



**XXVIe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
Bucarest – 21-24 septembre 2011**

Organisé par le Comité Européen de Droit Rural en collaboration avec
l'Université Ecologique de Bucarest

Commission III

Rapport national pour la FRANCE

Rapporteurs

Maître Jean-Baptiste MILLARD

Avocat au Barreau de PARIS
(SCP PEIGNOT-GARREAU)
Secrétaire général de l'AFDR
Chargé d'enseignement à l'IHEDREA

Maître Julien DERVILLERS

Avocat au Barreau de RENNES
(SCP DRUAIS-MICHEL-LAHALLE)
Spécialisé en droit des baux ruraux et de l'entreprise agricole

Avec la collaboration de

Maître Bernard PEIGNOT

Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation
Vice-Président de l'AFDR

et Hélène COURADES

Diplômée de l'IHEDREA

PLAN

INTRODUCTION**PARTIE 1 – LES APPORTS DE LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICOLE ET DE LA PÊCHE, COMME UNE TENTATIVE DE RÉPONSE AUX NOUVELLES RÉALITÉS D'UNE AGRICULTURE MONDIALISÉE ET DÉRÉGULÉE****CHAPITRE I – LA CONSÉCRATION D'UNE POLITIQUE DE L'ALIMENTATION**

- A - L'adoption d'un programme national pour l'alimentation
- B - La création d'un observatoire de l'alimentation
- C - La recherche d'une plus grande qualité gustative et nutritionnelle des produits agricoles et alimentaires
- D - L'aide alimentaire définie et encadrée par la loi
- E - L'organisation sanitaire réformée

CHAPTITRE II – LES APPORTS DE LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE À L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DE L'ENTREPRISE AGRICOLE**A - Les modifications apportées au statut du fermage**

- 1 - La réforme du mode de calcul de l'indice des fermages
- 2 - Le calcul des loyers des bâtiments d'habitation
- 3 - La participation aux frais dans le bail à métayage
- 4 - Une nouvelle évolution du dispositif de l'assolement en commun
- 5 - Les baux partiellement dérogoratoires amendés
(bail de petite parcelle, bail environnemental, bail cessible)

B - Extension du champ de l'activité agricole

- 1 - Extension du champ de l'activité agricole à la méthanisation
- 2 - Apport du concours des agriculteurs aux collectivités locales

C - La reconnaissance du GAEC entre époux**D - L'entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL) ouverte aux agriculteurs**

- 1 - La création de l'EIRL
- 2 - L'adaptation de l'EIRL à l'activité agricole

E - Les quelques dispositions pour « favoriser et accompagner l'installation »**F - Simplification du régime des ICPE pour le secteur de l'élevage**

CHAPITRE III - UN ENCADREMENT DE LA PRODUCTION

A - La contractualisation à marche forcée

- 1 - Vers une régulation du négoce agricole
- 2 - Champ d'application et modalités de mise en œuvre
- 3- Les filières concernées
 - a) Les fruits et légumes frais
 - b) Le lait de vache
 - c) Le secteur ovin
- 4 - La résiliation des contrats
- 5 - Les sanctions

B - Sociétés coopératives et organisations de producteurs

- 1 - Organisations de producteurs et interprofession
 - a) renforcement des organisations de producteurs
 - b) Le rôle des interprofessions réévalué
 - c) La possibilité pour les organisations interprofessionnelles de se regrouper en collèges
 - d) Accroissement de la concentration des organisations interprofessionnelles
- 2 - Les 4 ordonnances du 6 mai 2010

CHAPITRE IV – UNE COUVERTURE DES RISQUES AGRICOLES ACCRUE

A – Le nouveau fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)

B – le Comité national de gestion des risques en agriculture aux compétences élargies

C – Mise en place d'une réassurance publique

CHAPITRE V – LES RÉCENTES ÉVOLUTIONS FISCALES ET SOCIALES

A - L'assouplissement des conditions de constitution et d'utilisation de la déduction pour aléas

B - Une moyenne triennale pour le calcul du seuil de rattachement des activités accessoires aux bénéficiaires agricoles

C - L'aménagement de la charge fiscale pour les personnes soumises à la moyenne triennale fiscale

D - Etalement exceptionnel de la charge fiscale pour les personnes soumises à la moyenne triennale

F - Les mesures fiscales pour encourager le secteur sylvicole.

CHAPITRE VI – LA PROTECTION DE L'ESPACE RURAL

A - De nouveaux documents de références pour les documents d'urbanisme.

B - La recherche de limitations des constructions sur les terres agricoles

C - L'instauration d'une Commission de la consommation des espaces agricoles

D - La SAFER au service de la protection du territoire rural

PARTIE 2 - LA MONTÉE EN PUISSANCE DES CONSIDERATIONS ENVIRONNEMENTALES

CHAPITRE I – LE GRENELLE II ET SON IMPACT SUR L'AGRICULTURE

- A - Le plan "Objectif Terres 2020"
- B – La protections foncier rural et des milieux naturels
 - 1- La trame verte
 - 2 - La trame bleue
 - 3 - Les outils de mise en œuvre des trames

CHAPITRE II - LE RENFORCEMENT DES BONNES CONDITIONS AGRICOLES ET ENVIRONNEMENTALES

PARTIE 3 – LE DROIT RURAL A L'ÉPREUVE DES DROITS ET LIBERTÉS FONDAMENTAUX

CHAPITRE I – LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE ET LA LEGISLATION AGRICOLE

- A - Présentation de la procédure
- B - Le respect du principe d'égalité des citoyens devant la loi et l'article L. 411-64 du Code rural
- C - Compatibilité du dispositif de fixation des fermages avec la constitution
- D - Le contrôle des structures et l'absence d'atteinte au droit de propriété
- E - Conformité de l'aménagement foncier agricole et forestier à la constitution
- F - Les biens sectionnaux et le droit de propriété

CHAPITRE II – DROIT RURAL ET CONVENTION EUROPÉENNE DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME

- A - La conventionalité du droit de préemption des SAFER
- B - Aménagement Foncier agricole et forestier et CEDH
- C - L'absence d'indemnisation du préjudice moral en matière d'expropriation n'est pas contraire à la convention européenne des droits de l'homme
- D - Le contrôle limité au « *juste équilibre* » des intérêts en présence en matière d'indemnité d'expropriation

INTRODUCTION

Au regard des évolutions qui ont marqué le droit agricole et agro-alimentaire français ces deux dernières années, une place de choix devait être réservée à la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) du 27 juillet 2010 et à ses mesures d'application (Partie I).

Cette loi est intervenue dans le contexte d'une crise agricole sans précédent, à l'origine d'une forte chute du revenu des agriculteurs français au cours des années 2008 et 2009, d'une perte de compétitivité de la ferme « France », relayé au troisième rang européen derrière l'Allemagne et les Pays Bas en terme de commerce agro-alimentaire, et d'une dérégulation rampante du secteur agricole, dont la suppression des quotas laitiers, confirmée par le bilan de santé de la PAC pour 2015, en est une parfaite illustration.

Forte de 96 articles, elle fixe ainsi comme enjeu majeur de garantir aux consommateurs une alimentation sûre et de qualité et poursuit deux objectifs : garantir le revenu des agriculteurs et des pêcheurs, et leur faire gagner en compétitivité.

Pour répondre à ces enjeux, la LMAP a tout d'abord entendu mettre en place une politique publique de l'alimentation, afin de rétablir un lien essentiel, qui semblait distendu, entre alimentation et agriculture (chapitre I).

Si les parlementaires n'ont pas considéré que les solutions pour résoudre cette crise passaient par une modification substantielle des outils juridiques mis à la disposition de l'entreprise agricole, dont la modernisation est restée très limitée (chapitre II), ils ont en revanche insisté sur un renforcement de l'organisation de la production et des marchés (chapitre III).

Ainsi, le déséquilibre croissant des rapports commerciaux entre producteurs et acheteurs, associé à la volatilité des prix du marché appelait une réponse efficace de la part du législateur pour rééquilibrer le rapport des forces en présence et sécuriser autant que possible les débouchés des producteurs, tant en terme de prix qu'en terme de durée et de quantité.

Pour cela, la LMAP a tout d'abord posé le principe du contrat écrit, pour toutes les ventes de produits agricoles. Le contrat est alors conçu comme un outil de sécurisation du négoce agricole.

Le second levier utilisé par le législateur pour réguler les transactions relatives aux produits agricoles concerne les groupements de producteurs et les organisations interprofessionnelles. En favorisant la concentration de la production et des interprofessions, le législateur souhaite redonner aux producteurs une force de négociation plus importante dans leurs relations avec les acheteurs, et notamment la grande distribution.

Par ailleurs, cette volatilité croissante du prix des matières premières agricoles et les crises agricoles à répétition font varier fortement les revenus des exploitations agricoles d'une année sur l'autre. Aussi, pour répondre à ce nouvel environnement, le législateur a-t-il réformé le dispositif de gestion des risques agricoles, en faisant notamment la promotion de l'assurance récolte (chapitre IV). Et sous la pression des organisations professionnelles agricoles, il a poursuivi le développement des outils de lissage du revenu agricole tant en matière de prélèvements fiscaux que sociaux (chapitre V).

Mais au-delà de la régulation des rapports commerciaux entre les différents opérateurs, le législateur, au travers de la LMAP et de la loi « Grenelle 2 de l'environnement », a souhaité mettre en place des outils lui permettant de réguler autant que possible le marché foncier, sous la menace permanente de l'artificialisation (chapitre VI).

L'objectif semble avant tout être de tenter de préserver au mieux le foncier rural, dans le but premier de garantir un maintien suffisant des espaces dédiés à l'agriculture, notamment en zone périurbaine. Pour cela, ces deux textes tentent de soumettre le droit de l'urbanisme à ces nouvelles exigences. Avec plus ou moins de succès.

Parallèlement à la tentative de préservation des terres agricoles, les pouvoirs publics entendent intensifier leur politique de préservation de la biodiversité. La loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 poursuit notamment cet objectif en concrétisant les axes principaux de gestion environnementale consacrés par la loi du 3 août 2009, dite « Grenelle I » (Partie 2, chapitre I).

Ce renforcement des contraintes environnementales pesant sur les exploitants agricoles se manifeste également dans le cadre de la mise en œuvre nationale du régime de paiement unique, à travers le contenu réglementaire donné aux « bonnes conditions agricoles et environnementales » (chapitre II).

Enfin, si la compatibilité de la législation agricole avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme est régulièrement invoqué par le justiciable, avec des fortunes diverses, ce dernier peut, depuis le 1^{er} mars 2010, invoquer la méconnaissance de certaines dispositions avec la constitution française (Partie 3).

Le contrôle de constitutionnalité, par le biais de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), de diverses dispositions importantes du code rural, dans le domaine du droit rural ne s'est pas fait attendre, sans toutefois à ce jour entraîner d'abrogations (chapitre I).

En effet, les juges répondent fréquemment que les dispositions législatives encadrant la mise en valeur des exploitations agricoles répondent à des motifs d'intérêt général de politique agricole et que l'équilibre entre les droits et devoirs des parties concernées paraît suffisamment respecté.

Par ailleurs, à la lumière des dispositions de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme et les juridictions françaises poursuivent leur analyse de la conventionalité de certaines dispositions du droit français, ayant trait au droit rural ou au droit de l'expropriation, pour prononcer, sur la période considérée, leur conformité (chapitre II).

PARTIE 1– LES APPORTS DE LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICOLE ET DE LA PÊCHE, COMME UNE TENTATIVE DE RÉPONSE AUX NOUVELLES RÉALITÉS D'UNE AGRICULTURE MONDIALISÉE ET DÉRÉGULÉE

La nouvelle loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) ¹, s'est inscrite dans le contexte d'une crise agricole sans précédent, à l'origine d'une forte chute du revenu des agriculteurs français au cours des années 2008 et 2009.

Prenant la mesure de l'ampleur de cette crise, le Président de la République française, Nicolas Sarkozy, a lancé le projet d'une loi de modernisation agricole le 27 octobre 2009, dans son discours de Poligny (capitale du Comté dans le Jura).

Le Ministre de l'agriculture, Bruno LE MAIRE, reconnaissait que « *l'agriculture française n'est plus considérée comme un atout immuable de notre économie et de nos territoires* »².

Et ce dernier d'identifier l'origine de la crise que vivent les agriculteurs en relevant que l'agriculture française « *est menacée de toute part par la concurrence de nouvelles puissances agricoles, par la volatilité des prix et des cours, par les défauts continus de la régulation agricole mondiale, voire même par son absence dans le contexte général des accords internationaux de l'Organisation mondiale du commerce, par un effondrement des revenus qui a frappé toutes les exploitations, toutes les filières, toutes les familles d'agriculteurs au cours de l'année 2009, et surtout, par les retards pris dans l'adaptation à la réalité agricole mondiale* ».

La LMAP, pour aligner la Politique agricole française sur la réalité agricole mondiale, proposait donc de prendre des mesures nécessaires au renforcement du secteur agricole et agroalimentaire français, qui constitue un secteur stratégique de l'économie nationale³. Elle devait permettre de préserver le modèle d'une agriculture française, à la fois compétitive, multifonctionnelle, durable et répartie sur tout le territoire européen, en proposant aux agriculteurs de disposer face aux risques économique, sanitaire, environnemental, de mesures de protection leur permettant d'y parer.

Porteuse d'ambition, la loi nouvelle avait donc pour objectif de relancer le secteur agricole.

Paradoxalement, le titre 1^{er} de la loi nouvelle ne vise pas tant le secteur agricole que celui de l'alimentation, rappelant que l'activité agricole est avant tout une activité destinée à nourrir sa population avec des produits de qualité, disponibles en quantité.

¹ JORF du 28 juillet 2011 ; pour une présentation d'ensemble de la LMAP, J. FOYER, *La loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, Propos introductifs*, Revue de droit rural, octobre 2010, Etude 13, p. 13) .

² Discours à l'Assemblée nationale du 30 juin 2010.

³ M. RAISON et L. GUEDON, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires économiques – AN Doc. n° 2636 p. 20

CHAPITRE I - La consécration d'une politique publique de l'alimentation

Alors que le repas gastronomique des français a fait son entrée au patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO⁴ en 2010, la LMAP a entendu mettre en place une politique publique de l'alimentation, à l'instar des politiques publiques de la famille ou du logement.

Par la mise en œuvre d'une telle politique, la LMAP a voulu rétablir un lien essentiel, qui semblait distendu, entre alimentation et agriculture⁵.

Aussi, avant de proposer un ensemble de mesures cohérentes pour agir sur l'alimentation des français, l'article 1^{er} de la loi a introduit un nouvel article L. 230-1 du Code rural qui précise clairement, en son premier alinéa, que : « *la politique publique de l'alimentation vise à assurer à la population, l'accès dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables. Elle vise à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien être et sa santé* ».

Après tout, la mission première de l'agriculture, telle qu'elle se reflète dans les objectifs assignés à la Politique agricole commune, est bien de produire des aliments pour nourrir la population.

Aussi, l'insertion dans le Code rural et de la pêche maritime d'une définition de la politique publique de l'alimentation, constitue un apport essentiel du projet de loi.

A – L'adoption d'un programme national pour l'alimentation

Ensuite de la définition de la politique publique de l'alimentation, le nouvel article L. 230-1 du Code rural énonce, en son alinéa 2, que « *la politique publique de l'alimentation est définie par le gouvernement dans le programme national pour l'alimentation après avis du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire et du conseil national de la consommation. Le conseil national de l'alimentation est associé à l'élaboration de ce programme et contribue au suivi de sa mise en œuvre. Le gouvernement rend compte tous les trois ans au parlement de son action dans ce domaine* ».

Et le même article de lister l'ensemble des domaines pour lesquels le programme national pour l'alimentation doit mettre en œuvre des actions :

- « - *la sécurité alimentaire, l'accès pour tous, en particulier les populations les plus démunies, à une alimentation en quantité et qualité adaptées ;*
- *la sécurité sanitaire des produits agricoles et des aliments ;*
- *la santé animale et la santé des végétaux susceptibles d'être consommés par l'homme ou l'animal ;*

⁴ Sur cette inscription, <http://www.unesco.org/culture/ich/fr/RL/00437>.

⁵ sur ce point, B. MANDEVILLE et M. SOYER, *L'avènement de la politique publique de l'alimentation*, RD Rur. octobre 2010, Etudes 14, p. 20 ; B. PEIGNOT, *La LMAP du 27 juillet 2010 est-elle vraiment un tournant majeur dans l'histoire de l'agriculture ?*, Le Trait d'Union, Déc. 2010.

- l'éducation et l'information notamment en matière de goût, d'équilibre et de diversité alimentaires, de besoins spécifiques à certaines populations, de règles d'hygiène, de connaissance des produits, de leur saisonnalité, de l'origine des matières premières agricoles ainsi que des modes de production et de l'impact des activités agricoles sur l'environnement ;

- la loyauté des allégations commerciales et les règles d'information du consommateur ;

- la qualité gustative et nutritionnelle des produits agricoles et de l'offre alimentaire ;

- les modes de production et de distribution des produits agricoles et alimentaires respectueux de l'environnement et limitant le gaspillage ;

- le respect et la promotion des terroirs ;

- le développement des circuits courts et l'encouragement de la proximité géographique entre producteurs et transformateurs ;

- l'approvisionnement en produits agricoles locaux dans la restauration collective publique comme privée ;

- le patrimoine alimentaire et culinaire français, notamment par la création d'un registre national du patrimoine alimentaire ».

Le programme national pour l'alimentation, promulgué le 27 juillet dernier⁶, reprend ces grands domaines d'actions en dégageant quatre axes majeurs

Axe 1 – « Faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité » ;

Axe 2 – « Améliorer l'offre alimentaire », notamment :

- en généralisant les démarches volontaires et les partenariats publics/privés permettant d'innover pour améliorer la qualité des aliments (mise en place notamment d'un observatoire de l'alimentation) ;

- en développant des variétés végétales à haute valeur environnementale, nutritionnelle, et organoleptique, en rapprochant producteurs et consommateurs (développement des productions agricoles et de la pêche en circuits courts ou de proximité) ;

- en encourageant les modes de production durables et en réduisant le gaspillage alimentaire.

Axe 3 – « Améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation » :

- en formant notamment les jeunes, consommateurs de demain (développement des classes du goût) ;

- en faisant intervenir les agriculteurs, les pêcheurs, aquaculteurs, les industriels et les artisans des métiers de bouche dans les classes pour favoriser la découverte de ces métiers et des produits de terroirs ;

- en établissant un partenariat à l'année entre une classe et une exploitation agricole (« une classe, une ferme »)

Axe 4 - Préserver et promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français :

- en valorisant les produits et savoir-faire culinaires (consolidation de l'inventaire national des produits et recettes régionales – « registre national du patrimoine alimentaire ») ;

- en étendant les journées européennes du patrimoine au patrimoine alimentaire et gastronomique ;

⁶ <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/PNA-09022011.pdf>

- en développant la part de production sous signe de qualité et en renforçant la communication sur les signes d'identification de la qualité et de l'origine ;
- en faisant de l'alimentation un axe fort du tourisme sur le territoire français ;
- en développant l'œnotourisme ;
- en promouvant le patrimoine alimentaire français à l'international et en aidant les entreprises à adapter l'offre française à la demande internationale selon les études de marchés et de panels.

Ces quatre axes du programme sont complétés par deux volets transversaux consistant :

- d'une part, à innover et créer des connaissances pour des modèles alimentaires durables et de qualité, pour mieux connaître et développer des modèles alimentaires améliorant la santé des consommateurs, tout en préservant les ressources et en valorisant l'environnement ;
- d'autre part, à communiquer sur les valeurs « *positives* » de la nouvelle politique de l'alimentation par la coordination de l'ensemble des actions de communication existantes des acteurs publics et/ou privés et le développement de nouveaux partenariats avec des entreprises ou institutions ayant une forte notoriété et une forte capacité à toucher le grand public.

B - La création d'un observatoire de l'alimentation

Créé par l'article L. 230-2 du Code rural, l'observatoire de l'alimentation a pour mission d'éclairer les acteurs économiques et les pouvoirs publics sur les évolutions de l'offre et de la consommation alimentaire. Un décret en date du 28 juin 2011⁷ est venu préciser le fonctionnement et la composition de cet observatoire. Il est constitué de trois sections : une section nutritionnelle, une section sanitaire et d'une section sur l'économie et la sociologie de l'alimentation.

A la différence de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFFSA), l'observatoire de l'alimentation est directement associé à la définition de la politique publique de l'alimentation, « *conférant ainsi à cette dernière une coloration socio-économique* »⁸.

C - La recherche d'une plus grande qualité gustative et nutritionnelle des produits agricoles et alimentaires

L'accroissement de la qualité gustative et nutritionnelle des aliments est un objectif que s'est fixé le législateur. Pour ce faire, l'article L. 230-4 du Code rural prévoit la mise en place d'accords collectifs par familles de produits. Ces accords ont pour but de « *permettre une évolution favorable de la qualité nutritionnelle des denrées, tout en prenant en compte leur qualité gustative ainsi que leurs conditions de production et de commercialisation* ». Ils doivent surtout fixer « *des objectifs à atteindre en matière de qualité nutritionnelle (...) et en matière de promotion des modes de production, de transformation et de distribution durables des produits agricoles et agroalimentaires* ».

⁷ Décret n° 2011-778 du 28 juin 2011 relatif au fonctionnement et à la composition de l'Observatoire de l'alimentation mentionné à l'article L. 230-3 du code rural et de la pêche maritime, JORF du 30 juin 2011, p. 11135.

⁸ H. BOSSE PLATIERE, Dir., *Code rural et de la pêche annotée*, Litec, 2011, p. 180.

Comme il a été observé, ce mécanisme rappelle les organisations communes de marchés avant qu'elles ne soient réunies au sein d'une organisation commune des marchés uniques, où les produits agricoles étaient traités par type de produits⁹.

La recherche de qualité des produits alimentaires a également été prévue dans le cadre de la restauration collective. C'est ainsi que l'article L. 230-5 du Code rural prévoit des règles applicables à ce secteur. Les gestionnaires de ces services doivent ainsi respecter des règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas qu'ils proposent et doivent également privilégier les produits de saison dans la composition des repas. L'article L. 232-2 du Code rural, ainsi que l'article 1435-7 du Code de la santé publique mettent également en place un cadre de contrôle, en prévoyant les personnes habilitées à y procéder par le biais du pouvoir d'enquête prévu par l'article L. 218-1 du Code de la consommation.

