des syndicats agricoles de l'Aisne, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et au préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord.

Fait à Lille, le 26 janvier 2024.

Le juge des référés,

signé

B. CHEVALDONNET

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le 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 ordonnance.

Pour expédition conforme,
La greffière,