En cas de non-respect de ces règles, les autorités administratives peuvent « *ordonner au gestionnaire la réalisation d'actions de formation du personnel du service concerné, ou d'imposer l'affichage dans l'établissement concerné des résultats des contrôles diligentés par l'Etat* ».

Aucune mesure coercitive n'est toutefois prévue.

D – L'aide alimentaire définie et encadrée par la loi

L'article L. 230-6 du Code rural dispose que l'aide alimentaire a « *pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies. Cette aide est apportée tant par l'Union européenne que par l'Etat ou toute autre personne morale* ».

Ces dispositions ont pour but de compléter le Plan national d'aide alimentaire (PNAA) qui permet l'achat de différents produits, non fournis par le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), et de soutenir les associations caritatives d'approvisionnements.

Cette aide alimentaire passe par une mesure de stockage par les personnes morales privées œuvrant dans le secteur caritatif, alimenté par l'achat de produits en période de surproduction. Pour cela des contributions publiques seront versées aux personnes de droit public ou de droit privé habilitées par l'autorité administrative.

Un décret en Conseil d'Etat était prévu pour permettre de garantir la fourniture de l'aide alimentaire sur une partie suffisante du territoire et sa distribution auprès de tous les bénéficiaires potentiels. Ce décret a été pris le 16 juin 2011¹⁰. Il introduit la notion d'aide alimentaire à l'article R. 115-1 du code de l'action sociale et des familles, qui mentionne les différentes composantes du dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté.

E – L'organisation sanitaire réformée

La loi de modernisation avait prévu, en son article 11 de faire évoluer un certain nombre de dispositions relatives au domaine sanitaire animal et végétal par voie d'ordonnance dans un délai de 12 mois à compter de sa publication.

C'est chose faite avec la publication au journal officiel du 23 juillet 2011 de deux ordonnances qui réforment en profondeur l'organisation sanitaire française.

⁹ B. Mandeville et M.Soyer, *L'avènement de la politique publique de l'alimentation*, RD Rur., octobre 2010, p.20

¹⁰ Décret n° 2011-679 du 16 juin 2011 relatif à l'aide alimentaire, JORF, 18 juin 2011, p. 10434.

La première ordonnance est relative à l'organisation de l'épidémiologie, de la prévention et de la lutte contre les maladies animales et végétales et aux conditions de délégation des contrôles sanitaires¹¹. La seconde ordonnance modernise l'organisation relative à la modernisation des missions des vétérinaires titulaires d'un mandat sanitaire¹².

Ces ordonnances s'inscrivent dans le cadre du plan d'action établi à la suite des Etats généraux du sanitaire, clôturés en septembre 2010¹³, qui ont permis de définir les grands axes de la rénovation du système de sécurité sanitaire face aux nouvelles menaces liées à l'intensification des échanges.

La première ordonnance organise le regroupement des structures professionnelles en Associations Sanitaires Régionales (ASR) sur lesquelles l'État et les professionnels pourront s'appuyer pour mettre en œuvre les mesures de prévention, de surveillance et de maîtrise des dangers sanitaires dans chaque région. Elle distingue trois catégories de maladies affectant les animaux et végétaux et définit les actions de surveillance, de prévention et de lutte qui doivent être menées suivant trois catégories de dangers distincts.

La seconde ordonnance clarifie les conditions juridiques d'intervention des vétérinaires sanitaires selon qu'ils interviennent au bénéfice de l'éleveur ou pour le compte de l'Etat et redéfinit le cadre de leur intervention. A noter la création d'une nouvelle habilitation qui doit permettre à certains vétérinaires libéraux de réaliser des actes de certification jusqu'à présent réservés aux services vétérinaires de l'Etat.

Par ailleurs, l'article 73 – I. de la LMA modifie l'article L. 233-3 du Code rural en instaurant une simplification des contraintes administratives pesant sur les négociants en bestiaux détenant des animaux, en les faisant passer d'une obligation d'agrément à une obligation moins contraignante de déclaration et d'enregistrement auprès de l'autorité administrative.

CHAPITRE II – L'adaptation de l'environnement juridique de l'entreprise agricole

La LMAP s'inscrivait, il a été rappelé, dans le contexte d'une crise sans précédent de l'agriculture française.

Et il faut bien admettre à la lecture de cette loi que le législateur n'a pas considéré que les solutions pour résoudre cette crise passaient par une modification substantielle des outils juridiques mis à la disposition de l'entreprise agricole, tant ses apports en ce domaine demeurent limités au regard de l'ambition affichée par le texte.

¹¹ Ordonnance n° 2011-862 du 22 juillet 2011 relative à l'organisation de l'épidémiologie, de la prévention et de la lutte contre les maladies animales et végétales et aux conditions de délégation de certaines tâches liées aux contrôles sanitaires et phytosanitaires, JORF 23 juillet 2011, p. 12618 ;

¹² Ordonnance n° 2011-863 du 22 juillet 2011 relative à la modernisation des missions des vétérinaires titulaires d'un mandat sanitaire, JORF du 23 juillet 2011, p. 12624.

¹³ <http://www.gds38.asso.fr/web/gds.nsf/8cb279f7ace047aac1256c0f004cf0d5/4e7e1e323ee0e041c12577a4002b1a3a!OpenDocument>

Toutefois à la décharge du Gouvernement et des Parlementaires, la précédente loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 (LOA), qui avait entendu intégrer les exploitants dans une démarche d'entreprise en consacrant « *l'entreprise agricole* », s'était longuement arrêtée sur ce point en créant de nouveaux instruments tels le fonds agricole et le bail cessible.

De même la LOA avait-elle assoupli le contrôle des structures. Et sur ce point, la jurisprudence a concouru à libéraliser un peu plus ce contrôle en facilitant la reprise pour exploiter des biens dits de famille pour lesquels la LOA a rétabli le régime de la simple déclaration¹⁴, ce qui devrait permettre de supprimer une partie du double contentieux dont il a été notamment souligné les effets pervers dans le rapport français de la Commission III présentée en 2009 à CAMBRIDGE.

Mais le faible succès rencontré par les nouveaux outils offerts par la LOA du 5 janvier 2006, de même que l'ampleur de la crise semblait justifier une évolution accrue de l'environnement juridique de l'entreprise agricole.

Si tel n'a toutefois pas été le cas, les parlementaires ont été sensibles à certains arguments avancés par les acteurs du monde agricole permettant de clarifier et d'aménager certains textes au service de l'entreprise agricole, ce qui a permis l'intégration dans la loi de deux titres supplémentaires - le titre III intitulé « *améliorer la compétitivité des exploitations agricoles* » et le titre IV tendant à « *favoriser et accompagner l'installation* » - de même que l'enrichissement du titre V ayant pour objet d' « *inscrire l'agriculture et la forêt dans un développement durable des territoires* ».

Le présent chapitre s'attache à présenter les dispositions relatives à l'environnement juridique de l'entreprise agricole contenues dans ces différents titres.

A – Les modifications apportées au statut du fermage

Comme toutes les lois précédentes concernant l'agriculture, la loi du 27 juillet 2010 n'a pas manqué d'apporter au statut du fermage et du métayage quelques retouches d'inégale importance¹⁵. Il convient de débiter par celle qui nous paraît la plus importante, car elle touche un point sensible des rapports entre bailleurs et preneurs, à savoir la réforme du mode de calcul de l'indice des fermages permettant l'actualisation du loyer des terres nues et des bâtiments d'exploitation.

1 – La réforme du mode de calcul de l'indice des fermages

Annoncée de longue date, et résultat d'une concertation menée avec les représentants des bailleurs et des preneurs, cette réforme a pour objectif de simplifier le système issu de la loi du 2 janvier 1995 jugé trop complexe, et qui n'avait pu empêcher une baisse moyenne de la rémunération des biens loués par les bailleurs depuis le début des années 2000.

¹⁴ Cass. 3^{ème} Civ. 19 janvier 2011, n° 09-71248, publié au Bulletin ; Rev. Loyers, mars 2011, obs. B. PEIGNOT ; RD Rur. mars 2011, com. 38, obs. S. CREVEL.

¹⁵ Sur les modifications apportées par la LMA au statut du fermage, cf. S. CREVEL, *Des modifications apportées au statut des baux ruraux par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche*, RD Rur, oct. 2010, Etudes n° 15, p. 26 ; B. PEIGNOT, *La LMAP du 27 juillet 2010 est-elle vraiment un tournant majeur dans l'histoire de l'agriculture ?*, Le Trait d'Union, Déc. 2010.

Ainsi le nouvel indice des fermages, qui est à présent national et dont dépend la variation du loyer et les maxima et minima à l'intérieur desquels il doit être fixé, est composé :

- pour 60 % de l'évolution du revenu brut d'entreprise agricole à l'hectare (RBEA) constaté au plan national au cours des cinq années précédentes ;
- pour 40 % de l'évolution du niveau général des prix de l'année précédente.

Les modalités de calcul de l'indice et de ses composantes devaient être déterminées par voie réglementaire. Ce fut chose faite aux termes d'un décret du 27 septembre 2010¹⁶, qui a permis au Ministre de l'agriculture de constater, par un arrêté du même jour¹⁷ l'indice national des fermages pour 2010.

Conséquence du baisse sensible des revenus agricoles et d'une inflation maîtrisée, l'indice national des fermages pour 2010 a marqué une baisse de 1,63 %, par rapport à l'année 2009, qui est l'année de référence et qui dispose de l'indice 100 (96,95 pour le RBEA, 100,5 pour l'évolution du niveau général des prix).

Le nouvelle indice national des fermages pour 2011, publié par un arrêté du 20 juillet 2011¹⁸, a en revanche connu une augmentation de près de 3 %, pour s'établir à 101,25. Cette augmentation a été portée par une amélioration de la conjoncture agricole (101,21, contre 96,95 en 2010), et à une inflation légèrement supérieure (101,30 contre 100,50 en 2010).

Il convient toutefois de rappeler que le choix d'un indice national unique n'a pas pour conséquence d'uniformiser les fermages sur l'ensemble du territoire, mais seulement leur évolution, car les limites maxima et minima entre lesquelles les valeurs locatives doivent être fixées continuent d'être arrêtées par département ou par région naturelle, conformément aux dispositions de l'article L. 411-11 du Code rural.

2 – Le calcul des loyers des bâtiments d'habitation

L'article 8 de la loi du 8 février 2008 modifiée¹⁹ avait fixé les modalités de calcul du loyer des bâtiments d'habitation, compris dans un bail. Il était prévu que le loyer est fixé en monnaie entre des minima et des maxima arrêtés par l'autorité administrative sur la base de références calculées d'après des modalités définies par décret en Conseil d'Etat.

Ce décret, pris le 8 janvier 2008²⁰, avait alors prévu que les maxima et minima des loyers des maisons d'habitation, exprimés en monnaie, devaient être calculés au mètre carré de surface défini par la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis (article R 411-1 1°).

La loi de 2008 était toutefois demeurée muette quant à l'application de ces nouvelles modalités de calcul de loyer aux contrats en cours. La LMAP a comblé ce vide en précisant, en ns son article 61, que les nouvelles références étaient applicables aux baux en cours à la date d'entrée en vigueur de l'acte de l'autorité administrative arrêtant maximum et minimum.

¹⁶ Décret n° 2010-1126 du 27 septembre 2010 déterminant les modalités de calcul de l'indice national des fermages et de ses composantes, JO du 28 septembre 2010.

¹⁷ Arrêté du 27 septembre 2010 constatant pour 2010 l'indice national des fermages, JO du 28 septembre 2010.

¹⁸ Arrêté du 20 juillet 2011 constatant pour l'année 2011 l'indice national des fermages, JOFR du 4 août 2011, page 13347.

¹⁹ L. n°2008-111, du 8 février 2008, JO du 9 février 2008, p. 2451.

²⁰ Décret n°2008-27, du 8 janvier 2008 ; JO du 10 janvier, p.521.

Il est également précisé que le loyer peut être révisé à l'initiative de l'une des parties au bail dès la publication de l'acte administratif définissant la fourchette de loyer. A défaut d'accord, le prix sera fixé par le juge du bail.

3 – Eclaircissement sur la participation aux frais dans le bail à métayage

Les dispositions de l'article 43 de la LMA ont entendu nuancer la position prise par la Cour de cassation quant à l'impossibilité de conclure un bail à métayage dit « au quart franc »²¹, pratique ancienne dans la région viticole champenoise, dans le cadre de laquelle le bailleur est dispensé de prendre part aux frais moyennant réduction de sa part de bénéfices au quart au lieu du tiers de la récolte.

A présent l'article L. 417-3 du Code rural autorise le Préfet à proposer une dérogation au partage des dépenses d'exploitation entre le preneur et le bailleur, puisqu'il dispose maintenant que la « *dérogation au partage des dépenses d'exploitation entre le preneur et le bailleur peut être autorisée par le préfet du département après avis de la commission consultative départementale des baux ruraux* ».

Dès lors, les charges d'exploitation peuvent être réparties inégalement entre preneur et bailleur, sans risque de requalification, dès lors que le préfet l'a autorisé.

Cependant, certains auteurs ont pu critiquer cette mesure²², regrettant tout d'abord que l'application dans le temps de cette mesure n'ait pas été prévue afin d'éviter le risque de requalification pour les baux à métayage au « *quart* » ou au « *tiers franc* ».

D'autre part, le recours à un arrêté préfectoral est lui aussi critiqué car la situation à venir va dépendre de la position des préfets. Alors que le législateur a jugé nécessaire d'harmoniser l'évolution de l'indice du fermage au niveau national, afin d'éviter les disparités départementales, les baux à métayages seront quant à eux soumis à des décisions préfectorales²³.

4 - Une nouvelle évolution du dispositif de l'assolement en commun

Depuis sa reconnaissance par la loi relative au développement des territoires ruraux, chaque loi agricole apporte son lot de modification à l'article L. 411-39-1 régissant l'assolement en commun.

Cette fois ci, il s'agissait de permettre aux personnes exploitant dans le cadre d'un assolement en commun d'inclure la mise à disposition de bâtiments d'exploitation (article 47). Ainsi conformément à l'article L. 411-39-1 du Code rural et de la pêche maritime, parmi les biens loués pouvant être mis à la disposition d'une société en participation ayant pour objet l'assolement en commun pourront figurer non seulement les terres, mais également les bâtiments d'exploitation loués.

5 - Des baux partiellement dérogatoires amendés

Certains baux au statut particulier ont connu également des éclaircissements quant à leurs modalités de mise en œuvre. Il en va ainsi des petites parcelles (a), du bail environnemental (b) et du bail cessible hors du cadre familial.

²¹ Cass. 3^{ème} Civ. 25 novembre 2008, B. III, n° 7 – JCP N. 2010, n° 1279, obs. F. FROUSSEL.

²² S.Crevel, *Des modifications apportées au statut des baux ruraux par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche*, RD Rur. Octobre 2010, p.28.

²³ Sur cette modification, cf. M-P MADIGNIER, *La modification du statut du métayage*, Trait d'Union, décembre 2010, p. 23.

a) Les petites parcelles issues d'une division de moins de neuf ans

Les baux consentis sur des petites parcelles au sens de l'article L. 411-3 du Code rural bénéficient d'un régime particulier leur permettant de déroger à certaines dispositions du statut des baux ruraux. C'est par exemple le cas du renouvellement du bail ou encore du droit de préemption dont ne profite pas le preneur en place.

Ainsi l'article L. 411-3 du Code rural régissant les baux de petites parcelles se trouve modifié et précise à présent que la dérogation au statut du fermage ne s'applique pas aux parcelles ayant fait l'objet d'une division depuis moins de neuf ans : autrement dit, les conséquences traditionnelles attachées à la division du fonds loué en cours de bail sont désormais reportées jusqu'à l'expiration du bail renouvelé.

Cette modification remet en cause une solution traditionnellement admise par la jurisprudence, qui considérait qu'en cas de division du fonds en cours de bail, l'indivisibilité du bail cessait à l'expiration du contrat, ce qui permettait aux divers propriétaires allotis d'une superficie inférieure au statut du fermage, de donner congé dans les conditions du droit commun.

b) Le bail environnemental étendu

Régi par l'article L. 411-27 du Code rural et introduit dans le statut du fermage par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, le bail environnemental permet au bailleur d'insérer des clauses visant au respect par le preneur de pratiques culturelles respectueuses de l'environnement.

Le bail environnemental n'a toutefois pas rencontré le succès escompté jusqu'alors, car limité à des zones répertoriées ne permettant pas, en l'état, « *d'apporter une protection aux infrastructures agro écologiques de tous les espaces protégés, ni des éléments pouvant constituer les corridors écologiques nécessaires à la mise en œuvre de la trame verte et bleue situés hors de ces espaces* »²⁴.

Aussi, le bail environnemental voit le champ des parcelles sur lesquelles il peut être conclu s'élargir, afin de prendre en compte les zones qui ont été retenues comme participant à la protection de l'environnement par la loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle II.

Il s'agit des territoires des communes adhérant à la charte d'un parc national existant, les parcs naturels régionaux ainsi que les territoires support de l'assiette des trames vertes et bleues (article 59).

c) Certaines imperfections du bail cessible corrigées

L'article 46 de la LMAP a apporté une réponse bienvenue aux deux questions controversées du pas de porte et du prix du bail cessible hors du cadre familial.

Tout d'abord, en supprimant de l'article L. 418-5 du Code rural le mot cession, le législateur a entendu généraliser la pratique de la valorisation du bail cessible par le bailleur dès sa conclusion. Une telle valorisation, prohibée par l'article L 411-74 du Code rural pour les baux de droit commun, est donc à présent possible lors de la conclusion du bail cessible et à l'occasion de sa cession.

²⁴ S.Crevel, Des modifications apportées au statut des baux ruraux par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, RD Rur., octobre 2010, p.29.

Par ailleurs, s'agissant du prix du bail cessible, il est à présent expressément prévu que la majoration de 50 % visée à l'article L. 418-2 du Code rural et de la pêche maritime, inclut « *le supplément défini dans chaque département pour prendre en compte une durée supérieure à dix-huit ans* ».

Désormais donc, la majoration de 50 % qui, rappelons le, n'est pas obligatoire, s'applique aux minima et maxima prenant en compte la majoration prévue par l'arrêté préfectoral pour les baux à long terme.

Ces deux dispositions réjouiront les bailleurs de baux cessibles et sont de nature à les inciter à la conclusion de tels contrats institués par la loi du 5 janvier 2006.

Mais on peut regretter que le législateur n'ait pas éclairci d'autres points de ce dispositif tel que le sort du bail à l'issue du premier renouvellement de cinq années, le calcul de l'indemnité d'éviction ou l'utilité du recours à la Commission paritaire départementale des baux ruraux en cas d'insertion de clauses dérogoires.

De même peut-on ici faire observer que le fonds agricole, seconde innovation de la loi du 5 janvier 2006, aurait mérité que le législateur lui porte une plus grande attention, tant il tarde à s'imposer. N'eut-il pas été opportun par exemple de rendre possible la location-gérance du fonds agricole ?

En définitive, la loi du 27 juillet 2010 (article 54) s'est bornée à compléter la liste des éléments susceptibles de faire partie du fonds et d'être compris dans l'assiette de son nantissement, en y ajoutant le nom de l'exploitation agricole.

B - Extension du champ de l'activité agricole

1- Extension du champ de l'activité agricole à la méthanisation

Cette mesure est l'une des plus emblématiques de la loi de modernisation de l'agriculture. En effet la définition de l'activité agricole donnée par l'article L. 311-1 du Code rural et de la pêche maritime se trouve une nouvelle fois enrichie, la dernière extension ayant été l'œuvre de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux qui avait fait des activités équestres des activités agricoles.

Ainsi le champ de l'activité agricole est étendu, je cite, à « *la production et, le cas échéant, à la commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, lorsque cette production est issue pour au moins 50 % de matières provenant de ces exploitations* ».

Et l'article L. 311-1 de préciser que :

« *Les revenus tirés de la commercialisation sont considérés comme des revenus agricoles, au prorata de la participation de l'exploitant agricole dans la structure exploitant et commercialisant l'énergie produite* ».

En faisant de la méthanisation ainsi produite une activité agricole par détermination de la loi, qui se situe dans le prolongement de l'acte de production agricole de l'exploitant, cette disposition apparaît comme la plus innovante de la loi, au regard de la volonté du législateur d'améliorer la compétitivité des exploitations agricoles. Elle ouvre en effet de nouveaux horizons à l'entrepreneur agricole et renforce son rôle dans la protection de l'environnement en produisant une énergie renouvelable.

Mais tout en assurant le développement de cette activité en milieu agricole, le législateur a entendu également l'encadrer.

En effet, pour être qualifiée d'agricole cette activité de méthanisation doit être réalisée d'une part par des personnes qui exercent effectivement une activité agricole par nature et d'autre part à partir de matières provenant de l'exploitation de ces personnes pour au moins 50 %. Un tel dispositif évite ainsi à cette nouvelle activité agricole de se développer aux dépens de la fonction première et essentielle de l'agriculture, qui est la production de denrées agricoles.²⁵

Il faut toutefois remarquer que ce texte ne semble pas appliquer la règle des 50 % à chacun des exploitants participant à l'atelier de méthanisation mais à l'opération dans son ensemble, ce qui laisserait supposer que certains pourraient participer à l'opération en apportant moins de 50 % de matière provenant de leur exploitation si, au final, la production est issue pour au moins 50 % de matières provenant de l'ensemble des exploitations.

Un décret du 16 février 2011²⁶ est venu préciser les conditions d'application de ce texte en prévoyant les critères liés à la qualité d'exploitant agricole pour produire et, le cas échéant, commercialiser l'énergie issue du processus de méthanisation et en détaillant les critères applicables quant à la provenance des matières premières (article D. 311-18 du Code rural).

Par ailleurs la création d'une unité de méthanisation pouvant avoir pour support un bien loué, la LMA a précisé les formalités applicables à de tels travaux réalisés par le preneur à bail.

Ainsi l'article L. 411-73 I, 2^o al. 1^{er} du Code rural dispose à présent que sauf à ce qu'ils aient été prévus par une clause du bail, le preneur ne peut exécuter de tels travaux qu'après avoir obtenu l'autorisation du bailleur à qui il doit notifier sa proposition par acte extrajudiciaire ou par LRAR.

En cas de refus ou à défaut de réponse du bailleur dans les deux mois de la notification qui lui a été faite, les travaux pourront être autorisés par le Tribunal paritaire des baux ruraux à moins que le bailleur ne décide de les exécuter à ses frais dans un délai fixé en accord avec le preneur ou, à défaut, par le tribunal paritaire.

Il s'agit là de la même procédure d'autorisation que celle prévue pour les plantations et les constructions de bâtiments destinés à une production hors sol.

2 – Nouvelle possibilité d'activité au service des collectivités locales

Parallèlement à l'ouverture de l'activité agricole à la méthanisation, la multifonctionnalité de l'agriculture est remise au goût du jour par l'article 48 de la LMAP, qui autorise les personnes qui exercent une activité agricole à apporter leur concours aux collectivités locales pour assurer, je cite : « *le salage de la voirie communale, intercommunale ou départementale au moyen de son propre tracteur et de son matériel d'épandage ou, le cas échéant, de celui mis à disposition par [les collectivités locales]* »

Il s'agit ici de compléter l'article 10 de la loi du 9 juillet 1999, qui avait déjà autorisé l'entrepreneur agricole à assurer « *le déneigement des routes au moyen d'une lame* », mais avait oublié de lui donner la possibilité de procéder à leur salage.

L'omission est ici réparée et aussi anecdotique puisse être de prime abord cette disposition, nul doute que de nombreux agriculteurs installés dans des zones rurales reculées profiteront de cette disposition pour bénéficier d'un complément de revenus.

²⁵ Sur ce point, F. ROUSSEL, *La méthanisation agricole après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche*, RD Rur., Etudes 26, p. 75. Du même auteur, *Photovoltaïques et méthanisation, de nouvelles sources de revenus pour les agriculteurs*, Dic. Perm. Entr. Agri, Bull. 439.

²⁶ D. n° 2011-190, 16 février 2011 : JO, 19 février 2011

C - La reconnaissance du GAEC entre époux

Voilà une réforme qui apparaît comme « *l'aboutissement d'une controverse de plus de 40 ans entre partisans et opposants à ce type de GAEC* »²⁷.

Car si jusqu'à cette loi deux époux seuls pouvaient être associés d'une même société en vertu de l'article 1832-1 du Code civil, la prohibition du GAEC constitué entre deux époux ou ne comprenant plus que deux époux demeurait.

L'article 31 de la loi met donc fin à une tradition bien ancrée dans l'esprit de la loi du 8 août 1962 qui avait créé les GAEC et qui reposait sur le principe de la transparence, en revenant sur la prohibition des GAEC entre époux, confirmé par la loi du 1^{er} février 1995 pour les GAEC composé de deux personnes vivant maritalement et qui en seraient les seuls associés.

Désormais, un GAEC peut être constitué de deux époux, de deux concubins ou de deux partenaires liés par un pacte civil de solidarité, y compris lorsqu'ils en sont les seuls associés.

Toutefois cette évolution majeure est contrebalancée par la réaffirmation plus claire de l'obligation des associés de participer effectivement au travail en commun. L'article L. 323-7 du Code rural est complété par un troisième alinéa selon lequel :

« Les associés d'un groupement total doivent y exercer leur activité professionnelle à titre exclusif et à temps complet. Dans des conditions fixées par décret, une décision collective peut autoriser un ou plusieurs associés à réaliser une activité extérieure au groupement. Cette décision n'est effective qu'après accord du comité départemental mentionné au premier alinéa de l'article L. 323-11. A défaut d'accord, l'agrément peut être retiré ».

Aussi, le décret n° 2011-261 du 10 mars 2011²⁸ relatif aux conditions de reconnaissance et de fonctionnement des groupements agricoles d'exploitation en commun est-il venu compléter les critères d'agrément des GAEC et encadrer les conditions d'exercice de l'activité extérieure (de nature salariée ou libérale, permanente ou saisonnière) d'un ou de plusieurs associés en GAEC, par dérogation au principe posé à l'article L. 323-7 du code rural susvisé.

En vertu de l'article D. 323-31-1 du Code rural, le ou les associés de GAEC qui souhaitent exercer une activité à l'extérieur du GAEC doivent se conformer à une procédure plus formalisée et encadrée, avec l'application d'un critère de temps de travail extérieur unique et harmonisé au niveau national (536 heures annuelles).

²⁷ Gaec et Sociétés, Nouvelles Brèves, n° 253, oct. 2010, p. 6.

²⁸ JORF du 12 mars 2011, p. 4507.

D – L'entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL) ouverte aux agriculteurs

Ces dernières années ont été marquées par une pénétration du droit commercial dans le champ du droit rural, illustrée par le bail cessible hors du cadre familial et le fonds agricole, créé sur le modèle du fonds de commerce. Il en va de même de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL), créée par la loi n° 2010-658 du 15 juin 2010²⁹ et le décret d'application du 29 décembre 2010³⁰ et aménagée pour les entrepreneurs agricoles par la LMAP du 27 juillet suivant.

L'EIRL constitue un nouvel outil sociétaire pour les entrepreneurs agricoles, ce qui n'était pas le cas du statut d'auto-entrepreneur, qui connaît par ailleurs un réel succès.

L'intérêt de l'EIRL est de limiter la garantie des créanciers professionnels sans avoir à créer une personne morale distincte et ce grâce au mécanisme du patrimoine d'affectation, qui permet de dissocier le patrimoine professionnel du patrimoine privé.

Ainsi, l'EIRL permet l'instauration d'un véritable patrimoine d'affectation qui, selon l'article L. 526-6 du Code de commerce, concerne l'ensemble des entrepreneurs individuels des différents secteurs économiques, qu'il s'agisse d'activités commerciales, artisanales, libérales ou agricoles.

Le patrimoine de l'EIRL est composé de l'ensemble des biens, droits, obligations ou sûretés dont l'entrepreneur individuel est titulaire et qui est nécessaire à l'exercice de son activité professionnelle.

Au cours des débats qui ont eu lieu sur le statut d'EIRL, il a été décidé que le patrimoine d'affectation était composé « *de l'ensemble des biens, droits, obligations ou sûretés dont l'entrepreneur individuel est titulaire, nécessaires à l'exercice de son activité professionnelle* », ce qui oblige en principe un exploitant agricole souhaitant adopter le statut d'EIRL à y inclure l'ensemble de ses biens immobiliers, au premier rang desquels figurent ses terres. Or, par exception au principe susmentionné, l'article 38 *sexdecies* D du code général des impôts dispose que « *l'exploitant peut demander de conserver les terres dans son patrimoine privé...* ».

C'est pour ces raisons que la LMAP a introduit un dispositif permettant à un exploitant agricole de demander à conserver les terres utilisées pour les besoins de son exploitation dans son patrimoine personnel. Cette faculté s'applique à la totalité des terres dont il est propriétaire (article L 526-6 du Code de commerce).

Le dépôt de la déclaration de constitution du patrimoine affecté de l'agriculteur, entrepreneur individuel à responsabilité limitée doit faire l'objet d'une inscription au registre de l'agriculture. Un décret du 24 mars 2011 a procédé à la mise en place pratique du registre de l'agriculture et en a précisé les principales modalités de fonctionnement, permettant aux entrepreneurs agricoles individuels d'opter pour le statut d'EIRL³¹

Les éléments d'actif du patrimoine d'affectation, autres que les liquidités dont la valeur est supérieure à un montant fixé par décret, doivent être évalués par un commissaire aux comptes, un expert-comptable, une association de gestion et de comptabilité ou un notaire désigné par l'entrepreneur individuel. Ce seuil est d'environ 30 000 euros par bien.

²⁹ Loi n°2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée, JORF du 16 juin 2010, p. 10964.

³⁰ Décret n° 2010-1706 du 29 décembre 2010, JORF 31 décembre 2010.

³¹ Décret n° 2011-327 du 24 mars 2011, JORF 26 mars 2011 ; F. ROUSSEL, *Mise en place pratique du registre de l'agriculture*, Dict. perm. Entreprise agricole, avril 2011, p. 1.

L'EIRL dispose d'un régime fiscal qui lui est propre. En effet, les chefs d'entreprise individuelle peuvent opter ou non pour l'impôt sur les sociétés. En l'absence d'option pour le régime de l'impôt sur les sociétés, le régime fiscal applicable au titre de l'impôt sur le revenu reste en vigueur. En optant pour le régime de l'impôt sur les sociétés, les seules règles des régimes réels d'imposition des bénéficiaires commerciaux sont applicables, excluant ainsi l'ensemble des particularités de la fiscalité agricole, et en particulier des déductions fiscales pour investissement et aléas. Ne s'appliquera pas non plus, le dispositif d'exonération des plus-values professionnelles.

Mais ce régime confère à l'EIRL certains avantages tels que la possibilité de bénéficier des taux d'imposition de l'impôt sur les sociétés, avec en particulier un taux réduit de 15% jusqu'à 38.120 € de résultat par période de 12 mois, dès lors que le chiffre d'affaires n'excède pas 76.300 € hors taxe, ainsi que l'application du taux normal de 33,33% pour la part de résultat excédant cette limite.

Enfin l'option pour le régime d'imposition des sociétés permet d'identifier la rémunération du travail du chef d'entreprise qui relève de la catégorie visée par l'article 62 du CGI.

Enfin, selon l'article L. 731-14-1 du Code rural, la base de calcul des cotisations sociales des chefs d'entreprises agricoles ayant adopté le statut d'EIRL et relevant du régime de l'impôt sur les sociétés doit comprendre la rémunération du travail du chef d'entreprise ainsi qu'une partie des dividendes. Il s'agit de ceux qui dépassent soit 10 % du montant de la valeur des biens du patrimoine affecté en fin d'exercice, ou encore 10% du bénéfice net, si le dernier montant est supérieur³².

E - Les quelques dispositions pour « favoriser et accompagner l'installation »

Constatant la nécessité de rendre plus dynamique la politique en faveur de l'installation et de la transmission des exploitations afin d'assurer le renouvellement des générations, les sénateurs, suivis en cela par les députés, ont entendu compléter et améliorer le dispositif d'accompagnement de l'installation des jeunes agriculteurs réformés en 2008 et 2009.

L'article 49 de la loi, qui modifie l'article L. 330-1 du code rural, insiste à cet égard sur la nécessité pour la politique d'installation de comporter un volet spécifique à l'installation en société visant notamment à faciliter la recherche et le remplacement d'associés grâce au répertoire à l'installation.

L'autre article de ce titre consacré à l'installation devra essentiellement retenir notre attention en ce qu'il entend faire notamment bénéficier du régime de protection sociale agricole le futur installé qui effectue, dans un organisme public ou privé, un stage d'initiation, de formation ou de complément de formation professionnelle au cours du délai de trois ans de réalisation de son plan de professionnalisation personnalisé³³.

Voici donc brossé à gros trait le portrait de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche sous l'angle de ses principales dispositions juridiques, qui sont de nature pas tant, nous semble-t-il, à améliorer la compétitivité des entreprises agricoles qu'à adapter leur environnement juridique.

³² Dictionnaire Permanent Entreprise agricole, numéro spécial « Loi de modernisation de l'agriculture », mai 2010, p.3.

³³ Pour une présentation exhaustive de ces dispositions, cf. C. LEBEL, Le statut juridique de l'agriculteur entrepreneur réformé par la loi du 27 juillet 2010, RD Rur., oct. 2010, Etudes n° 20, p. 47.

F - Simplification du régime des ICPE pour le secteur de l'élevage

Faisant le constat que, pour gagner en compétitivité dans le contexte européen et mondial, il importait de simplifier les démarches administratives permettant des opérations de regroupement d'exploitations, qui améliorent les performances économique et énergétique des élevages et diminuent au final les rejets, le législateur a entendu simplifier le régime auquel étaient soumises les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Les élevages de porcs, de volailles, et les élevages bovins, sont les principales activités d'élevage concernées par les ICPE et sont soumis à un régime d'autorisation, d'enregistrement ou de déclaration en fonction de l'importance des risques ou des inconvénients qui peuvent être engendrés.

La LMPA a donc prévu d'exonérer d'enquête publique et d'étude d'impact les regroupements ou modernisations d'élevage de porc « *dès lors qu'ils ne s'accompagnent pas d'augmentation sensible de la capacité de ces élevages ou d'effet notable sur l'environnement* ».

Un décret devait intervenir en la matière pour définir un dispositif d'exonération. Il a été publié le 18 janvier 2011³⁴ et crée une section ad hoc aux articles R 151-52 et s. du code rural. Outre les élevages de porcs, l'exonération d'enquête publique et d'impact pourra aussi s'appliquer aux élevages de volailles et de bovins, soit plus de 95 % des installations classées d'élevage concernées selon le Ministère de l'Ecologie.

Le régime simplifié ne peut être accordé que pour un regroupement n'entraînant pas une augmentation globale des animaux de plus de 5%. Pour l'installation de regroupement, l'effectif final doit être inférieur à deux fois l'effectif initial et l'augmentation de l'effectif doit rester inférieure à deux fois le seuil de l'autorisation, soit, par exemple, 200 vaches laitières ou 900 porcs, étant observé que pour les porcs et les volailles, le regroupement ne doit pas entraîner le dépassement des seuils européens (fixés à 2.000 porcs charcutiers, 750 truies ou 40.000 volailles).

Par ailleurs la LMAP introduit un nouvel article L 515-27 du Code de l'environnement qui redéfinit le délai de recours des tiers contre les décisions prises en matière d'élevage. La durée du délai reste limité à une année, mais le délai commence désormais à courir à compter de la publication ou de l'affichage de la décision contestée et non plus l'achèvement des formalités de publicité de la déclaration du début d'exploitation.

³⁴ Décret n° 2011-63 du 17 janvier 2011 relatif au regroupement et à la modernisation de certaines installations classées d'élevage, JORF du 18 janvier 2011.

CHAPITRE III - Un encadrement de la production

A - La contractualisation à marche forcée

1- Vers une régulation du négoce agricole³⁵

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010, entend répondre aux inquiétudes du monde agricole face au nouveau climat de concurrence accru dans lequel doivent évoluer les agriculteurs français, avec comme perspective inquiétante la PAC de l'après 2013.

Une fois encore, l'objectif premier de cette loi semble être de garantir aux exploitants agricoles un revenu, en offrant aux producteurs des outils leur permettant d'exister au sein du système économique agricole et de peser sur les marchés afin de limiter autant que possible la volatilité des cours.

Car en matière de revenus agricoles, le constat est alarmant : en 2010, le revenu moyen par actif agricole s'est élevé à 24.300€, contre 11.300 € en 2009. Si la progression peut sembler importante, le différentiel entre 2009 et 2010 en dit long sur le climat d'insécurité qui entoure les exploitants agricoles, soumis aux influences conjuguées des marchés des matières premières, des cours mais aussi de la météo.³⁶

Il fallait donc pour le législateur intervenir pour réguler les relations commerciales entre le producteur et le premier acheteur, en offrant au producteur, d'une part, nous y reviendrons, le soutien d'un groupement de producteurs ou d'une interprofession, mais aussi, d'autre part, un cadre formel sécurisant, lui permettant de négocier plus justement et plus durablement le prix de vente des produits agricoles.

L'objectif poursuivi par cette loi n'est pas sans rappeler ce qu'était le souhait du législateur de 1960. Ainsi, l'article 32 de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 avait déjà prévu l'établissement par le Ministre de l'Agriculture, en accord avec les producteurs, les transformateurs et les acheteurs, de contrats types par produit.

Malheureusement, aucun texte d'application n'était venu rendre effectif cet élan en faveur de la contractualisation du négoce agricole.

Peu de temps après, la loi du 6 juillet 1964 avait consacré le régime de l'intégration, laquelle avait cette fois été suivie d'effets, avec la création de deux contrats types d'intégration, dans le secteur de la volaille et celui des veaux de boucherie.

Les reproches adressées habituellement au contrat d'intégration appelaient nécessairement une refondation des bases contractuelles entre producteurs et acheteurs, excluant toute notion d'intégration et donc de dépendance économique du producteur

Hors ces hypothèses d'intégration, qui constituent un schéma classique et répandu dans le paysage agricole français, le producteur vendeur se retrouve en effet confronté dans ses relations avec les acheteurs au droit commun de la vente, tel qu'il découle du droit civil. Dépourvu de tout cadre juridique contraignant au stade de la négociation, le producteur vendeur peut mesurer la fragilité de sa situation.

Car en effet, une simple revue des forces en présence permet de se rendre compte du déséquilibre manifeste existant entre les différents acteurs, producteurs d'une part, et acheteurs d'autre part.

³⁵ Sur ce thème, JJ BARBIERI, *Négoce agricole et filières*, Revue de droit rural, octobre 2010, Etude 17, p. 36 ; S. MAMBRINI ; *Vente de légumes, fruits et lai : l'Etat fixe les règles du jeu*, Dic. Perm. Entr. Agri. Bull. n° 437, janvier 2011 ; E. FABREGUE, *La « contractualisation » dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, intervention au congrès national de l'AFDR de Reims, oct. 2010*, à paraître à la Revue de droit rural, oct. 2011.

³⁶ Commission des Comptes de l'agriculture – Ministère de l'Agriculture – 30 juin 2011.

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, complétée par la Loi Chatel du 3 janvier 2008, avait prévu que les accords conclus dans le cadre des interprofessions puissent être étendus et donc rendus obligatoires par décret lorsque ceux-ci ont vocation à favoriser le développement de relations contractuelles, notamment par des contrats types.

Mais le texte, dont la vertu devait être de permettre le développement des contrats, ne prévoyait pas en son sein d'obligation pour les parties de contractualiser leurs relations.

Le producteur ne pouvait donc pas bénéficier de la protection systématique d'un contrat pour sécuriser ses débouchés et ses revenus de manière durable.

La loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 vient offrir au monde agricole et au négoce agricole un nouveau cadre pour ses échanges.

Pour Monsieur Bruno Le Maire, Ministre de l'Agriculture, cette loi entend consacrer *"les véritables valeurs du modèle de développement français en matière d'agriculture, en redonnant, par le biais de la contractualisation des échanges, une vraie force de négociation aux producteurs leur permettant de sécuriser le prix, la durée et le volume de la production agricole française, mais enfin, finalité ultime, un revenu décent pour tous les agriculteurs français"*³⁷.

L'article 12 de la loi de modernisation agricole crée une nouvelle section dans le code rural, insérée au sein du chapitre 1er du titre III du livre VI du code rural, consacrée aux "contrats de vente de produits agricoles", codifiée aux articles L.631-24 à L.631-26 du code rural.

Désormais, des contrats de vente de produits agricoles, d'une durée de un à cinq ans, peuvent être rendus obligatoires, les dispositions régissant ces contrats³⁸ étant d'ordre public.

2 – Champ d'application et modalités de mise en œuvre

Ce premier article L.631-24 du code rural définit le champ d'application de la contractualisation et précise les modalités de mise en œuvre.

Le contrat écrit devient règle pour les produits agricoles destinés à la revente ou à la transformation sur le territoire français, dès lors qu'un accord interprofessionnel a été homologué ou étendu, ou qu'un décret en conseil d'état est venu rendre obligatoire la contractualisation. L'obligation de contractualisation n'est donc pas générale, mais devient impérative dès lors qu'existe un texte d'application, accord interprofessionnel ou décret.

Ceci signifie, en cette dernière hypothèse, qu'exception faite de la vente directe et des cessions de produits à destination des associations caritatives venant en aide aux démunis, le contrat devient la règle d'or des échanges, protégée par des dispositions d'ordre public.

Les acheteurs visés par le nouveau régime de contractualisation sont en réalité tous les acheteurs, qu'ils soient grossistes, transformateurs, distributeurs, ou encore coopératives et organisations de producteurs, auprès desquelles la majorité des producteurs écoulent aujourd'hui leur production.

C'est sur eux que pèse l'obligation de contractualisation. Pour la remplir, ces acheteurs devront proposer un contrat à producteur vendeur, dont les clauses seront conformes au contrat type en vigueur dans la filière.

³⁷ JO Sénat CR, 13 juillet 2010, p.6203

³⁸ art. L.631-24 du code rural

S'agissant des coopératives, il leur appartiendra de s'assurer qu'elles ont bien remis à leurs associés un exemplaire des statuts intégrant les clauses obligatoires des contrats types existant pour la filière. C'est à cette seule condition que les coopératives pourront justifier avoir émis une proposition écrite auprès du producteur.³⁹

A défaut, les sanctions de l'article L. 631-25 du code rural seraient encourues.

Car en effet, il paraît certain que le législateur a entendu soumettre à l'obligation de contractualisation tant la relation producteur - groupement de producteurs que la relation groupement de producteurs - acheteur.

Le doute pouvait cependant être permis, à la lecture de deux rapports contradictoires:

« La rédaction proposée précise que le contrat doit être conclu non seulement entre un producteur isolé et un acheteur, mais également, entre une organisation de producteurs et son acheteur lorsque les producteurs ont transféré la propriété de leurs productions à cette organisation de producteurs. Dans ce cas, le contrat ne vaut qu'à ce niveau et non pas à celui entre producteur et organisation de producteur.

*Toutefois, afin d'éviter que la coopération bénéficie d'un traitement dérogatoire vis à vis de ses adhérents, le texte adopté par la commission dispose que les coopératives sont réputées avoir satisfait aux obligations de contractualisation écrites dès lors qu'elles intègrent dans leurs statuts ou dans leurs règlements intérieurs les clauses obligatoires des contrats, ces documents étant remis chaque année aux associés ».*⁴⁰

Un second rapport, postérieur, est venu contrecarrer cette analyse:

*« Le présent article définit tout d'abord, au premier alinéa du I, le champ d'application de la contractualisation, qui doit être compris de manière extensive. Ainsi, lorsqu'à l'alinéa II, est prévue la conclusion de contrats entre producteurs et acheteurs, il convient d'entendre par le terme d'acheteur non seulement les grossistes, transformateurs ou distributeurs avec lesquels les producteurs pourraient être directement en relation, mais également la coopérative dont ils sont membres et qui leur achète leur production ou encore l'organisation de producteurs commerciale (OPC avec transfert de propriété) à laquelle ils appartiennent. En outre, dans ce dernier cas de figure, la contractualisation peut non seulement être rendue obligatoire à ce premier stade mais également au stade ultérieur de la commercialisation par la coopérative ou l'OPC, l'alinéa II visant également la conclusion de contrats entre "opérateurs économiques visés au premier alinéa de l'article L.551-1, propriétaires de la marchandise" et acheteurs ».*⁴¹

Ainsi que le fait justement remarquer Jean Jacques BARBIERI la contractualisation a donc également vocation à s'appliquer au second degré, c'est à dire entre les coopératives collectantes et les structures commerciales avec qui elles entrent en relation pour la revente des produits issus de ses associés et adhérents.⁴²

Il semble donc bien que tous les opérateurs visés à l'article L.551-1 du code rural, c'est à dire les sociétés coopératives agricoles et leurs unions, les SICAs, les associations, les sociétés commerciales et les groupements d'intérêt économique soient concernés par ce nouveau régime de contractualisation dès lors que leur objet social est consacré à la revente des produits agricoles visés par les dispositions de la loi.

³⁹ J.J. BARBIERI, *Négoce Agricole et Filières*, RD Rur., Octobre 2010, Etudes n°17, p.36.

⁴⁰ Rapport n° 436 de MM. CESAR et REVET, rendu au nom de la Commission de l'économie et enregistré par la présidence du Sénat le 6 mai 2010 fournit, relatif champ d'application de l'article L.631-24 du code rural.

⁴¹ Rapport n° 2636 de MM. RAISON et GUEDON, le 17 juin 2010

⁴² Revue de droit rural - oct.2010, n° 386, p.37

Mais ce dispositif apparaît d'autant plus important qu'il a également vocation à s'appliquer au delà de nos frontières, dans la mesure où le législateur a clairement souhaité le rendre applicable aux ventes de produits agricoles "*livrés sur le territoire français*".

3- Les filières concernées

S'agissant des filières concernées, le contrat de vente peut s'imposer aux parties par extension ou homologation d'accords interprofessionnels, et à défaut par décret en conseil d'état, l'intervention étatique n'étant envisagée que de manière supplétive, l'éventuel décret s'effaçant en cas d'accord interprofessionnel.

L'article L. 632-4 du Code rural a rendu obligatoire la consultation de l'autorité de la concurrence sur tout projet d'accord conclu dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle définissant les clauses types des contrats qu'elle souhaite voir appliquer dans sa filière.

L'autorité de la concurrence a déjà eu l'occasion de faire connaître sa position à l'occasion de l'examen des projets de décrets du 30 décembre 2010, se montrant favorable à la contractualisation dans certaines filières souffrant de manière manifeste d'une volatilité des cours et des prix.

Cependant, il est à préciser que l'autorité de la concurrence ne s'est pas prononcée sur la compatibilité du nouveau régime de contractualisation obligatoire avec les règles régissant la concurrence et le libre-échange à l'échelle européenne.⁴³

Sur ce point, il est à préciser que si le contrat doit impérativement contenir des stipulations permettant de fixer par avance les critères et modalités de détermination du prix, aucun prix fixe et définitif ne devra être stipulé au terme du contrat.

Une telle précaution est évidemment nécessaire, dès lors que le contrat a vocation à exister pour une durée relativement longue, et qu'une fixation définitive du prix, qui serait ainsi déconnecté pendant la durée du contrat de toute influence du marché, ce qui serait de nature à fausser les règles de concurrence.

Si cette réalité se heurte aux souhaits initiaux de certains producteurs de voir consacrer dans le contrat des prix garantis, le droit de la concurrence s'impose aux opérateurs, sous la surveillance constante de la DGCCRF et de la Commission européenne.

Par ailleurs, si la contractualisation a été envisagée par le législateur pour rétablir l'équilibre entre producteurs et acheteurs, il n'a pour autant pas été prévu d'étendre le dispositif de manière systématique à toutes les filières, certaines s'accommodant plutôt bien d'une certaine souplesse dans les échanges entre opérateurs.

C'est ainsi que la loi prévoit que la liste des produits concernés par une obligation de proposition écrite serait arrêtée avant le 1er janvier 2013.

Le législateur a donc souhaité laisser aux filières le soin de négocier le contenu des contrats devant leur être appliqué. Monsieur Bruno Le Maire, ministre de l'agriculture, a d'ailleurs explicitement apporté cette précision: "*il a été décidé que les contrats seraient négociés en première instance par les interprofessions, filière par filière, afin de tenir compte des spécificités de chacune d'entre elles. Il ne s'agit donc pas, contrairement au contrat de la loi de 1964, d'un contrat unique qui s'imposera sur l'ensemble du territoire national. Il variera selon les filières et sera adapté à leurs spécificités*".⁴⁴

⁴³ JJ BARBIERI, Négocier Agricole et Filières, RDR Octobre 2010, Etudes n°17, p.38

⁴⁴ Compte rendu intégral des débats devant l'assemblée nationale, deuxième séance du 1er juillet 2010

Pour l'heure, seuls deux secteurs sont concernés par des décrets : les fruits et légumes frais d'une part, le lait de vache d'autre part.

a) les fruits et légumes frais

Le décret n° 2010-1754 du 30 décembre 2010⁴⁵ rend applicable l'engagement contractuel pour le secteur des fruits et légumes frais à compter du 1er mars 2011. Il est codifié aux articles R.631-11 et suivants du code rural.

Les produits concernés sont :

- les fruits et légumes listés à la partie IX de l'annexe I au règlement CE n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant règlement "OCM unique". Sont visés les tomates, oignons, choux, carottes, betteraves, fruits à coques, goyaves, mangue, mangoustans, ananas, avocats, poireaux, raisins, melons, etc...);

- les fruits et légumes destinés à la revente à l'état frais, quelle que soit leur origine, s'ils sont livrés sur le territoire français.

Il ressort des dispositions de l'article R.631-14 du code rural que :

« Les contrats mentionnés à l'article R. 631-11 doivent comporter :

1° La mention de la durée du contrat, qui ne peut être inférieure à trois ans, et, le cas échéant, les conditions de son renouvellement ;

2° Les volumes et caractéristiques des produits à livrer.

Le contrat précise à cette fin :

a) Le volume de fruits et légumes qui engage les parties, le cas échéant décliné par sous-périodes ;

b) Les conditions dans lesquelles ce volume peut être ajusté, le cas échéant par sous-périodes, à la hausse ou à la baisse en précisant les marges d'évolution tolérées ou prévues ;

c) Les caractéristiques des produits faisant l'objet du contrat de vente ;

d) Le cas échéant, les modes de valorisation mentionnés aux articles L. 640-1 et suivants applicables aux produits fournis ;

e) Les règles applicables lorsque le producteur dépasse ou n'atteint pas le volume défini ou lorsque les produits livrés ne répondent pas aux caractéristiques définies et lorsque l'acheteur ne respecte pas ses engagements. Ces règles peuvent prévoir les cas de force majeure, notamment les situations d'aléa climatique ;

3° Les modalités de collecte ou de livraison des produits.

Le contrat précise à cette fin les obligations du vendeur et de l'acheteur, notamment les conditions d'accès à la marchandise, les conditions d'expédition et d'enlèvement ou de livraison de la marchandise ;

4° Les modalités et critères de détermination du prix par produit, compte tenu, le cas échéant, des dispositions de l'article L. 441-6 du code de commerce ;

⁴⁵ D. n° 2010-1754 du 30 décembre 2010, pris pour l'application de l'article L 631-24 du Code rural et de la pêche maritime dans le secteur des fruits et légumes, JORF du 31 décembre 2010.

5° *Les modalités de facturation par le producteur et de paiement par l'acheteur des produits vendus, conformes aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, ainsi que les informations figurant sur la facture que les parties ne peuvent transmettre à des tiers et, le cas échéant, les conditions dans lesquelles le versement d'acomptes est prévu, leur montant déterminé et les conditions dans lesquelles le solde est versé ;*

6° *Les modalités de leur révision, y compris la fixation d'un délai de préavis ; cette révision fait l'objet d'un avenant écrit signé des deux parties ;*

7° *Les modalités de résiliation du contrat et le préavis de rupture, dont la durée ne peut être inférieure à quatre mois ».*

Au terme des dispositions transitoires, nous pouvons préciser que les contrats en cours se poursuivant au delà du 1er juin 2011 doivent faire l'objet d'un avenant, de manière à mettre le contrat en conformité avec les dispositions d'ordre public relatives à la contractualisation.

S'agissant des fruits et légumes frais, le nouveau régime de contractualisation devrait permettre de redonner aux producteurs un peu plus de poids dans les négociations les opposant aux puissantes centrales d'achat, scène d'un déséquilibre flagrant dans la lutte pour la fixation d'un juste prix.

Ce déséquilibre est pleinement illustré par les chiffres: les producteurs de fruits et légumes, regroupés au sein de 300 organisations, ne représentant que 55 % de la production en valeur, doivent négocier leurs débouchés avec la grande distribution, laquelle assure à elle seule 74 % du chiffre d'affaires au niveau de la vente de détail avec moins d'une dizaine de centrales d'achat.⁴⁶

« Régulièrement, le Ctifl établit le diagramme de la distribution des fruits et légumes frais. La version présentée ici concerne l'année 2008, pour laquelle nous disposons de statistiques quasi complètes et définitives. Le diagramme a pour objectif d'évaluer les circuits et les contributions des opérateurs de la distribution des fruits et légumes frais en France (hors pomme de terre). Pour cela, il met en concordance diverses sources d'informations statistiques, établies de façon indépendante par des services publics (Insee, Scees, Douanes) ou des organismes professionnels (Ctifl). En partant de la production, le diagramme décrit les flux de marchandise passant par les différents stades de la filière (expédition, gros, détail) et mesure le poids de chaque catégorie d'opérateur, spécialisé ou de la grande distribution plurivalente. Par ailleurs, les échanges avec « l'extérieur » de la filière française sont également décrits (exportations, importations, transformation). La répartition des flux est présentée en valeur et en tonnage.

La valeur de la production française de fruits et légumes (toutes destinations) est établie par le Service central des enquêtes et études statistiques (Scees) du ministère de l'Agriculture. Cette valeur est tirée des Comptes de l'agriculture. Il s'agit de la valeur de la production à la récolte (hors subventions), pour des produits non conditionnés. En 2008, elle est estimée à 6,1 milliards d'euros, dont 3 Md € pour les fruits et 3,1 Md € pour les légumes (hors pomme de terre). La part de la production orientée vers la transformation est estimée par le Scees à 0,7 Md €, dont 0,5 Md € en légumes et 0,2 Md € en fruits. Ensuite, la production pour le marché du frais emprunte des circuits courts ou des circuits longs.

⁴⁶ Rapp. Sénat, n°436, 6 mai 2010.

Circuits courts des producteurs-vendeurs

Les producteurs vendeurs commercialisent directement : - à des détaillants (en direct ou sur marché de gros) ou des centrales : 0,3 Md € en 2006 ; - sur des marchés de détail : 0,3 Md € ; - au consommateur en vente directe à la ferme : 0,2 Md €. Le total du chiffre d'affaires en circuits courts s'élève à près de 0,9 Md €, qui correspond à la valeur de la récolte des producteurs vendeurs, à laquelle on a ajouté une marge de 30 % destinée à couvrir les frais de conditionnement, de transport et de vente. L'ensemble de ces ventes correspond à environ 6 % de l'approvisionnement des consommateurs français. Cela représente par ailleurs un peu moins de 10 % de la production française, valeur qui corrobore celle qui résulte des déclarations de producteurs, enregistrées dans les enquêtes du Scees.

Circuits longs « producteurs-expéditeurs »

Les circuits longs d'expédition sont pratiqués par des producteurs-expéditeurs, des coopératives ou Sica et des négociants privés. La part des ces trois catégories a été évaluée à partir des déclarations de 1^{ère} mise en marché des producteurs, interrogés par le Scees. Le chiffre d'affaire global à ce stade est évalué à 6,7 Md €, destiné :

- aux grossistes ou aux centrales d'achat, dans des proportions non connues, pour 5,1 Md €, soit 76 % ;

- à l'exportation pour 1,6 Md €, soit 24 %, dont 1,3 Md € vers l'Union européenne et 0,3 Md € vers les pays tiers. En parallèle avec l'expédition de la production française, on trouve l'introduction de fruits et légumes en provenance des pays UE et l'importation en provenance des pays tiers. Cette concurrence s'exerce librement entre producteurs de l'UE sur l'ensemble du marché communautaire. En revanche, celle des producteurs des pays tiers est parfois encadrée par des dispositifs tels que les prix d'entrée ou les quotas d'importation »⁴⁷.

Ces quelques données nous permettent de mieux cerner l'absolue nécessité d'organiser le marché des fruits et légumes dès lors que la majorité des produits est écoulée auprès d'opérateurs puissants que sont les grossistes et les centrales d'achat.

Ces éléments nous permettent également de comprendre que le processus de contractualisation souhaité par le législateur ne va pas créer la relation contractuelle entre le producteur et le premier acheteur, mais va l'encadrer dans des conditions censées permettre la régulation du marché des fruits et légumes au bénéfice du producteur, de façon que celui-ci voit ses revenus garantis sur le long terme, et ne soit plus dépendant de l'extrême volatilité des cours ou encore des éventuelles catastrophes climatiques, de plus en plus fréquentes ces dernières années.

Il faut envisager le souhait du législateur d'encadrement des contrats de vente comme une volonté de faire partager par tous les acteurs de la filière les risques économiques inhérents à une activité reposant sur un cycle biologique ou animal, fragile et aléatoire par nature.

⁴⁷ Infos-Ctifl-n° 255 - octobre 2009.

b) Le lait de vache

Le décret n° 2010-1753 du 30 décembre 2011⁴⁸ étend l'application du régime contractuel d'ordre public à tous les contrats de vente de lait de vache à compter du 1er avril 2011.

Les dispositions de ce décret sont codifiées aux articles R.631-7 et suivants du code rural.

Le produit concerné, au terme de l'article R. 631-7 du Code rural, est:

« Lait de vache : le produit provenant d'une ou plusieurs traites d'une ou plusieurs vaches, refroidi, auquel rien n'a été ajouté ni soustrait et qui n'a subi aucun traitement ».

Les parties signataires du contrat sont d'une part, le producteur de lait de vache, et d'autre part les acheteurs de lait destiné à la revente ou à la transformation conformément au règlement "OCM unique" n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007.

En vertu de l'article R.631-10 du Code rural :

« Les contrats mentionnés à l'article R. 631-8 comportent au minimum :

1° La mention de la durée du contrat, qui ne peut être inférieure à cinq ans, et, le cas échéant, les conditions de son renouvellement ;

2° Les volumes et les caractéristiques du lait à livrer.

Le contrat précise à cette fin :

a) - le volume de lait à livrer par le producteur pour chacune des périodes de douze mois du contrat ainsi que, le cas échéant, les volumes par sous-périodes d'une durée minimale d'un mois, et les marges à l'intérieur desquelles le volume livré peut varier ;

- les conditions dans lesquelles le volume prévu par période de douze mois peut être ajusté à la hausse ou à la baisse et, le cas échéant, les conditions dans lesquelles le volume prévu par sous-périodes est, en conséquence, ajusté.

Jusqu'à la fin du régime de quotas laitiers prévu par le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil mentionné à l'article R. 631-7, le volume prévu par période de douze mois est établi par référence au quota individuel du producteur ;

b) Les caractéristiques du lait à livrer ;

c) Les règles applicables lorsque le producteur dépasse ou n'atteint pas, en tenant compte des marges prévues au a, le volume défini ou lorsque le lait livré ne répond pas aux caractéristiques définies en application du b ;

d) Les règles applicables lorsque l'acheteur ne respecte pas, en tenant compte des marges prévues au a, ses engagements d'achat ;

3° Les modalités de collecte.

Le lait, objet du contrat, est mis à disposition de l'acheteur selon des conditions fixées par ce contrat. Le contrat précise, à cette fin, les obligations qui incombent, sauf circonstances exceptionnelles prévues dans le contrat, au vendeur et à l'acheteur, notamment les conditions d'accès à la marchandise, la fréquence et les plages horaires de collecte, les conditions d'enlèvement de la marchandise et la procédure mise en place pour l'échantillonnage et la mesure de la qualité et de la composition du lait.

A chaque enlèvement de marchandise, la quantité collectée est notifiée par l'acheteur au producteur sous la forme d'un bon de livraison ;

⁴⁸ D. n° 2010-1754 du 30 décembre 2010, pris pour l'application de l'article L 631-24 du Code rural et de la pêche maritime dans le secteur laitier, JORF du 31 décembre 2010.

4° Les modalités de détermination du prix du lait, conformes aux dispositions des articles L. 654-30 et D. 654-29 à D. 654-31 ainsi que, le cas échéant, aux dispositions de l'article L. 441-6 du code de commerce.

Le contrat fixe les critères et les références pris en compte pour la détermination du prix de base du lait. Il peut faire référence aux dispositions de l'article L. 632-14 du présent code, ou à tout autre indicateur ou référence pertinent, sous réserve que les modalités de détermination du prix fassent l'objet d'une description détaillée.

Le contrat précise également les modalités selon lesquelles ce prix prend en compte les caractéristiques particulières du lait ou de l'exploitation.

Il prévoit les modalités selon lesquelles le producteur est informé, avant le début de chaque mois, du prix de base qui sera appliqué pour les livraisons du mois considéré ;

5° *Les modalités de facturation et de paiement du lait.*

Le contrat prévoit à cette fin :

- les modalités de facturation par le producteur et de paiement par l'acheteur du lait collecté, conformes aux dispositions législatives et réglementaires, le cas échéant, l'existence d'un mandat de facturation et les délais de paiement ;

- les informations figurant sur la facture que les parties ne peuvent transmettre à des tiers ;

- si des acomptes sont prévus, les conditions dans lesquelles ceux-ci sont déterminés et les conditions dans lesquelles le solde est versé ;

6° *Les modalités de révision du contrat.*

Toute modification du contrat est faite par avenant écrit et signé des deux parties en respectant les préavis définis dans le contrat ;

7° *Les modalités de résiliation du contrat par l'une ou l'autre des parties, et notamment la durée du préavis de rupture qui ne peut être inférieure à douze mois, sans préjudice, le cas échéant, des dispositions de l'article R. 522-8 ».*

On notera avec intérêt que le législateur a souhaité subordonner le prix du lait objet du contrat de vente à la qualité du produit, à ses caractéristiques.

Le prix définitif du lait vendu dépendra donc, d'une part, des caractéristiques qualitatives du lait, à savoir la teneur du lait en matière grasse et en matière azotée, et d'autre part, des caractéristiques hygiéniques et sanitaires du produit, lesquelles seront évaluées par référence aux dispositions du Règlement CE n° 853/2004 du 29 avril 2004 relatif aux denrées alimentaires d'origine animales. La section 9 de ce règlement, qui constitue l'une des composantes du paquet hygiène, fondé sur le règlement fondateur "Law Food" 178/2002 du 28 janvier 2002, fixe les conditions dans lesquelles les qualités hygiéniques des produits laitiers sont contrôlées.

S'agissant des dispositions transitoires, il est prévu, pour les contrats encours se poursuivant au delà du 1er juillet 2011, un avenant soit proposé par l'acheteur au vendeur, permettant là encore la mise en conformité du contrat avec le nouveau régime de contractualisation obligatoire⁴⁹.

⁴⁹ Dictionnaire Permanent Janvier 2011, p.3

c - Le secteur ovin

On pourra également signaler que l'autorité de la concurrence a été saisie d'une **demande d'avis relative à un accord interprofessionnel définissant les clauses obligatoires devant figurer dans les contrats de vente dans le secteur ovin**. Dans son avis en date du 15 février 2011, elle a réservé un avis favorable à la demande, dès lors que l'objectif de l'accord semblait être la régulation des quantités à produire. Cependant, l'autorité de la concurrence a tenu à mettre en garde les opérateurs contre une déviance qui pourrait consister à fixer des recommandations de prix qui pourraient s'imposer aux cocontractants. Car en effet, le phénomène de contractualisation, couplé avec le développement et le renforcement des groupements de producteurs, pourrait nécessairement avoir comme effet pervers de favoriser une coordination des prix entre les acheteurs.

Cette décision reflète le souhait du législateur de réguler au maximum le marché des produits agricoles en offrant aux producteurs non seulement une garantie sur leurs débouchés, en terme de quantités écoulées et de prix, mais également une garantie de pouvoir librement négocier les prix.

4 - La résiliation des contrats

La résiliation des contrats, dont la rédaction est aujourd'hui obligatoire, n'a été que peu évoquée par le législateur.

Celui-ci s'est contenté de fixer la durée du préavis de résiliation à 12 mois minimum dans le secteur laitier, et 4 mois minimum dans le secteur des fruits et légumes.

Toutefois, il est possible de s'interroger sur les circonstances de cette résiliation.

Soit il s'agit d'une résiliation en fin de contrat, dont la vertu ne serait que d'éviter le renouvellement, soit il s'agit d'une résiliation sanction, en cours de contrat, dont la cause résiderait dans un manquement de l'une ou de l'autre des parties.

Si le renvoi, dans le décret laitier, aux dispositions de l'article R. 522-8 du Code rural relatives à l'exclusion des coopérateurs pour des raisons graves laisse plutôt penser à l'hypothèse d'une résiliation en cours de contrat, les délais aménagés pour cette résiliation paraissent eux renvoyer à un préavis de fin de contrat, le code civil ne prévoyant pas, dans les contrats civils, de délai particulier pour résilier dès lors que l'une des parties se rend coupable d'agissements suffisamment graves pour que l'autre partie puisse constater ou faire constater la résiliation immédiate du contrat.

Il appartiendra à la jurisprudence de préciser le régime de cette résiliation en considération des dispositions législatives.

5- Les sanctions

Les sanctions prévues par le code rural permettent de garantir l'effectivité des mesures prises.

Il est ainsi prévu par les dispositions de l'article L.631-25 du code rural une amende pouvant aller jusqu'à 75000 € par producteur et par an, avec doublement en cas de récidive dans un délai de deux ans, pour tous les cas où il ne serait pas remis au vendeur de proposition de contrat écrit, si une ou plusieurs clauses écrites font défaut, ou encore si la convention n'est pas conforme au contrat type visé à l'article L.631-24.

Il appartient donc à l'acheteur de proposer au producteur un contrat respectueux des stipulations de l'accord interprofessionnel ou des dispositions du décret en conseil d'état. L'obligation de contractualisation pèse donc entièrement sur l'acheteur, le producteur ayant quant à lui "*la faculté de refuser ce contrat*" comme l'a rappelé Bruno Le Maire.

C'est cette liberté offerte aux producteurs qui doit aujourd'hui permettre d'exclure la formation d'un contrat d'intégration. Eu égard à la concentration des acheteurs dans certaines filières, on peut malgré tout douter de la réelle capacité des producteurs à refuser un contrat. Plus que le dispositif de contractualisation lui-même, c'est la force de négociation des producteurs, au sein des groupements, qui leur permettra de négocier.

S'agissant de la mise en œuvre de ces sanctions, le texte donne pour mission à la DGCCRF et aux agents du Ministère de l'Agriculture de rechercher et de sanctionner les éventuels manquements à cette obligation contractuelle.

* * *

La volonté de contractualiser le négoce agricole est louable, et mérite d'être saluée, dans la mesure où l'objectif poursuivi par le législateur est de rééquilibrer les rapports de force existant entre les producteurs et les acheteurs, c'est à dire principalement les opérateurs de la grande distribution.

A cet égard, on ne peut que saluer cet effort tendant à redonner aux agriculteurs une place de choix dans la négociation du prix de vente de leurs produits.

Dans ce cadre, il semble urgent de compléter utilement le dispositif afin de pouvoir faire de la contractualisation une règle effectivement applicable dans toutes les filières, à moins que certaines ne puissent s'accommoder du consensualisme, sans que cela ne vienne préjudicier aux intérêts des producteurs.

Malgré tout, on peut légitimement s'interroger sur ce que sera l'impact réel de la contractualisation sur le marché, et sur la situation des agriculteurs producteurs. Car en effet, si la rédaction d'un contrat pourra permettre aux agriculteurs de sécuriser leurs débouchés tant sur un plan quantitatif que s'agissant du prix, il paraît utopique de penser que la seule forme du contrat redonnera au producteur un poids plus important au moment de fixer le prix, ou tout du moins de négocier les conditions et modalités de fixation de celui-ci.

En matière d'élevage de porcs, par exemple, on sait que quasiment 95 % des relations sont d'ores et déjà contractualisées. Or, ce n'est pas pour autant que ces relations commerciales sont équitables. A cet égard, il semble que dans ce secteur, fasse défaut une véritable force de négociation avec les acheteurs, que sont pour la plus grande part les abattoirs.

La contractualisation apparaît dès lors plus comme l'un des outils devant permettre aux agriculteurs de sécuriser leurs débouchés et de pérenniser leurs exploitations, en limitant autant que possible la volatilité des prix.

Mais sans un développement et un renforcement du rôle des organisations de producteurs, il est évident que la place des agriculteurs dans le négoce agricole n'en sera pas de facto améliorée dès lors que les rapports de force des producteurs et de la grande distribution sont déséquilibrés, ainsi que nous l'avons déjà dit.

Pour cette raison, il est impératif de pouvoir offrir aux producteurs le soutien d'une nouvelle organisation des filières de production, afin que l'acheteur, qui a l'obligation de proposer le contrat au producteur, ne se trouve dans une position d'imposer le contrat.

C'est pourquoi le législateur a complété le dispositif en introduisant de nouvelles dispositions censées renforcer les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles.

Car ce n'est qu'à ce prix que les agriculteurs producteurs pourront être de taille à lutter avec leurs partenaires au moment de la rédaction de leurs contrats.

B - Sociétés coopératives et organisations de producteurs

1 - Organisations de producteurs et interprofessions

a) renforcement des organisations de producteurs

Ainsi que nous venons de le voir, le législateur a souhaité compléter le nouveau dispositif systématisant la contractualisation en renforçant le rôle des organisations de producteurs et des interprofessions dans le négoce agricole.

- Le but avoué de ces ajustements, s'agissant tout d'abord des **organisations de producteurs**, est de permettre aux producteurs de mieux peser sur les marchés.

Pour cela, et afin de favoriser une plus grande concentration de la production, le législateur a prévu, à l'article L.551-2 du code rural que les organisations de producteurs peuvent déléguer tout ou partie leurs missions aux associations d'organisations de producteurs, le texte prévoyant expressément que ces associations peuvent, à ce titre, prendre des mesures d'adaptation de la production au marché.

Cette prérogative est particulièrement importante dans la mesure où cela signifie que les associations d'organisations de producteurs, dont l'influence sera naturellement bien supérieure aux producteurs et organisations de producteurs, auront un réel pouvoir de régulation du marché.

L'article L.551-3 du code rural, également modifié par la loi de modernisation agricole, confie au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les critères de reconnaissance permettant d'apprécier si l'activité d'une organisation peut ou non être considérée comme suffisante au regard de la concentration des opérateurs sur un marché déterminé.

Cette modification législative donne au pouvoir réglementaire une réelle possibilité d'ajuster les forces en présence en influant sur la concentration de la production dès lors qu'il aura été constaté l'insuffisance de l'activité de certaines organisations de producteurs.

Il est ainsi prévu de réaliser un véritable bilan de l'organisation économique de la production et de l'efficacité des modes de commercialisation, au regard notamment de la contribution de l'organisation de producteurs au revenu des producteurs et de la sécurité juridique du mode de commercialisation vis à vis des règles de concurrence.

C'est au vu de bilan que le pouvoir réglementaire, par décret, pourra écarter la possibilité de reconnaître des organisations de producteurs, soit de façon générale, soit dans certaines secteurs déterminés.

Un premier bilan de l'organisation économique et de l'efficacité des différents modes de commercialisation devra être effectué avant le 1er janvier 2012.

b) Le rôle des interprofessions réévalué

L'article 20 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche a revu l'organisation de la section I du chapitre II du titre III du livre VI du code rural sur les dispositions applicables aux organisations interprofessionnelles agricoles. L'objectif de cette réorganisation est de renforcer le rôle des interprofessions dans la relation producteur / premier acheteur en assurant une meilleure organisation commerciale de l'offre.

Les missions des organisations interprofessionnelles sont précisées et clarifiées :

En premier lieu, la loi de modernisation a entendu **clarifier les missions** dévolues aux organisations interprofessionnelles. Sur ce point, on notera qu'il n'y a en réalité pas de modification substantielle de l'article L.632-1 du code rural.

On retrouve cependant au premier rang des missions confiées aux organisations interprofessionnelles l'adaptation de l'offre à la demande et le développement des démarches contractuelles.

En outre, et comme cela était déjà prévu dans le secteur laitier, la loi de modernisation agricole a introduit la possibilité pour les organisations interprofessionnelles d'élaborer et de diffuser des indices de tendances des marchés concernés ainsi que tout élément de nature à éclairer la situation de la filière, la seule limite étant de ne pas faire obstacle aux règles de la concurrence.

Ces données, qui n'ont aucune vocation à fournir aux différents opérateurs des prix directeurs, mais bien de donner une meilleure visibilité et une meilleure transparence sur les marchés.

En outre, l'article L.632-2-1 précise les missions des organisations interprofessionnelles s'agissant de leur entremise en matière contractuelle: *"Les organisations interprofessionnelles reconnues peuvent être consultées sur les orientations et les mesures des politiques de filière les concernant.*

Elles peuvent définir, dans le cadre d'accords interprofessionnels, des contrats types, dont elles peuvent demander l'extension à l'autorité administrative, intégrant des clauses types relatives aux modalités de détermination des prix, aux calendriers de livraison, aux durées de contrat, au principe de prix plancher, aux modalités de révision des conditions de vente en situation de fortes variations des cours des matières premières agricoles, ainsi qu'à des mesures de régulation des volumes dans le but d'adapter l'offre à la demande. Elles peuvent également, dans le cadre de ces accords, prévoir les modalités de suivi des contrats exécutés en application des contrats types et établir des guides de bonnes pratiques contractuelles qui ne peuvent pas faire l'objet d'une extension.

Afin d'améliorer la connaissance des marchés, les organisations interprofessionnelles peuvent élaborer et diffuser des indices de tendance des marchés concernés, ainsi que tout élément de nature à éclairer la situation de la filière.

Elles peuvent, dans le cadre d'accords interprofessionnels qui ne peuvent pas faire l'objet d'une extension, imposer à leurs membres l'étiquetage de l'indication du pays d'origine des produits agricoles, alimentaires ou produits de la mer, bruts ou transformés."

On notera avec intérêt que la loi offre désormais la possibilité aux organisations interprofessionnelles la possibilité d'élaborer des contrats types et d'en étendre les clauses par accord interprofessionnel. Pour opérer une telle extension, l'organisation interprofessionnelle doit adresser sa demande au Ministère de l'agriculture, qui dispose d'un délai de 2 mois pour l'instruire et y répondre. A défaut de réponse, la demande d'extension est réputée acceptée.

Ce délai est porté à 3 mois dès lors que l'accord interprofessionnel dont l'extension est sollicitée concerne un contrat type, puisqu'il faut en pareille situation soumettre la demande à l'autorité de la concurrence pour avis, laquelle dispose elle-même d'un délai de 2 mois pour répondre.

c) La possibilité pour les organisations interprofessionnelles de se regrouper en collèges

Les organisations interprofessionnelles pourront désormais se regrouper en collèges, en regroupant leurs membres en fonction du type d'activité qu'ils représentent (Article L.632-1 du code rural).

d) Accroissement de la concentration des organisations interprofessionnelles

La loi de modernisation de l'agriculture ayant maintenu l'obligation pour les organisations interprofessionnelles de se doter d'une instance de conciliation (Article L.632-1-3 du code rural), le législateur a souhaité accroître le pouvoir de négociation des organisations interprofessionnelles.

Pour cela, les organisations interprofessionnelles sont invitées à se concentrer: — *"Il ne peut être reconnu qu'une organisation interprofessionnelle par produit ou groupe de produits. Lorsqu'une organisation interprofessionnelle nationale est reconnue, les organisations interprofessionnelles régionales constituent des comités de cette organisation interprofessionnelle nationale et sont représentées au sein de cette dernière."*

L'article L.632-2 du code rural prévoit néanmoins deux exceptions, relatives d'une part aux producteurs exerçant dans le secteur viti-vinicole, et d'autre part aux filières produisant sous le bénéfice d'un signe ou label de qualité.

En outre, il est intéressant de noter que le législateur invite les organisations interprofessionnelles à "établir des guides de bonnes pratiques contractuelles qui ne peuvent pas faire l'objet d'une extension." (Article L.632-2-1 du code rural)

2 - Les ordonnances du 6 mai 2010

Quatre ordonnances importantes méritent un éclairage. Publiées le 6 mai 2010, ces ordonnances modifient de façon plus ou moins importante le code rural.

a) L'ordonnance n° 2010-462 du 6 mai 2010⁵⁰

Ce texte apporte une modification terminologique plus symbolique que juridique, encore qu'elle témoigne de l'intérêt portée par les pouvoirs publics au secteur de la pêche, puisque le code rural change de dénomination pour s'intituler « *Code rural et de la pêche maritime* ».

En outre, cette ordonnance vient renforcer la protection du milieu aquatique tout en procédant à une réorganisation de la filière. L'objectif de cette réforme est double : garantir de manière durable une exploitation du patrimoine piscicole tout en maintenant un niveau d'exploitation et de commercialisation des produits de la mer efficace.

b) L'ordonnance n° 2010-459 du 6 mai 2010⁵¹

Cette ordonnance apporte des modifications importantes concernant les sociétés coopératives et les organisations de producteurs d'une part, et concernant la réglementation européenne en matière de signes d'identification de la qualité et de l'origine.

⁵⁰ JORF du 7 mai 2010, p. 8304.

⁵¹ JORF du 7 mai 2010, p. 8286.

- S'agissant des coopératives agricoles, on précisera tout d'abord que le nouvel article L.525-1 du code rural prévoit désormais l'obligation pour les sociétés coopératives de se conformer aux statuts types tels qu'ils ont été modifiés par les arrêtés des 27 mars 2009 et 31 juillet 2009.

Cette modification n'est pas sans conséquence quand on sait que ces nouveaux statuts types, qui s'imposent désormais aux coopératives, prévoient le transfert de propriété des produits apportés par le producteur à la coopérative. Ainsi que le fait justement remarquer M. BARBIERI, « *cette innovation n'a pas reçu d'écho à la mesure de son importance, alors qu'elle porte en germe des conséquences pratiques considérables et qu'elle constitue une source de conflits non négligeable* ». ⁵²

La seconde modification majeure portée aux sociétés coopératives concerne le régime de responsabilité des dirigeants, lequel est précisé. Le nouvel article L.524-5-1 du code rural précise que la responsabilité individuelle et solidaire des administrateurs à l'égard de la société et des tiers à raison découle des infractions aux dispositions législatives ou réglementaires applicables aux coopératives, de la méconnaissance des statuts ou encore des fautes qu'ils auraient commises dans leur gestion.

L'ordonnance du 6 mai 2010 prévoit également, par la création d'un article L.526-7-1 du code rural, que la nullité des opérations de fusion ou de scission ne peut résulter que de la nullité de la délibération de l'une des assemblées qui a décidé de l'opération.

Le souhait du législateur est à l'évidence de sécuriser ces opérations. Le délai d'action en nullité, de six mois à compter de la dernière inscription au RCS, témoigne de cette volonté. La possibilité offerte au Tribunal saisi d'accorder un délai de régularisation en est la confirmation.

Cette rigueur relative est compensée par les nouvelles dispositions de l'article L.526-4 du code rural, prévoyant qu'à peine de nullité de la délibération, l'assemblée générale extraordinaire doit statuer "après lecture du rapport spécial de révision", lequel a obligatoirement été porté à la connaissance de chaque associé.

- Concernant les organisations de producteurs, les articles 551-1 et L.551-2 du code rural précisent à présent les conditions de création, de reconnaissance ainsi que l'objet et les pouvoirs des organisations de producteurs, mais également des associations d'organisations de producteurs.

La réglementation européenne en matière de signes d'identification de la qualité et de l'origine ayant évolué consécutivement à la réforme de l'OCM viti-vinicole, une modification des dispositions du Code rural était devenue nécessaire. C'est l'objet de cette ordonnance, portant refonte du titre VI du livre VI du code rural.

Une partie du code rural est désormais consacrée aux plants de vigne, le code du vin étant dans le même temps expressément abrogé.

Pour l'essentiel, l'ordonnance, dans ses articles 4 à 8, vient adapter le code rural afin, d'une part, de reprendre les dispositions autrefois contenues, dans le code du vin, et afin, d'autre part, de mettre en conformité ces dispositions avec la réglementation en la matière. (Articles L 640-1 et suivants du Code rural).

⁵² Revue de droit rural, Août- septembre 2010, p.14.

c) L'Ordonnance n° 2010-460 du 6 mai 2010⁵³

Cette ordonnance procède à des adaptations relatives aux compétences des agents en matière d'inspection et de contrôle, selon qu'ils agissent dans le cadre de l'exercice normal des pouvoirs de police de l'administration, dans le cadre des pouvoirs de police administrative sous le contrôle du juge judiciaire ou dans le cadre de pouvoirs de police judiciaire.

d) L'Ordonnance n° 2010-461 du 6 mai 2010⁵⁴

Cette dernière ordonnance, essentiellement technique, vient apporter des adaptations aux dispositions législatives du code rural et de la pêche maritime aux modifications du renvoi aux normes réglementaires.

CHAPITRE IV - UNE COUVERTURE DES RISQUES AGRICOLES ACCRUE

Pour réformer un système reposant essentiellement sur la solidarité nationale, à travers le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), institué par la loi du 10 juillet 1964, pour prendre en compte les évolutions du dispositif de gestion des risques liées au bilan de santé de la PAC, et afin de renforcer la compétitivité de l'agriculture française, la loi de modernisation de l'agriculture a procédé à une réforme ambitieuse en ce domaine⁵⁵.

La nouvelle « *gestion des risques en agriculture* » prend sa place dans le Code rural et de la pêche maritime aux articles L 361-1 et suivants du Code rural⁵⁶.

Elle repose sur un fonds national de gestion des risques en agriculture (A), la création d'un Comité national de gestion des risques en agriculture (B) et la mise en place d'une réassurance publique (C).

A – Le nouveau fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)

Ce fonds, qui se substitue au FNGCA, bénéficie d'une mission élargie consistant à participer au financement des dispositifs de gestion des aléas climatiques, sanitaires, phytosanitaire et environnemental dans le secteur agricole (L. 361-1 du Code rural).

Les recettes de ce fonds sont identiques à celle de l'ancien. Il est abondé par une taxe de 11 % sur la totalité des primes et cotisations versées au titre des assurances dommages aux bâtiments et au cheptel morts et des assurances responsabilité civile et dommages relatifs aux véhicules utilitaires, ainsi qu'à une subvention inscrite au budget de l'Etat.

⁵³ JORF du 7 mai 2010, page 8292.

⁵⁴ JORF du 7 mai 2010, page 8302.

⁵⁵ Articles 26 et 27 de la loi.

⁵⁶ Sur ce dispositif, P. BILLET, La réforme de la gestion des risques en agriculture, Revue de droit rural, oct. 2010, Etude 25, p. 68.

Ce fonds est divisé en trois sections :

- une première section relative à l'indemnisation des pertes économiques liées à l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale ou d'un incident environnemental. Suite au bilan de santé, sa mise en place était prévue pour le 1^{er} janvier 2011 (article L. 361-3 du Code rural) ;
- une deuxième section destinée au financement des aides au développement des assurances récoltes. Cette section prend en charge une partie des primes d'assurance multirisque climatique en complément de l'aide européenne de soutien à l'assurance, sans que le total de ces deux aides ne puisse dépasser 65 % de la prime d'assurance (article L. 361-4 du Code rural) ;
- une troisième et dernière section relative à l'indemnisation des calamités agricoles, à savoir les risques agricoles autres qu'assurables, dont la définition est identique à celle antérieurement en vigueur, à savoir les dommages d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel climatique, avec des moyens de lutte insuffisants ou inopérants (L. 361-5 du Code rural)⁵⁷.

B – Les compétences élargies du nouveau Comité national de gestion des risques en agriculture (CNAA)

Compétent pour l'ensemble des risques visés au titre des trois sections du FNGRA, et donc en matière d'assurance récolte, le CNAA peut également être consulté sur tous les textes réglementaires liés au fonds, ainsi que sur les risques affectant les exploitations agricoles, les modalités de fonctionnement des fonds de mutualisation agréés, sur les conditions de développement des produits d'assurance et encore sur les instruments appropriés de gestion des risques, y compris les techniques autres que les assurances et fonds de mutualisation.

Un décret en date du 28 juin 2011⁵⁸ est venu fixer les modalités de gestion du FNGRA, la composition, les missions et les modalités de fonctionnement Comité national de gestion des risques en agriculture et des comités départementaux d'expertise⁵⁹.

C – La réassurance publique en chantier

Le gouvernement s'était engagé à présenter dans un délai de 6 mois, à compter de la promulgation de la loi, les conditions et modalités d'un mécanisme de réassurance publique en réponse à des circonstances exceptionnelles touchant le secteur agricole, de manière à élargir l'offre assurantielle privée.

Ces conditions et modalités sont font attendre. Or il semble que les assureurs ne se lanceront dans la proposition de dispositifs assurantiels à tous les agriculteurs si et seulement si les pouvoirs publics garantissent la mise en place d'une réassurance publique, quine s'est pas encore concrétisée.

⁵⁷ Cf. Arrêté du 29 décembre 2010 fixant la liste des risques considérées comme assurables pour la gestion du FNGRA, JORF du 31 décembre 2010.

⁵⁸ Décret n° 2011-785 du 28 juin 2011, JORF du 30 juin 2011, p. 11171.

⁵⁹ Articles D 361-1 et s. du Code rural.

CHAPITRE V - LES ÉVOLUTIONS FISCALES ET SOCIALES POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES VARIATIONS DE REVENUS

C'est un constat unanime : la volatilité croissante du prix des matières premières agricoles entraîne de fortes variations des revenus des exploitations agricoles d'une année sur l'autre. Aussi, pour répondre à ce nouvel environnement, le législateur, sous la pression des organisations professionnelles agricoles, a-t-il poursuivi le développement des outils de lissage du revenu agricole, dont certains avaient déjà été présentés dans le rapport français de la Commission III présenté au congrès de Cambridge.

A – L'assouplissement des conditions de constitution et d'utilisation de la déduction pour aléas

La déduction pour aléa, rappelons le, permet aux exploitants agricoles de provisionner chaque année une fraction de leur bénéfice imposable - dans la limite de 23.000 € par an - qu'ils peuvent placer sur un compte d'affectation ouvert auprès d'un établissement de crédit pour faire face, le moment venu, à un aléa figurant au nombre de ceux mentionnés à l'article 38 sexdecies J de l'annexe III du Code général des impôts.

Ces sommes doivent ensuite être rapportées au bout de dix ans dans les comptes de l'exploitation si elles n'ont pas été utilisées. En tout état de cause, tout retrait au cours de l'exercice (et ce quel qu'en soit le motif, c'est-à-dire conforme ou non à la finalité de la DPA) entraîne la réintégration des sommes retirées au bénéfice imposable de cet exercice.

Il sera rappelé que la loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008⁶⁰ avait conditionné les déductions pour aléa à la souscription d'une assurance récolte par les exploitants. La loi de finance de 2010⁶¹ a pour sa part créé une nouvelle hypothèse d'utilisation de la DPA en cas de survenance d'un aléa économique. Ainsi avec cette mesure, lorsque la valeur ajoutée produite par l'entreprise agricole diminue d'au moins 10% par rapport à la moyenne des valeurs ajoutées des trois exercices précédents, l'aléa économique est caractérisé, et la DPA peut être utilisée.

Avant la LMA du 28 juillet 2010, l'article 72 D bis du CGI posait comme condition de déductibilité fiscale de la DPA, que les sommes correspondantes soient inscrites sur un compte d'affectation au plus tard dans les trois mois de la clôture de l'exercice au titre duquel la déduction est pratiquée. Mais la plupart des exploitants qui souhaitaient constituer une DPA étaient très souvent dans l'incapacité d'évaluer les revenus dégagés dans ce délai de 3 mois, alors que c'est précisément à partir de ces revenus que la DPA est calculée. Aussi le nouveau dispositif a-t-il étendu ce délai à 6. Ce délai est cependant limité à la date de dépôt de déclaration des résultats se rapportant à l'exercice au titre duquel la DPA est pratiquée (2ème jour ouvré après le 1^{er} mai suivant la date de clôture).

⁶⁰ Loi 2008-1443 du 31 décembre 2008, article 78 IV, JORF n°0304 du 31 décembre 2008, p. 20518.

⁶¹ Loi n°2009-1673, du 30 décembre 2009, JORF n°0303 du 31 décembre 2009, p. 22856.

Les conditions de réintégration des sommes sont également assouplies. En effet, le dispositif en vigueur avant la loi permettant l'utilisation de la DPA en cas d'aléa économique était peu opérationnel dans la mesure où, pour calculer la différence de revenus de plus de 10 % avec les exercices précédents, il était nécessaire d'avoir clôturé l'exercice de survenance de l'aléa économique. Aucune réintégration de DPA ne pouvait plus être réalisée, alors que c'était précisément sur l'exercice de survenance de cet aléa qu'il était nécessaire d'agir, pour lisser les résultats de l'entreprise. La LMA rend maintenant possible la réintégration des sommes prélevées sur le compte de la DPA dans un délai de six mois à compter de la clôture de l'exercice au cours duquel est survenu l'aléa et dans la limite de la date de dépôt de la déclaration de résultat.

B - Une moyenne triennale pour le calcul du seuil de rattachement des activités accessoires aux bénéfices agricoles

Les activités accessoires relèvent en principe des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou des bénéfices non commerciaux (BNC), au titre de l'impôt sur le revenu. Mais l'article 75 du Code général des impôts permet le rattachement des produits de ces activités accessoires aux bénéfices agricoles, dès lors qu'ils restent modestes. Ils ne doivent pas représenter plus de 30 % des produits de l'activité agricole proprement dite, dans la limite de 50.000 euros.

Si les recettes accessoires dépassent la plus petite de ces deux valeurs, elles ne sont plus rattachables aux bénéfices agricoles. Les aléas économiques et climatiques font varier fortement les revenus d'une exploitation, et donc le montant des revenus accessoires non-agricoles rattachables aux BA d'une année sur l'autre.

Même si la question s'est posée, le niveau des seuils de rattachement des recettes d'activités accessoires aux bénéfices agricoles n'a pas été modifié.

En revanche, il semblait nécessaire de prendre en compte la grande variabilité d'une année sur l'autre des résultats des exploitations agricoles, soumises à de plus en plus fortes fluctuations des prix de vente de leurs productions.

C'est pourquoi le nouveau dispositif prévoit que les revenus accessoires ne soient pas calculés sur une année mais sur une moyenne de trois ans, et comparés à cette même moyenne pour les activités proprement agricoles.

Le même régime a été aligné en matière de TVA.

L'objectif de cet aménagement de texte est de pouvoir comparer la moyenne des recettes BIC sur trois ans à la moyenne des recettes BA sur la même période.

C – L'aménagement de la charge fiscale pour les personnes soumises à la moyenne triennale fiscale

Il s'agit de mettre en place un système de lissage fiscal destiné à amortir les effets de la crise agricole pour les exploitants agricoles.

Les agriculteurs qui, soumis à un régime réel d'imposition, ont opté pour le système de la moyenne triennale (article 75-0 B du CGI), se voient proposer pour la détermination du bénéfice agricole retenu pour l'assiette de l'impôt progressif des années 2010 et 2011, de lisser le revenu de l'année 2007.

Dans les faits, il ne s'agit que d'un report et non d'une suppression de charges dues : en effet, le dispositif prévoit de diminuer d'1/6^{ème} le bénéfice de l'année 2007 (de cette façon, les personnes soumises à la moyenne triennale au titre des années 2007 à 2009 verront leur charge allégée) pour reporter cette charge d'1/6^{ème} au titre de l'impôt devant être acquitté en 2011.

Il convient enfin de préciser que ce mécanisme ne revêt aucun caractère obligatoire puisqu'il peut s'exercer « *sur option du contribuable* », c'est-à-dire seulement si l'exploitant agricole le souhaite.

D – Etalement exceptionnel de la charge fiscale pour les personnes soumises à la moyenne triennale

Mesure conjoncturelle, l'article 39 de la loi de modernisation de l'agriculture donne la possibilité pour les exploitants d'étaler la charge fiscale sur une année supplémentaire. En effet, certains agriculteurs, et en particuliers les céréaliers ont connu en 2007 une hausse des cours, augmentant d'autant leurs revenus. Cependant, la donne a bien changé depuis. La tendance des cours s'est totalement retournée. Avec l'application de la moyenne triennale, les exploitants supportent encore l'augmentation des cours.

Aussi, pour leur permettre d'y faire face, un étalement des charges fiscales a été mis en place. Ainsi, en 2010, un sixième du bénéfice de 2007 est retiré de l'assiette de l'impôt sur le revenu dû et calculé sur la moyenne triennale de 2007 à 2009, et se trouve réintégré en 2011 sur l'impôt dû au titre de l'année 2010.

E - Minoration du revenu imposable pour paiement par avance des charges sociales

L'objet de cette mesure est de permettre aux exploitants, lorsqu'ils connaissent une année meilleure que les autres, de payer par anticipation une part des cotisations sociales de l'année suivante, afin de mieux lisser le paiement des charges fiscales et sociales.

Les cotisations sociales des agriculteurs dues au titre d'une année sont calculées à partir de la moyenne des revenus professionnels des trois années précédentes ou sur la base des revenus de l'année précédente, au choix des agriculteurs. Ceux-ci sont placés dans une situation bien différente des commerçants et indépendants, pour qui les cotisations sont calculées sur l'année en cours.

Accessible à tous les agriculteurs imposés au régime réel, qu'ils soient à la moyenne triennale ou aient opté pour un calcul des cotisations sur l'année précédente, le nouveau dispositif prévoit la possibilité de verser par avance à la MSA, jusqu'à concurrence de 50 % du montant des cotisations sociales dues au cours de l'année en cours.

Ce montant est déduit de celui dû à la MSA l'année suivante.

Dans le même temps, l'article 72 F du Code général des impôts précise que cet à-valoir est déductible du résultat de l'exercice au cours duquel il est versé afin de déroger au principe selon lequel, pour les exploitants imposés au réel, les cotisations sociales sont une charge fiscalement déductible du bénéfice imposable l'année au titre de laquelle les prestations auxquelles elles ouvrent droit sont acquises.

La demande des intéressés peut être formulée chaque année auprès de la caisse de MSA dont ils relèvent.

F – Les mesures fiscales pour encourager le secteur sylvicole

On citera ici, sans les développer, d'autres mesures fiscales ayant trait au volet forêt de la LMAP, tendant à doper la sylviculture⁶². En effet le législateur a fait le constat qu'une partie de la forêt était sous exploitée alors que les besoins en bois augmentent et que de nouveaux marchés se développent :

- Elargissement du champ d'application de la réduction pour investissements ou travaux forestiers (article 199 decies H du Code général des impôts) ;

- Taux de TVA réduit (5,5 %), pour les travaux sylvicoles de prévention en vue de la défense des forêts contre les incendies réalisés par les associations syndicales autorisées (ASA).

- Compte épargne d'assurance pour la forêt (CEAF) bénéficiant d'avantages fiscaux, ouvert exclusivement aux personnes physiques ayant souscrit une assurance couvrant au moins le risque tempête et visant à faciliter la gestion forestière en cas d'incendie ou d'aléa climatique important (article L. 261-1 et s. du Code forestier).

CHAPITRE VI – LA PROTECTION DE L'ESPACE RURAL

Dans le prolongement immédiat de la loi « Grenelle 2 de l'environnement », du 12 juillet 2010, qui s'est penchée sur le problème de la « consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers », la LMAP renforce le dispositif préexistant, notamment issu de la loi du 23 février 2005 de modernisation des territoires ruraux, dont la mise en œuvre tend à protéger les territoires ruraux.

Cette protection du territoire rural semble être devenue une priorité pour les pouvoirs publics. Le Ministre de l'agriculture a souligné son importance dans l'exposé des motifs du projet de loi de modernisation de l'agriculture :

« Afin d'assurer sa pérennité, il est important d'assurer le développement durable de l'agriculture, de la forêt et des territoires, et de préserver le capital de production de l'agriculture, notamment le foncier agricole. En effet, l'enjeu de sa préservation est crucial, d'autant plus que le rythme annuel de consommation des terres agricoles s'accélère (...) Il devient urgent de mettre en œuvre une véritable politique de préservation du foncier agricole en France, en se fixant comme objectif de réduire de moitié le rythme de consommation agricoles d'ici 2020 »⁶³.

Ce phénomène d'artificialisation des terres agricoles n'est ni nouveau, ni spécifiquement français. Ainsi que le relève justement Jean Paul Charvet, l'urbanisation est un phénomène mondial, puisque les villes, qui n'accueillaient en leur sein que 10% de la population de la planète en 1800, regroupent aujourd'hui plus de 50 %⁶⁴.

Ce conflit permanent d'usage sur les terres agricoles appelait nécessairement une réaction, dans le but de préserver autant que possible, à l'avenir, les espaces agricoles.

⁶² Sur ce point, Dictionnaire permanent Entreprise agricole, Numéro spécial Modernisation de l'agriculture et de la pêche, Bull. n° 433-1, septembre 2010 ; A. ARNAUD-EMERY, la fiscalité dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, RD Rur. octobre 2010, Etudes n° 21, p. 49.

⁶³ Exposé des motifs projet de LMAP.

⁶⁴ JP CHARVET, Atlas de l'Agriculture (comment pourra t'on nourrir le monde en 2050 ?), Ed. Autrement, Paris, septembre 2010.

C'est dans cette perspective que le Conseil de l'Europe avait mis au point un projet de charte européenne de l'espace rural, adopté sous forme de Recommandations par le Conseil le 23 avril 1996⁶⁵.

En France, on le sait, les sols agricoles ont été amputés de 279.000 ha entre 2006 et 2009, soit une moyenne de 93.000 ha par an. Les espaces artificialisés (constructions et chantiers, infrastructures routières).

Ceci représente la perte de 236 ha par jour d'espaces agricoles et naturels pendant cette période. Nous pouvons donc en conclure que la perte sur 7 ans représente la superficie d'un département français moyen⁶⁶.

C'est le titre V de la loi, intitulé "Inscrire l'Agriculture et la forêt dans un développement durable des territoires" qui a pour ambition de permettre à l'agriculture et à la forêt d'assurer leur durabilité dans des territoires préservés.

Pour cela, la loi a mis en place une politique de lutte contre la consommation des terres agricoles, avec la création de nouveaux plans de référence, la création d'une commission départementale de la consommation des espaces agricoles, et la limitation de l'implantation de certains équipements sur des terres agricoles.

On le voit, la volonté du législateur est de soumettre autant que possible le droit de l'urbanisme, en zone périurbaine, aux nouvelles exigences de la préservation de l'espace agricole.

Alors que la loi "Grenelle 2" du 12 juillet 2010 s'est plutôt attachée à la protection de l'espace rural, la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 tend à préserver l'espace rural, pour reprendre la distinction qu'avait fort justement faite le Professeur HUDAULT en 1995. Les deux lois ont vocation à se compléter, l'ensemble participant de la protection de l'espace foncier naturel⁶⁷, consacré comme "territoires ruraux" par la loi de modernisation de territoires ruraux du 23 février 2005.

L'insuffisance des mesures envisagées, dans un premier temps dans la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, puis dans la loi susvisée du 23 février 2005 de développement des territoires ruraux, a poussé le législateur à envisager de nouvelles mesures au service de la protection des espaces agricoles, notamment périurbains.

A - De nouveaux documents de références pour les documents d'urbanisme

Tout d'abord, un Plan Régional de l'Agriculture Durable (PRAD) a vu le jour. Sa vocation est de prendre en compte l'activité agricole dans la rédaction et l'élaboration des documents d'urbanisme.

Ce PRAD doit fixer « les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agroindustrielle de l'Etat dans la région en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux ». Il est fixé par arrêté du Préfet de Région.

⁶⁵ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe - session ordinaire de 1996 - Recommandation 1296 relative à une charte européenne de l'espace rural: 11ème séance, 23 avril 1996

⁶⁶ source: SSP - Agreste - Teruti - Lucas

⁶⁷ Conseil de l'Europe - Assemblée parlementaire, Charte européenne de l'espace rural: 2ème projet par Joseph HUDAULT, Strasbourg, 17 février 1995, doc/1995/fal.95

Lors de l'élaboration du PRAD, le préfet devra prendre en compte les différentes orientations apportées par les directives territoriales d'aménagement et de développement durables définies par l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Par la suite, une fois le PRAD élaboré, il doit être porté à la connaissance des communes et établissements publics de coopération intercommunale par le Préfet, pour toute élaboration ou révisions des documents d'urbanisme⁶⁸.

Cependant, tel qu'a pu le souligner David GILLIG⁶⁹, cette disposition n'aura certainement qu'un impact très limité puisque ces mesures ne s'imposent pas aux auteurs d'un document d'urbanisme et qu'il n'y a pas de hiérarchie? Aussi, quand bien même le document ne serait pas porté à la connaissance des communes ou des établissements publics, la régularité de l'acte adopté n'en serait pas affecté. Le défaut de sanction est d'ailleurs clairement formulé par l'article L.111-2-1 du code rural qui dispose que « tout retard ou omission dans la transmission desdites informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements ».

Sur un plan pratique, on soulignera que le décret n° 2011-531 du 16 mai 2011 a défini le périmètre du PRAD, qui apparaît centré sur l'agriculture. Ce texte réglementaire est complété par une circulaire du 23 mai 2011, laquelle propose un cadrage national des enjeux pouvant être déclinés au niveau local⁷⁰.

La loi de modernisation de l'agriculture a également instauré un Plan Pluriannuel Régional de Développement Forestier (PPRDF) qui a pour ambition d'identifier, à l'échelle régionale, « les massifs forestiers qui justifient, en raison de leur insuffisante exploitation, des actions prioritaires pour la mobilisation du bois » (article L. 4-1 du code forestier).

Ce plan sera élaboré par un comité comprenant des représentants régionaux des chambres d'agriculture, des propriétaires forestiers et des professionnels de la production forestière, sous l'autorité du préfet de région en association avec les collectivités territoriales concernées.

Comme le PRAD, le PPRDF devra être porté à la connaissance des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, par le Préfet⁷¹.

⁶⁸ Article L-111-2-1 du code rural

⁶⁹ Le droit de l'urbanisme après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, RDR Octobre 2010, Etude 23, p.59

⁷⁰ Circulaire. DGPAAT/SDBE/C2011-3042, 23 mai 2011

⁷¹ Dictionnaire Permanent Entreprise agricole n° 442 – Juin 2011 p.2

B - La recherche de limitations des constructions sur les terres agricoles

La première disposition est une taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus rendus constructibles, insérée à l'article 1605 nonies du Code Général des Impôts.

Cette taxe vise les personnes physiques ou morales domiciliées ou non en France, quel que soit le régime fiscal, et concerne la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement postérieurement au 13 janvier 2010 par un PLU ou tout autre document d'urbanisme.

Sont cependant exclus de ce dispositif les terrains pour lesquels une décoration publique a été prononcée en vue d'une expropriation, les terrains classés en zone constructible depuis plus de 18 ans, les terrains dont le prix de cession est inférieur à 10 fois le prix d'acquisition, et enfin les terrains dont le prix de cession est inférieur à 15.000 €⁷².

Cette taxe a été mise en place par le législateur dans le but d'encadrer les pratiques spéculatives faites sur les terrains constructibles. Si cette démarche aurait pu être salubre, les critiques de la doctrine ne se sont pas fait attendre, en particulier sur le risque de doublon avec la taxe communale sur les cessions de terrains nus devenus constructibles au sens de l'article 1529 de code général des impôts⁷³.

Pour le législateur, il ne s'agit pas de doublon, puisque les recettes fiscales seront utilisées pour le financement des jeunes agriculteurs. Cependant, il est fort peu probable que les contribuables aient la même analyse.

La loi de modernisation de l'agriculture a également voulu compléter l'arsenal dont disposent les Etats ainsi que les collectivités locales pour éviter que les terres agricoles soient utilisées d'autres fins que des activités agricoles. Déjà, l'article R.123-18 du code de l'urbanisme prévoit que les zones NC des POS, ainsi que la zone A des PLU soient des zones "à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous sol". Le législateur a également entendu encadrer le développement des installations d'énergies renouvelables qui prennent place sur les terres agricoles.

Ainsi, pour encadrer l'installation de panneaux photovoltaïques sur les terres agricoles, plusieurs dispositions du Code l'urbanisme ont été modifiées.

Tout d'abord, dans les communes n'ayant pas de PLU, mais une carte communale, ou tout autre document d'urbanisme en lieu et place, les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ne peuvent être autorisées en dehors des parties déjà urbanisées la commune que si elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale, ou forestière⁷⁴.

La même disposition est prévue pour toute construction, dans les zones naturelles, agricoles et forestières des communes couvertes par un PLU, ainsi que dans les zones non constructibles des communes disposant d'une carte communale, avec l'obligation supplémentaire qu'elles ne mettent pas en péril la protection des espaces naturels et des paysages (article L.123-1 alinéa 7 du code de l'urbanisme et article L.124-2 du même code).

⁷² Dictionnaire Permanent Entreprise agricole Septembre 2010 p.12

⁷³ A.ARNAUD-EMERY, La fiscalité dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, RDR. Etude 21, p.49

⁷⁴ art.L111-1-2 alinéa 2 du code de l'urbanisme

Ici encore, plusieurs remarques ont été faites par la doctrine. Tout d'abord, si dans les débats parlementaires les "*ouvrages photovoltaïques*" avaient été mis en avant, la notion de "*constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs*", plus large, a été retenue. Aussi, en application de la jurisprudence du Conseil d'Etat, il pourrait s'agir de "toute installation assurant un service d'intérêt général correspondant à un besoin collectif de la population". (CE 18 octobre 2006, SCI Les Tamaris).

De même, la différence de régime instaurée n'est pas justifiée aux yeux de certains auteurs, qui regrettent le manque de cohérence de ces deux régimes, et le fait que les POS ne soient pas concernés par ces dispositions (Davide GILLIG, *Le droit de l'urbanisme après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche*, RDR Octobre 2010, Etude 23, p.64)

C - L'instauration d'une Commission de la consommation des espaces agricoles

Afin d'étudier les causes de l'artificialisation des terres agricoles, et d'aboutir à une connaissance nationale et locale de la diminution des terres agricoles, la loi du 27 juillet 2010 a instauré une Commission de la Consommation des Terres Agricoles. Cette commission aurait pour but d'aider à la mise en œuvre d'une politique de préservation de l'espace agricole.

Ce nouvel outil permettra de mesurer l'ampleur des changements de destination des terres agricoles

L'observatoire de la consommation des espaces agricoles est lancé.

Surveiller le phénomène de perte de surfaces agricoles : telle est la mission de l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles, enfin lancé par décret, le 30 juin. La surface agricole de la France diminue chaque année un peu plus, en raison notamment de la progression de l'urbanisation et de ses espaces dits "artificialisés".

L'idée de créer un observatoire de ce phénomène a été inscrite noir sur blanc, dans la loi de modernisation de l'agriculture, adoptée en juillet 2010.

Les missions de l'observatoire national de la consommation de terres agricoles :

- élaborer des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles - mettre au point des indicateurs d'évolution
- publier des rapports annuels sur son activité

Les ministères de l'Agriculture et de l'Ecologie sont chargés d'instaurer cet observatoire. Reste à attendre la nomination de ses membres et l'installation officielle de ce nouvel organisme.

On peut regretter cependant qu'il ne soit pas prévu que ses études soient transmises aux Communes et aux établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'ils adoptent ou révisent des documents d'urbanisme.

Ceci est cependant contrebalancé par la mise en place de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) qui sera composée de représentants des collectivités territoriales, de l'Etat, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées de protection de l'environnement. Présidée par le Préfet elle pourra être consultée pour toute question concernant l'utilisation des espaces agricoles.

Elle sera ainsi consultée lors de l'élaboration ou la révision des documents locaux d'urbanismes, et en particulier lorsque les révisions de ces documents locaux d'urbanisme ont pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles.

Son avis devra être rendu dans un délai d'un mois pour les autorisations d'urbanisme, dans les deux mois s'agissant des cartes communales et dans les trois mois en matière de SCOT et de PLU.

Ces dispositions ont également été soumises à interrogations quant à leur efficacité. En effet, les chambres d'agriculture sont déjà consultées en cas d'élaboration ou de révision des documents d'urbanisme. De même, dans le cadre de l'élaboration d'un SCOT, le président de l'établissement public chargé d'élaborer le SCOT doit consulter le document de gestion de l'espace rural et forestier⁷⁵.

En cas de défaut de consultation de la CDCEA dans le cadre d'une procédure d'approbation d'un SCOT, d'un PLU ou d'une carte communale, il semblerait que l'acte soit entaché d'un vice de procédure justifiant l'annulation du document d'urbanisme devant les juridictions administratives, de manière similaire au défaut de consultation des chambres d'agriculture.⁷⁶

D - La SAFER au service de la protection du territoire rural

La loi de modernisation n'a pas manqué d'assigner à la SAFER un nouveau rôle d'observateur privilégié de la consommation de l'espace rural.

On connaît les missions classiques dévolues à la SAFER. Son activité en fait un acteur majeur du marché foncier rural, du fait notamment de la réception systématique des déclarations d'intention d'aliéner.

L'une des missions légales est de veiller à la transparence du marché foncier⁷⁷. Mais il faut ajouter que les SAFER apportent leur concours à la protection des espaces agricoles et naturels périurbains.⁷⁸

C'est donc naturellement que la loi de modernisation de l'agriculture a confié aux SAFER une nouvelle mission, consistant en une obligation d'information.

La SAFER, au terme de cette nouvelle mission, doit communiquer aux services de l'Etat les données dont elles disposent sur l'évolution des prix et l'ampleur des changements de destination des terres agricoles.

Un décret est sensé venir fixer les conditions de communication par les SAFER des informations qu'elles détiennent⁷⁹.

En outre, les SAFER peuvent apporter aux collectivités territoriales et aux établissements publics qui leur sont rattachés pour la mise en œuvre d'opérations foncières et notamment des droits de préemption⁸⁰. A ces collectivités publiques, la loi de modernisation de l'agriculture ajoute l'Etat.

Désormais, des missions mentionnées à l'article D.141-2 du code rural peuvent dont être confiées aux SAFER par l'Etat. Parmi celles-ci, figurent la recherche et la communication d'informations relatives au marché foncier.

Enfin, on rappellera également le pôle dévolu au notaire, puisque toutes les déclarations d'intention d'aliéner sont adressées à la SAFER par le notaire, qui reçoit les

⁷⁵ D.GILLIG, *Le droit de l'urbanisme après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche*, RDR Octobre 2010, p.62.

⁷⁶ CE, 3 novembre 1995, Cne de Cuers, req. n° 152371.

⁷⁷ Article L.141-1, alinéa 2 du code rural.

⁷⁸ article L.143-7-1 du code rural.

⁷⁹ loi n°2010-874, 27 juillet 2010, article 51, I, 4°; JORF, 28 juillet 2010.

⁸⁰ Article L.141-5 du code rural.

réponses. Un texte fait toute fois exception à cette règle. Lorsque la SAFER fait une offre d'achat à ses propres conditions, l'article L.143-10 du code rural mentionne qu'elle l'adresse au vendeur.

La loi de modernisation de l'agriculture le corrige. Désormais, l'article suscité, comme l'article R.143-12 précise que la SAFER précise que la SAFER adresse l'offre d'acquisition au notaire. Une différence de rédaction subsiste cependant entre le texte légal et la disposition réglementaire: le premier vise le notaire du vendeur, la seconde le notaire chargé d'instrumenter⁸¹.

⁸¹ Dictionnaire Permanent Entreprise Agricole, Septembre 2010, p.13.

PARTIE II – LA MONTÉE EN PUISSANCE DES CONSIDÉRATIONS ENVIRONNEMENTALES

CHAPITRE I – La Loi Grenelle II et son impact sur l'agriculture

La loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010⁸², forte de 257 articles, poursuit de nombreux objectifs. Elle vient concrétiser les axes principaux de gestion environnementale consacrés par la loi du 3 août 2009, dite « Grenelle I »⁸³ :

- préserver l'environnement de consommations excessives d'énergie et de territoires,
- assainir les ressources en eau,
- enrayer la perte de la biodiversité (trames verte et bleue)
- éviter la dégradation inconsidérée des milieux aquatiques et marins,
- encadrer l'usage des produits phytopharmaceutiques néfastes pour les espaces naturels et la santé humaine
- soutenir le recours aux énergies renouvelables.

Ce texte fourni n'est évidemment pas sans conséquence sur l'activité agricole.

Le régime des baux ruraux : Outre le fait, assez anecdotique, que les baux ruraux sont toujours exclus de la réglementation thermique des bâtiments obligeant à la réalisation d'un DPE (diagnostic performance énergétique), on retiendra que de nouvelles restrictions sont apportées aux droits du locataire rural dès lors que les terres qu'il loue, situées en zone humide, sont acquises par une agence de l'eau.

L'espace agricole et naturel fait l'objet d'une attention particulière.

A - Le plan "Objectif Terres 2020"

Ce plan présenté par le gouvernement le 19 février 2009, qui prévoit le triplement de la surface consacrée à l'agriculture biologique d'ici 2012, obligeait le législateur à doter les agriculteurs bio d'outils leur permettant d'accéder plus facilement au foncier.

Désormais, le texte prévoit, dans le cadre des aménagements fonciers, de donner aux exploitants poursuivant une activité de production agricole biologique une attribution prioritaire de parcelles équivalentes « également certifiées en agriculture biologique ». Cette mesure apparaît effectivement nécessaire pour permettre à ces exploitants de ne pas perdre des surfaces certifiées BIO, au moins pendant la durée de conversion qui aurait pu être rendue nécessaire.

B - La protection du foncier rural et des milieux naturels

Il s'agit là d'une problématique extrêmement importante, qui trouve un écho dans la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010.

Au titre des mesures prises, on peut notamment relever l'obligation pour les collectivités de faire figurer dans les documents de planification urbaine (SCOT, PLU, cartes communales) une justification de la consommation des espaces naturels, agricoles et

⁸² Loi n° 2010 - 788, JORF du 13 juillet 2010.

⁸³ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009.

forestiers. Ainsi, tous les documents d'urbanisme doivent veiller à la protection des espaces ruraux tout en valorisant la construction écologique. Enfin, ils doivent prendre en considération les nouveaux schémas de cohérence écologique et plans climat-énergie.

Par un renforcement de la collaboration entre les différents acteurs du marché foncier en zone périurbaine, donnant au Département la possibilité d'instaurer des "périmètres d'intervention" censés assurer une protection efficace contre le grignotage des surfaces agricoles (article L.141-3 du code de l'urbanisme). On relèvera simplement que cette mesure apparaît pour l'heure comme une simple déclaration d'intention, dans la mesure où l'alinéa 2 de l'article L.141-3 susévoqué dispose que "ces périmètres (...) ne peuvent inclure des terrains situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme. c'est donc bien le document d'urbanisme qui s'impose, au détriment d'un éventuel périmètre de protection, qui doit céder devant la nécessité de développement urbain.

Au delà de ces mesures visant à limiter autant que possible la consommation de terres agricoles, qui complètent parfaitement la dispositif institué par la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010, ayant notamment créé l'observatoire de la consommation des espaces agricoles, le législateur a souhaité insister sur la protection des milieux naturels.

A cet effet, le titre IV de la loi "GRENELLE II" comprend un ensemble de mesures destinées à restaurer la biodiversité:

- les continuités écologiques sont protégées et remises en état, dans le respect des activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural. La loi "Grenelle II" met en place un dispositif inédit, créant les trames vertes et bleues.

La loi crée un nouveau titre VII dans le livre III du code de l'environnement, intitulé "Trame verte et trame bleue"⁸⁴

L'objectif poursuivi par ces strates est de constituer un réseau d'échange, au niveau du territoire national, pour que les espèces animales et végétales puissent circuler, s'alimenter, se reproduire et assurer leur survie. A cette fin, le rétablissement des continuités écologiques implique que l'espace rural, les cours d'eau, les zones urbaines, les grande entités paysagères et écologiques redeviennent des espaces de vie pour la nature.

Les trames contribuent à:

- diminuer la fragmentation et la vulnérabilité des habitats naturels et habitats d'espèces ;
- prendre en compte le déplacement des espèces ;
- relier les espaces importants pour la préservation de la biodiversité par des corridors écologiques ;
- mettre en œuvre les objectifs de qualité et de quantité des eaux ;
- préserver les zones humides ;
- prendre en compte la biologie es espèces sauvages ;
- faciliter les échanges génétiques ;
- améliorer la qualité et la diversité des paysages.

⁸⁴ Articles L.371-1 à L.371-6 du code de l'environnement

1 - La trame verte

La trame verte porte notamment sur les espaces naturels protégés et les espaces importants pour la préservation de la bio diversité, les corridors écologiques, les couvertures végétales permanentes obligatoires le long de certains cours d'eau.

A ce titre, les agriculteurs sont les premiers concernés par cette nouvelle protection, active, de la biodiversité. Les outils utilisés dans la trame verte vont inmanquablement avoir un retentissement sur les assolements, et plus globalement sur le potentiel d'utilisation de la terre.

2 - La trame bleue

La trame bleue porte notamment sur les cours d'eau, tout ou partie des zones humides dont la préservation conditionne la réalisation des objectifs de qualité et de quantité des eaux ou de préservation de la biodiversité.

3 - Les deux principaux outils d'aménagement pour la mise en œuvre des trames

a) En premier lieu, il s'agit des **orientations nationales pour la préservation et la remise en état des continuités écologiques**.

Les orientations nationales pour la préservation et la remise en état des continuités écologiques sont élaborées par l'autorité administrative compétente en association avec un comité national "trames vertes et bleue". Ces orientations sont mises à la disposition du public et adoptées par décret en Conseil d'Etat.

Ces orientations présentent les choix stratégiques de nature à contribuer à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques et contiennent un guide méthodologique identifiant les enjeux nationaux et transfrontaliers relatifs à la préservation et à la remise en état des continuités écologiques et comportant un volet relatif à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique.

Ces orientations ont une portée juridique de premier plan puisque les actes portant planification, au niveau national, des grandes infrastructures linéaires de l'état et de ses établissements publics doivent être compatibles avec ces orientations nationales. Ils doivent par ailleurs préciser les mesures permettant d'éviter, de réduire et le cas échéant de compenser les atteintes aux continuités écologiques que ces projets seraient susceptibles d'entraîner.

b) En second lieu, il s'agit du **schéma régional de cohérence écologique (SRCE)**.

Ce document est élaboré conjointement par la Région et l'Etat, en association avec le Comité Régional "Trames verte et bleue". Il est transmis aux Communes concernées, soumis à enquête publique environnementale, puis soumis à délibération du Conseil Régional avant d'être adopté par arrêté préfectoral.

Ce SRCE est l'application pratique, au niveau régional, des orientations nationales.

Il contient une présentation et une analyse des enjeux régionaux relatifs à la préservation et à la remise en état des continuités écologique.

Mais il contient surtout :

- un volet identifiant les espaces naturels, les corridors écologiques, ainsi que les cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux ou zones humides constituant la trame verte et bleue ;
- une cartographie comportant la trame verte et bleue ;
- les mesures contractuelles permettant d'assurer préservation et la remise en état de la fonctionnalité des continuités écologiques ;
- les mesures prévues pour accompagner la mise en œuvre des continuités écologiques.

La portée juridique de ce schéma est, elle aussi, importante dès lors qu'il appartient aux collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme de prendre en compte les SRCE lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme.

Pareillement, les documents de planification et les projets de l'Etat (infrastructures linéaires) et des Collectivités territoriales et leurs groupements doivent se conformer aux SRCE.

Les périmètres de protection de captage d'eau potable sont préservés et une couverture végétale le long de certains cours d'eau est désormais obligatoire. Par ailleurs, les agences de l'eau peuvent conduire une politique foncière de sauvegarde des zones humides;

Les exploitations qui prennent en compte et valorisent leurs démarches en faveur d'une agriculture durable vont pouvoir bénéficier d'une reconnaissance spécifique avec la mention "HVE", qui vient compléter les signes de qualité déjà existants. Ces dispositions ont vocation à se substituer, notamment, à la qualification "agriculture raisonnée", qui est maintenue jusqu'au 30 juin 2011.⁸⁵

Cette certification environnementale est donc une réalité, le décret du 20 juin 2011⁸⁶ étant venu définir le dispositif. Deux arrêtés complémentaires sont venus fixer les critères permettant d'accéder aux trois niveaux de certification prévus par les textes.

La « *haute valeur environnementale* », constitue un véritable engagement pour l'agriculteur, qui devra atteindre un certain niveau de performance en matière de maintien de la biodiversité, de la gestion de la fertilisation et de la ressource en eau.

Les dispositions contraires à la directive "Habitats", mettant en place le réseau Natura 2000 et destinées à protéger les espèces, sont régularisées.

⁸⁵ Article L.611-6 du code rural tel que modifié par L. n° 2010-788 du 12 juillet 2010

⁸⁶ D. n° 2011-694, 20 juin 2011 ; JO 21 juin 2011, p. 10526

CHAPITRE II - Le renforcement des contraintes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales

On sait qu'en application des articles 4 à 6 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la PAC et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, la perception de l'intégralité des paiements directs mentionnés en annexe I de ce règlement est soumise au respect, d'une part, des exigences en matière de gestion au sens de l'article 5 de ce règlement, énumérées dans son annexe II et, d'autre part, de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) mentionnées à l'article 6 de ce règlement, énumérées dans son annexe III.

L'article 6 § 1 du règlement (CE) n° 73/2009 énonce, rappelons le, que :

« 1. Les États membres veillent à ce que toutes les terres agricoles, en particulier celles qui ne sont plus exploitées à des fins de production, soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Les États membres définissent, au niveau national ou régional, des exigences minimales pour les bonnes conditions agricoles et environnementales sur la base du cadre fixé à l'annexe III, en tenant compte des caractéristiques des zones concernées, y compris des conditions pédologiques et climatiques, des modes d'exploitation existants, de l'utilisation des terres, de la rotation des cultures, des pratiques agricoles et de la structure des exploitations. Les États membres ne peuvent pas définir des exigences minimales qui ne sont pas prévues dans ce cadre ».

En droit interne, les BCAE sont définies aux articles D 615-45 à D 615-51 du Code rural et, pour les départements d'outre-mer, aux articles D. 681-4 à D. 681-7 du même Code.

Le décret n° 2010-813 du 13 juillet 2010 et un arrêté du même jour⁸⁷ ont apporté des précisions et des dispositions nouvelles pour la mise en œuvre de ces BCAE, consécutivement au bilan de santé de la PAC, qui avait introduit de nouvelles obligations en cette matière.

Ainsi deux nouvelles normes remplacent celle relative à la mise en place d'une surface en couvert environnemental égale à 3 % de la surface de l'exploitation aidée.

Il s'agit, d'une part, d'une bande tampon de 5 mètres de large boisée ou enherbée qui doit être localisée le long de tous les cours d'eau répertoriés par arrêté préfectoral. Ces bandes tampons, qui seront donc pérennes, ne peuvent notamment ni être fertilisées, ni faire l'objet de traitements phytosanitaires. Les couverts autorisés sur ces bandes tampons sont des couverts herbacés, arbustifs ou arborés, implantés ou spontanés, à l'exclusion des friches, des espèces invasives ou du miscanthus.

Les agriculteurs demandant des aides sont tenus, d'autre part, de maintenir les « particularités topographiques », éléments pérennes du paysage, des surfaces agricoles de leur exploitation (haies, bandes tampons, bordures de champs, etc.)⁸⁸. 1% de la surface agricole utile de chaque exploitation devait être consacré, en 2010, à des éléments fixes du paysage. Pour le calcul du pourcentage, un équivalent surface est affecté

⁸⁷ JORF du 17 juillet 2010, p. 13248

⁸⁸ article D 650-50-1 nouveau du Code rural

forfaitairement à chacune de ces particularités topographiques, en fonction de leur intérêt écologique⁸⁹. L'obligation est passé en 2011 à 3% de la SAU. Elle devait passer à 5% en 2012, mais dans une déclaration récente, le Ministre de l'agriculture a décidé le maintien de ce pourcentage à 3 % pour l'année 2012. Cette exigence ne s'applique toutefois pas aux exploitations disposant d'une surface inférieure à 15 hectares.

Par ailleurs, dans le cadre de l'instauration du soutien aux surfaces en herbe, des obligations concernant leur maintien et leurs modalités d'entretien sont introduites à l'article D 615-51 du Code rural et de la pêche maritime.

S'agissant du maintien de la surface de référence, cette surface est établie, pour chaque agriculteur, à partir des superficies en herbe déterminées au titre de l'année 2010, tant en prairies temporaires qu'en pâturages permanents.

Les prairies permanentes peuvent être retournés si nécessaire, à condition d'être réimplantés, à l'identique, pour une surface similaire. Toutefois, afin de tenir compte du parcellaire agricole des exploitations, une marge de 5% par rapport à la surface de référence est tolérée.

Un retournement des prairies temporaires est possible à condition de réimplanter au moins une surface équivalente à 50% de la surface de référence.

Un assouplissement à cette obligation de maintien de la surface en herbe est prévu pour les nouveaux installés ainsi que pour les exploitations en reconversion aidée par l'État.

L'obligation communautaire de réimplantation des prairies en cas de baisse de plus de 10% du ratio national de référence (prairies permanentes et prairies temporaires de plus de 5 ans sur la SAU calculé en 2005) reste quant à elle inchangée.

⁸⁹ http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Tableau_particularites_topographiques.pdf

PARTIE 3 – LE DROIT RURAL À L'ÉPREUVE DES DROITS ET LIBERTÉS FONDAMENTALES

CHAPITRE I – La Question prioritaire de constitutionnalité et la législation agricole

A – Présentation de la procédure

Jusqu'au 1^{er} mars 2010, il n'était pas possible pour un justiciable en France de contester la conformité à la Constitution d'une loi déjà entrée en vigueur. De puis cette date, les justiciables jouissent de ce droit nouveau en application de l'article 61-1 de la Constitution, telle que modifiée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008⁹⁰ qui dispose :

« Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ».

La « question prioritaire de constitutionnalité » est ainsi le droit reconnu à toute personne qui est partie à un procès ou une instance de soutenir qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Si les conditions de recevabilité de la question sont réunies, il appartient au Conseil constitutionnel, saisi sur renvoi par le Conseil d'État et la Cour de cassation de se prononcer et, le cas échéant, d'abroger la disposition législative incriminée.

On sait qu'en l'état des articles 23-2 et 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, issus de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61 de la Constitution, lorsqu'un moyen, pris de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et aux libertés garantis par la Constitution, est soulevé devant la Cour de cassation, le renvoi de la QPC est subordonné à la réunion de trois conditions :

- d'une part, la disposition législative en cause doit être applicable au litige ou à la procédure ou constituer le fondement des poursuites ;
- d'autre part, cette disposition ne doit pas avoir déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs ou le dispositif d'une décision du Conseil Constitutionnel, sauf changement de circonstances ;
- enfin, la question doit être nouvelle ou présenter un caractère sérieux.

Selon l'interprétation qu'en a donnée le Conseil constitutionnel, l'élément de nouveauté commandant le renvoi de la question ne peut concerner que la situation dans laquelle est en cause l'interprétation d'une disposition constitutionnelle dont la Haute juridiction n'a pas encore eu l'occasion de faire application.

Ainsi, la circonstance que la disposition législative contestée n'a pas déjà été examinée par le Conseil constitutionnel ne peut donc caractériser, en soi, la nouveauté de la question.

⁹⁰ Pour une présentation de la question prioritaire de constitutionnalité cf. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/QPC/plaquette_qpc.pdf.

Ceci se conçoit facilement, car, dans le cas contraire, le dispositif visé aux articles 23-4 et 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, issus de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009, serait privé d'intérêt.

C'est en ce sens que s'est prononcé le Conseil Constitutionnel :

« Considérant (...) que la dernière phrase du premier alinéa de l'article 23-4 et la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 23-5 prévoient que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité si "la question est nouvelle" ; que le législateur a entendu, par l'ajout de ce critère, imposer que le Conseil constitutionnel soit saisi de l'interprétation de toute disposition constitutionnelle dont il n'a pas encore eu l'occasion de faire application ; que, dans les autres cas, il a entendu permettre au Conseil d'État et à la Cour de cassation d'apprécier l'intérêt de saisir le Conseil constitutionnel en fonction de ce critère alternatif ; que, dès lors, une question prioritaire de constitutionnalité ne peut être nouvelle au sens de ces dispositions au seul motif que la disposition législative contestée n'a pas déjà été examinée par le Conseil constitutionnel »⁹¹.

Autrement dit, lorsque la question implique l'interprétation d'une disposition constitutionnelle dont le juge constitutionnel n'a pas encore eu l'occasion de faire application, le renvoi est obligatoire. À défaut, le renvoi est facultatif et laissé à l'appréciation du juge.

Cependant, en raison du caractère alternatif des conditions visées aux articles 23-2 et 23-5 précités, le filtrage de la QPC passe par l'examen du caractère sérieux de la question. Le contrôle du caractère sérieux de la question conduit alors le juge de renvoi à exercer lui-même un contrôle de constitutionnalité relativement poussé.

Avant même son entrée en vigueur, l'instauration de ce contrôle de constitutionnalité *a posteriori* a fait l'objet de vifs débats doctrinaux. Pour certains, cette évolution marquait une avancée majeure du droit français. Pour d'autres, au contraire, elle pouvait entraîner une insécurité juridique et fragiliser l'édifice juridique nationale⁹².

Plus d'un an après son entrée en vigueur, force est de constater que cette nouvelle procédure est largement plébiscitée par les justiciables. Et, il fallait s'y attendre, des QPC n'ont pas manqué d'être soulevés dans le domaine du droit rural.

Tel que l'a justement souligné le professeur Jacques Foyer⁹³, différents plaideurs se sont engouffrés dans la nouvelle procédure entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010 pour saisir les juridictions administratives et judiciaires et tenter de soumettre au Conseil constitutionnel des dispositions du Code rural et de la pêche maritime, considérées comme de nature à porter atteinte, notamment, au droit de propriété.

C'est ainsi que s'agissant de certaines dispositions du Code rural relatives au Statut du Fermage, au contrôle des structures, à l'aménagement foncier agricole, les juges judiciaires ou administratifs ont pu s'interroger sur leur valeur constitutionnelle et décider ou non de transmettre les questions suscitées par ces dispositions au Conseil Constitutionnel, afin qu'il exerce son contrôle⁹⁴.

⁹¹ Cons. const., 3 déc. 2009, DC n° 2009-595, cons. n° 21

⁹² cf. F. Terré, *Un progrès du droit ?*, JCP G, Hors Série, 21 juin 2010, p.16 ; M.Guillaume, D.Simon, A. Rigaux et F.Mélin-Sacramanien, *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, p.21.

⁹³ J. Foyer, *La question prioritaire de constitutionnalité et le Droit rural*, RD Rur., Mars 2011, p.1.

⁹⁴ Sur cette problématique, B. PEIGNOT, *Le droit rural à l'épreuve de la QPC*, Agriculteur de France, oct. 2011, à paraître.

B – Le principe d'égalité des citoyens devant la loi et l'article 411-64 du Code rural

La Cour de cassation a eu à se prononcer sur le point de savoir si l'article L. 411-64 du Code rural et de la pêche maritime présentait au regard de la liberté d'entreprendre et du principe de l'égalité des citoyens devant la loi, un caractère suffisamment sérieux pour justifier le renvoi devant le Conseil Constitutionnel.

L'article L. 411-64 du Code rural permet, si la superficie de l'exploitation mise en valeur par l'exploitant est supérieure à la limite fixée en matière d'exploitation de subsistance visée à l'article L. 732-39 du Code rural, de refuser le renouvellement du bail au preneur ayant atteint l'âge de la retraite retenu en matière d'assurance vieillesse des exploitants agricoles ou de limiter ce renouvellement à l'expiration de la période triennale au cours de laquelle le preneur atteindra cet âge.

A l'occasion de deux litiges, des preneurs, ayant reçu un congé fondé sur ce texte, soutenaient qu'il avait pour conséquence de créer une rupture d'égalité des citoyens devant la loi au regard de l'âge de départ à la retraite et d'instaurer une discrimination qui aurait pour effet de remettre en cause la liberté d'entreprendre.

A deux reprises, la Cour de cassation a considéré que la question ne présentait pas de caractère suffisamment sérieux pour justifier le renvoi au Conseil Constitutionnel.

Elle a ainsi estimé que « *la disposition critiquée s'appliquait sans discrimination à l'ensemble des preneurs à bail rural, qu'elle répondait à un motif d'intérêt général de politique agricole et que sa mise en œuvre était entourée de garantie procédurale et de forme suffisantes* »⁹⁵ ou « *s'exerçait selon des modalités qui ne sont pas manifestement inappropriées à la finalité poursuivie d'aide à l'installation de jeunes agriculteurs* »⁹⁶.

Autrement dit, pour la Cour de Cassation, les dispositions générales de l'article L. 411-64 du Code rural, applicables à tous les preneurs, personnes physiques ayant atteint l'âge de 60 ans ne sauraient être regardées comme de nature à constituer une discrimination et s'inscrivent dans le cadre de la politique sociale agricole voulue à l'époque par le législateur. Elles ne sauraient davantage porter un atteinte à la liberté d'entreprendre, laquelle n'est pas absolue dès lors que selon l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme :

« *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général à condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* ».

Ainsi dès l'instant où le preneur peut toucher sa pension de retraite, il n'y a plus lieu à la stabilité conférée par le Statut du fermage.

C – Compatibilité du dispositif de fixation des fermages avec la constitution

La Cour de cassation a également eu l'occasion de s'interroger sur la compatibilité de l'article L. 411-11 du Code rural, relatif à la fixation du prix du fermage, à l'aune des principes de sécurité juridique et de non-rétroactivité de la loi garantis par la Constitution.

⁹⁵ Cass. 3^{ème} Civ. 16 mars 2011 n° 10-23.962, à paraître au bulletin ; S. CREVEL, RD. Rur., février 2010, comm. 14, p. 38 ; B. PEIGNOT, Revue des Loyers, mai 2011, p. 212.

⁹⁶ Cass. 3^{ème} civ., 13 juillet 2011, n° 11-40.026.

Il était soutenu que ce texte prévoit sans autre précision que la valeur du fermage est fixée entre des maxima et des minima arrêtés par l'autorité administrative et ouvrait la possibilité au preneur de voir réviser à la baisse, à tout moment au cours du bail ou de son renouvellement sans aucune condition de délai, le fermage anormal, en se basant sur un rapport d'expertise prenant en compte le dernier arrêté préfectoral.

La Cour de cassation a répondu par la négative à la question prioritaire de constitutionnalité et a refusé sa transmission au Conseil Constitutionnel en faisant observer ce qui suit :

« L'article L. 411-11 du code rural qui prévoit que la modification en cours de bail des maxima et minima, déterminés par l'autorité administrative et en fonction desquels le prix du fermage doit être fixé, ne pourra justifier une révision de prix du bail que lors du renouvellement, ou, s'il s'agit d'un bail à long terme, en début de chaque nouvelle période de neuf ans, répond à un motif d'intérêt général de politique agricole, et sa mise en œuvre est entourée de garanties procédurales et de fond suffisantes ».

Ici encore, la Troisième Chambre Civile a elle-même exercé son contrôle de constitutionnalité et considéré implicitement mais nécessairement que le principe de la fixation du prix du bail et ses modalités de mise en œuvre s'ensuivaient dans le cadre fixé à l'origine par le législateur, consistant à les encadrer strictement afin d'éviter tout excès et toute surenchère de la part des bailleurs, ce qui constitue « un motif d'intérêt général » de politique agricole ; elle a en outre estimé que les garanties données aux parties de recourir au juge en cas de désaccord étaient suffisantes pour que l'on ne puisse invoquer une véritable insécurité juridique.

« Mais rien n'interdit de penser que d'autres dispositions du statut du fermage donneront lieu à de nouvelles QPC, tant la nécessité de protéger l'outil de travail du preneur, voulue par le législateur, se heurte, il est vrai, au légitime souhait du bailleur de sauvegarder la pérennité de son droit de propriété sur les terres dont il a confié, pour un temps, la mise en valeur, à un tiers dans le cadre d'un bail »⁹⁷.

D – Le contrôle des structures et l'absence d'atteinte au droit de propriété

Les dispositions relatives au contrôle des structures, souvent remises en cause par les tenants de la liberté d'entreprendre en matière d'entreprise agricole, ont également donné lieu à une question prioritaire de constitutionnalité.

Il fallait bien s'attendre à ce que la question fût posée, tant la législation sur le contrôle des cumuls, puis des structures foncières, apparue dès la loi complémentaire à la première loi d'orientation agricole, du 8 août 1962, met en cause la liberté de s'agrandir, de s'installer et d'entreprendre et se révèle aujourd'hui inadaptée au regard du nécessaire développement de véritables entreprises agricoles performantes et de la multifonctionnalité de l'agriculture.

A l'occasion d'un recours dirigé contre un arrêté préfectoral leur refusant l'autorisation d'exploiter des parcelles leur appartenant, les propriétaires avaient soutenu devant le Tribunal Administratif que les dispositions des articles L. 331-3 à L. 331-7 du code rural, en prévoyant l'obligation d'obtenir une autorisation administrative pour mettre en valeur leurs propres terres, sans même envisager une quelconque indemnisation de la

⁹⁷ B. PEIGNOT, *op cit*, Revue des Loyers, mai 2011, p. 215.

privation de leur droit d'usage, méconnaissaient le droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Mais le tribunal administratif saisi de cette question prioritaire de constitutionnalité a refusé de la renvoyer au Conseil Constitutionnel, en se fondant comme il en avait la faculté, sur l'absence de caractère nouveau de cette question.

En effet il a rappelé que par une précédente décision⁹⁸ concernant la conformité à la Constitution des dispositions de la loi du 1^{er} août 1984 sur le contrôle des structures, le conseil Constitutionnel avait reconnu que « *si ce dispositif concerne en principe l'exploitation d'un bien, il peut dans certains cas, entraîner indirectement des limitations à l'exercice du droit de propriété, notamment en empêchant au propriétaire d'exploiter lui-même un bien qu'il a acquis ou en faisant pratiquement obstacle à ce qu'un propriétaire puisse aliéner un bien, faute pour l'acquéreur éventuel d'avoir obtenu l'autorisation d'exploiter ce bien* ». Toutefois, rappelle le tribunal administratif, le Conseil Constitutionnel avait admis que « *ces limitations n'avaient pas un caractère de gravité tel que l'atteinte au droit de propriété dénature le sens et la portée de celui-ci et soit, par suite, contraire à la Constitution* ».

Ainsi le Tribunal Administratif a-t-il estimé que la question était dépourvue de caractère sérieux et a estimé qu'il n'y avait pas lieu de transmettre au Conseil Constitutionnel, par l'intermédiaire du conseil d'Etat, la question prioritaire de constitutionnalité.

E – Conformité de l'aménagement foncier agricole et forestier à la Constitution

A l'occasion d'opérations d'aménagement foncier effectuées sur une commune rurale française, un propriétaire avait sollicité l'annulation de la décision de la Commission départementale d'aménagement foncier des Hautes-Pyrénées en soutenant que les dispositions de l'article L. 123-4 du code rural et de la pêche maritime méconnaissaient le droit de propriété garantie par l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Cet article prévoit que « *chaque propriétaire doit recevoir par la nouvelle distribution, une superficie globale équivalente en valeur de productivité réelle, à celle des terrains qu'il a apportés* ». C'est le principe de l'évaluation des parcelles échangées en valeur de productivité et non en valeur vénale.

Or, selon ce propriétaire, la règle de l'équivalence entre les parcelles apportées et celles attribuées aurait du être assurée en tenant compte, non pas de la valeur de productivité réelle, mais de leur valeur vénale.

Estimant la question sérieuse, le Tribunal Administratif de PAU l'a renvoyée au Conseil d'Etat.

Toutefois, la Haute juridiction a décidé de ne pas renvoyer l'examen de la question au Conseil Constitutionnel, estimant que les principes posés par l'article L. 123-4 du code rural et de la pêche maritime, ne méconnaissaient pas le droit de propriété et ne portait pas une atteinte excessive à ce dernier⁹⁹.

Le Conseil d'Etat a tout d'abord retenu qu'au regard de l'objectif assigné aux opérations d'aménagement foncier, qui répond à un besoin d'intérêt général, le critère d'appréciation de la valeur des terres agricoles selon leur rendement cultural, apparaît pertinent.

⁹⁸ Cons. Const., 26 juillet 1984, DC n° 84-172.

⁹⁹ C.E. 22 octobre 2010 – PERE et autres c/Conseil Général des Hautes-Pyrénées, Req. n° 341.869.

Il a également retenu que la loi prévoyait la réattribution à leurs propriétaires des terrains supportant des bâtiments et qui en constituent des dépendances indispensables et immédiates, des terrains présentant les caractéristiques d'un terrain à bâtir et des immeubles faisant l'objet d'une utilisation spéciale.

Enfin, les opérations d'aménagement foncier agricole se déroulent dans le cadre d'une procédure dont l'ensemble des étapes est placé sous le contrôle du juge.

Autant dire que pour le Conseil d'Etat, chaque propriétaire, touché par une opération d'aménagement foncier, bénéficie de garanties suffisantes pour que l'on puisse considérer qu'il n'est pas porté à son droit de propriété, une atteinte excessive et disproportionnée, au regard de l'objectif d'intérêt général auquel répondent les opérations d'aménagement foncier.

Aussi, il apparaît qu'au-delà de la question de la détermination de la valeur des parcelles échangées dans le cadre d'une opération d'aménagement foncier, c'est tout le dispositif mis en place en matière d'aménagement foncier agricole et forestier (anciennement dénommé remembrement) qui paraît ne pas être contraire au principe de la protection du droit de propriété posé par l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

F - Les biens sectionnaux et le droit de propriété

En l'espèce, comme c'est souvent le cas en pareille matière, un exploitant agricole, disposant d'un domicile réel sur le territoire d'une section de commune, avait saisi le juge administratif d'une requête en annulation des délibérations par lesquelles la Commission syndicale de la section avait décidé de donner à bail des biens sectionnaux à deux autres exploitants, ce qui avait pour conséquence de l'évincer.

La section de commune avait, devant le juge administratif, soutenu que les dispositions du code général des collectivités territoriales (L. 2411-2 et L. 2411-10) relatives à la gestion des biens sectionnaux méconnaissent les articles 2 et 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789. Le Tribunal Administratif estimant la question sérieuse, l'a renvoyée au Conseil d'Etat, conformément au dispositif législatif régissant depuis le 1^{er} mars 2010 les QPC.

Par un arrêt du 27 octobre 2010¹⁰⁰, le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'y pas avait lieu de renvoyer la question au Conseil Constitutionnel.

En effet, pour la Haute Assemblée, les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la gestion des biens par les autorités communales et celles concernant la jouissance de ces biens par les membres de la section, et dont les fruits sont perçus en nature, en tant qu'elles donnent compétences aux autorités municipales des communes de rattachement, pour décider de certains usages des biens de leur section, n'ont ni pour objet, ni pour effet d'autoriser une quelconque dépossession.

Aussi, n'entrent-elles pas dans le champ d'application de la garantie instituée à l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme.

En outre, le Conseil d'Etat a affirmé avec force que les dispositions ci-dessus visées du code général des collectivités territoriales sont justifiées par le motif d'intérêt général d'une organisation rationnelle de la gestion des biens, n'entraînent aucune atteinte au droit de propriété de la section qui en dénaturerait le sens ou la portée : aussi, ne méconnaissent-elles pas la garantie instituée par l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

¹⁰⁰ C.E., 27 octobre 2010, Section du BOURG DE MENOIRE, Req. n° 342.718.

Cette décision ne saurait surprendre, le Conseil d'Etat ayant déjà affirmé que le rattachement d'une section de commune à une autre commune n'avait pas pour effet de faire perdre aux habitants de la section, la jouissance des droits distincts qu'ils détiennent à titre permanent et exclusif¹⁰¹.

Pour conclure cette brève analyse sur le contrôle de constitutionnalité de ces diverses dispositions importantes du code rural, concernant l'environnement juridique de l'exploitation agricole, on peut retenir que les hautes juridictions se sont pour l'essentiel fondées pour dire n'y avoir lieu à renvoi au Conseil Constitutionnel sur deux séries de motifs :

- d'une part, les dispositions législatives encadrant la mise en valeur des exploitations agricoles répondent à des motifs d'intérêt général de politique agricole, régulièrement rappelées en tête des nombreuses lois d'orientation et de modernisation ;

- d'autre part, l'équilibre entre les droits et devoirs des parties concernées paraît suffisamment respecté par les garanties qu'offrent les juridictions compétentes dont la saisine est libre et dépend de la seule faculté réservée aux intéressés pour la mettre en cause.

CHAPITRE II - Droit rural et Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme

A la lumière des dispositions de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme et les juges français poursuivent leur analyse de la conventionalité de certaines dispositions du droit français, touchant au droit rural ou au droit de l'expropriation.

Et elle a pu confirmer la conventionalité du droit de préemption de la SAFER (A), de l'absence d'indemnisation du préjudice moral en matière d'expropriation (B), de l'aménagement foncier agricole et forestier (C) et rappeler qu'elle exerce un contrôle limité au « *juste équilibre* » des intérêts en présence en matière d'indemnité d'expropriation (D).

A – La conventionalité du droit de préemption des SAFER

On se souvient que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la restriction du droit de reprise n'est pas contraire à l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1 de la Convention¹⁰².

A la lumière de ce dernier texte, le Conseil d'Etat a été amené à juger, par un arrêt du 9 décembre 2009¹⁰³, que le droit de préemption conféré aux SAFER n'est pas contraire aux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui protège le droit de propriété :

« le droit de préemption institué au profit des SAFER par les dispositions de l'article L. 143-1 précité du code rural est exercé dans le cadre des missions de service public qui leur sont confiées par les dispositions de l'article L. 141-1 du même code et sert les finalités d'intérêt général énumérées à son article L. 143-2 ».

¹⁰¹ - C.E. 28 décembre 1992, Commune d'ARGILLY c/MARTIRIGOL, Rec. p. 463 -

¹⁰² CEDH, 19 juin 2008, n° 7801/03, Gauchin c/ France.

¹⁰³ CE, 9 nov. 2009, n° 315082.

Autrement dit le droit de préemption d'une SAFER conféré par le décret attaqué ne porte au droit de propriété, garanti par l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1 de la Convention, une atteinte dépourvue de justification d'utilité publique.

La Cour européenne des Droits de l'Homme avait déjà admis la conformité à la Convention d'un droit de préemption conféré à une personne publique à des fins d'intérêt général. En 1994, la Cour avait rappelé que la « *notion d'utilité publique est ample par nature et que les Etats disposent d'une certaine marge d'appréciation pour définir et organiser leurs politiques en matière fiscale et élaborer des mécanismes, tel que le droit de préemption, pour assurer le paiement des impôts* »¹⁰⁴.

Cet arrêt « *contribue sinon au rayonnement du moins à une appréhension plus juste, plus nuancée du droit français et de ses institutions accusées d'être inspirées par un dirigisme d'un autre âge* », étant observé qu' « *il n'est finalement que la réglementation des structures qui attende encore son brevet européen...* »¹⁰⁵.

B – Aménagement foncier agricole et forestier et CEDH

Le présent contentieux soumis à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) portait sur la limitation apportée par le juge administratif français à la possibilité d'annuler l'arrêté préfectoral initial ordonnant le remembrement des propriétés foncières à la période antérieure à la clôture des opérations, actant le transfert de propriété qui, selon les requérants violait l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, protégeant « *l'accès au juge* » (cf. CE, 6 avril 2007, n° 265.702 et 266.913, BLONDEAU, Rec. p. 151 ; AJDA 2007. 1988, note P. Chrétien).

La Cour de Strasbourg n'a pas retenu une telle violation, considérant qu'il existait une simple limitation d'une action dans le temps et non la suppression de toute action et estimant par ailleurs que cette limitation poursuivait un but légitime, sur le fondement du « *principe de la sécurité juridique* »¹⁰⁶.

De même a-t-elle écarté toute atteinte à l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, en retenant en substance que le remembrement agricole s'analyse en une ingérence compatible avec les dispositions de cet article, dès lors qu'il constitue une « *cause d'utilité publique* ». Or dès lors qu'il existe un rapport de proportionnalité entre le but légitime visé et les moyens employés, les requérants s'étant vus réattribués, en échange de l'apport effectué dans l'opération de remembrement, d'autres parcelles de terre d'une valeur équivalente, une telle ingérence n'a pas méconnu leur droit au respect de leurs biens.

Ainsi, après que le Conseil d'Etat eut refusé en octobre dernier de transmettre au Conseil Constitutionnel une QPC portant sur la constitutionnalité de la détermination de la valeur des parcelles échangées dans le cadre d'une opération d'aménagement foncier et validé plus largement le dispositif mis en place en matière d'aménagement foncier agricole et forestier, c'est au tour de la CEDH de mettre cet outil à l'abri d'une inconvictionnalité.

¹⁰⁴ Annuaire sur la Convention européenne des Droits de l'Homme, 1994, p. 241, à propos de CEDH, Hentrich c/ France, 22 septembre 1994, n°12616/88.

¹⁰⁵ S. CREVEL, RD. Rur., février 2010, comm. 14, p. 38.

¹⁰⁶ CEDH, 21 décembre 2010, BLONDEAU C/ FRANCE, REQ. 48000/07.

C – L'absence d'indemnisation du préjudice moral en matière d'expropriation n'est pas contraire à la CEDH

Récemment, le Conseil constitutionnel avait pu rappeler le caractère intégral de la réparation matérielle prévue par l'article L. 13-13 du Code de l'expropriation, qui implique que l'indemnisation prenne en compte non seulement la valeur vénale du bien exproprié mais aussi les conséquences matérielles dommageables qui sont en relation directe avec l'expropriation. Toutefois il avait relevé « *qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que la collectivité expropriante, poursuivant un but d'utilité publique, soit tenue de réparer la douleur morale éprouvée par le propriétaire à raison de la perte des biens expropriés* »¹⁰⁷.

Le plaignant n'ayant donc pu obtenir la cassation de l'arrêt par le biais de la QPC qu'il avait posée au Conseil constitutionnel, ce dernier est revenu devant le juge de cassation, qui restait saisi des autres moyens formulés à l'encontre de cette décision.

Le demandeur au pourvoi soutenait ainsi que la Cour d'appel avait notamment violé l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, en écartant leur demande d'indemnisation formée au titre de troubles dans leurs conditions de vie.

Mais par un arrêt du 16 mars 2011¹⁰⁸, la Cour de cassation a également écarté cette critique en retenant que « *si le trouble dans les conditions de vie directement causé par l'expropriation est indemnisable lorsqu'il constitue un dommage matériel, la cour d'appel, qui était saisie d'une demande d'indemnisation du préjudice moral causé aux expropriés par la perte forcée de leur bien, a retenu à bon droit, sans violer l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui n'exige qu'une indemnisation raisonnablement en rapport avec la valeur des biens expropriés, ni les autres textes visés au moyen, que ce préjudice n'était pas indemnisable* ».

Voilà, semble-t-il, clos le débat de l'indemnisation du préjudice moral en matière d'expropriation, tant sur le terrain de la constitution que sur celui de la convention européenne des droits de l'homme.

D – Le contrôle limité au « juste équilibre » des intérêts en présence en matière d'indemnité d'expropriation

Devant la Cour européenne des droits de l'homme, et après une longue procédure devant les juridictions nationales à l'occasion de laquelle la Cour de cassation a rendu pas moins de trois arrêts, le requérant de nationalité française alléguait en particulier que le montant de l'indemnité d'expropriation qu'il lui avait été alloué pour une parcelle agricole de 3,68 ha dont il était propriétaire, était sans rapport au regard de la valeur réelle de son terrain et ce, en violation de l'article 1 du Protocole n°1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il faut en effet relever que le juge de l'expropriation avait fixé l'indemnité globale due au requérant à 0,7 euros/m², alors que la parcelle litigieuse avait été revendue par la communauté de communes à l'entreprise Toyota après viabilisation à la somme de 1,52 euros le m², auquel s'ajoutait une TVA calculée toutefois par le service des domaines sur la base d'une valeur du terrain de 6,55 euros / m². Aussi le requérant faisait-il valoir en la cause

¹⁰⁷ Cons. Constit., QPC, n° 2010-87, 21 janvier 2011.

¹⁰⁸ Cass. 3^{ème} civ., 16 mars 2011, n° 09-69544, publié au bulletin.

l'existence d'une subvention déguisée au profit de cette entreprise, l'absence de motif d'intérêt général pour justifier une indemnisation inférieure à la valeur vénale de son bien, la situation hautement privilégiée de ce terrain, puisqu'il permettait l'implantation de l'usine Toyota sur le site et également l'absence de justification du coût des travaux de viabilisation compte tenu de l'écart entre le prix payé par la Communauté de communes d'achat et le prix de revente.

La Cour européenne des droits de l'homme n'a toutefois pas été sensible à cette argumentation. Par un arrêt du 4 novembre 2010, elle a affirmé qu'il ne lui appartenait pas « *de trancher la question de savoir quel chiffre aurait dû être pris en compte par les juridictions internes, ni de statuer sur les allégations de subvention déguisée formulées par le requérant, mais de contrôler si l'indemnisation qui lui a été versée a ménagé un "juste équilibre" entre les intérêts en présence* ». De même, a-t-elle considéré qu'il ne lui appartenait pas « *d'examiner si le terrain litigieux bénéficiait d'une situation privilégiée comme le soutient le requérant, les juridictions nationales étant les mieux placées pour connaître de cette question* »¹⁰⁹.

Et la Cour européenne des droits de l'homme d'en conclure, après un examen portant sur le montant de l'indemnisation octroyée au requérant, que celle-ci « *ne lui a pas fait supporter une charge excessive et qu'elle a ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général et ses droits fondamentaux, justifiant ainsi l'ingérence dans le droit au respect de ses biens* ».

La CEDH avait déjà par le passé rappelé l'existence d'un droit à une indemnité raisonnable¹¹⁰, qui ne garantit pas pour autant le droit à une compensation intégrale. En effet, des objectifs légitimes d'utilité publique peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande du bien exproprié¹¹¹.

¹⁰⁹ CEDH, 4 novembre 2010, Dervaux c/ France, n°40975/07.

¹¹⁰ CEDH 21 Février 1986, James et autres c/ Royaume-Uni, n° 8793/79 ; CEDH 8 juillet 1986, Lithgow et autres c/ Royaume-Uni, n° 9006/80,9262/81 ; CEDH 29 avril 1999, Chassagnou c/ France, n° 25088-94, 28331-95 et 28443-95.

¹¹¹ CEDH 9 décembre 1994, Les saints monastères c/ Grèce, n° 13092/87 ; 13984/88; CEDH 25 mars 1999, Papachelas C/ Grèce, n° 31423/96.