



Comité européen de droit
rural – European Council
for Rural Law – Europäische
Gesellschaft für Agrarrecht
und das Recht des ländlichen
Raums

SGAR Schweizerische Gesellschaft für Agrarrecht
SSDA Société Suisse de Droit Agraire
Sekretariat, Laurstrasse 10, 5200 Brugg

**Congrès européen de droit rural – 11–14 septembre 2013
Lucerne (Suisse)**

**European Congress on Rural Law – 11–14 September 2013
Lucerne (Switzerland)**

**Europäischer Agrarrechtskongress – 11.-14. September 2013
Luzern (Schweiz)**

organisé sous la direction du C.E.D.R. par la Société Suisse de Droit Agraire et l'Université de Lucerne – organised under the direction of the C.E.D.R. by the Swiss Society for Rural Law and the University of Lucerne – organisiert unter der Leitung des C.E.D.R. durch die Schweizerische Gesellschaft für Agrarrecht und die Universität Luzern

Commission III

**The traceability tool in the service of food safety – L’outil de la
traçabilité au service de la sécurité alimentaire – Die
Rückverfolgbarkeit zwecks der Lebensmittelsicherheit**

Rapport national pour la FRANCE

Maître Bernard PEIGNOT
Avocat au Conseil d’Etat et à la Cour de cassation
Vice-Président de l’A.F.D.R.

et

Maître Julien DERVILLERS
Avocat au Barreau de RENNES
Associé du Cabinet LEXCAP
Spécialisé en droit des baux ruraux et de l’entreprise agricole

L'EVOLUTION SCIENTIFIQUE ET PRATIQUE DU DROIT RURAL EN FRANCE

oooooooooooooooooooo

INTRODUCTION

Au cours des deux dernières années, l'évolution du droit agricole et agro-alimentaire français s'est, pour l'essentiel, faite au travers de la jurisprudence des plus hautes juridictions.

En effet, depuis le dernier congrès organisé par le C.E.D.R. à BUCAREST en septembre 2011, aucun texte important n'est intervenu, le législateur ayant certainement voulu marquer une pause dans un contexte politique, social et économique difficile.

Il est vrai que deux lois importantes avaient été votées un an tout juste avant la réunion de BUCAREST : d'abord la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010, de modernisation de l'agriculture et de la pêche¹, intervenue dans un contexte de crise agricole sans précédent qui a fixé comme enjeu majeur de garantir aux consommateurs une alimentation sûre et de qualité, et a poursuivi deux objectifs majeurs : garantir le revenu des agriculteurs et des pêcheurs, et leur faire gagner plus de compétitivité.

Le dernier rapport présenté au nom de la France, à l'occasion du Congrès de BUCAREST, s'est longuement attardé sur les principales mesures retenues par le législateur pour atteindre les objectifs fixés.

N.B :les notes des deux premières parties figurent à la fin du rapport.

Ensuite, c'est la loi « Grenelle 2 » n° 2010-788 du 12 juillet 2010, qui a marqué la montée en puissance des considérations environnementales. Venue concrétiser les axes principaux de gestion environnementale consacrés par la loi précédente n° 2009-767 du 3 août 2009, dite « Grenelle 1 », la loi du 12 juillet 2010 a fixé plusieurs objectifs parmi lesquels on a pu retenir la nécessité de préserver l'environnement de consommation excessive d'énergie et de territoire, l'assainissement de la ressource en eau, la lutte contre la dégradation inconsidérée des milieux aquatiques et marins, et, enfin, le développement des énergies renouvelables.

Aussi, en présence d'outils juridiques mis en place par ces textes récents, mais également par ceux qui s'étaient succédés depuis plus de cinquante années, en particulier depuis les grandes lois d'orientation agricole des

5août 1960 et 8août 1962 qui ont véritablement forgé les contours d'une politique agricole moderne, c'est au juge national –judiciaire, administratif et constitutionnel- et européen, qu'il est revenu, au cours de ces deux dernières années, d'interpréter et d'appliquer les textes, nombreux, épars, complexes, en vue d'assurer aux exploitants agricoles et à tous leurs partenaires, ainsi qu'aux agents économiques œuvrant dans le périmètre de l'exploitation agricole et rurale, la sécurité juridique dont ils ont tant besoin.

C'est pourquoi le rapport présenté au nom de la France entend dans deux parties distinctes exposer l'évolution du droit agricole et agroalimentaire au cours de ces deux dernières années. En premier lieu l'accent sera mis sur les principales décisions juridictionnelles marquant l'évolution du droit agricole et agro-alimentaire dans les domaines concernant le cadre juridique de l'exploitation agricole, le statut du fermage, la politique des structures et le contrôle des opérations d'expropriation (**2^{ème} partie**). En second lieu on évoquera les grands traits de l'évolution récente du droit rural et environnemental, du droit agroalimentaire, celle de la place des organisations professionnelles et des règles de mise en marché et enfin les difficultés rencontrées en matière de protection des espaces agricoles (**3^{ème} partie**)

Au préalable, le rapport montrera comment à travers les principaux colloques organisés par l'Association Française de Droit rural, le droit s'exprime à haute voix pour inciter les Pouvoirs Publics à prendre en compte les légitimes préoccupations et revendications des acteurs du monde rural. (**1^{ère} partie**)

Enfin, le Rapport tentera une incursion dans le devenir du Droit rural français, à l'occasion de la mise en place de la prochaine loi agricole, présentée par l'actuel Ministre de l'agriculture, M. Stéphane LE FOLL, comme « la loi d'avenir de l'agriculture » et de la « renationalisation à la Française de la nouvelle P.A.C. ». (**4^{ème} partie**)

*

* *

PREMIERE PARTIE

Le droit rural, agricole et agro- alimentaire s'exprime au travers de colloques – Retour sur un passé récent-

Récemment confirmé par le Conseil Constitutionnel², le principe de participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires publiques ayant une incidence sur l'environnement, consacré par l'article 7 de la Charte de l'environnement, s'est rapidement imposé comme une garantie de transparence et un lieu d'échange et d'évaluation³.

C'est dans cet esprit que s'inscrivent les colloques organisés par l'Association Française de Droit Rural sur les thématiques diverses concernant les champs d'intervention et d'action de l'exploitation agricole : il s'agit de poser un regard critique mais aussi prospectif sur l'application du droit existant et sur l'élaboration des projets de textes à venir, ayant des impacts sur le cadre juridique dans lequel évolue l'entreprise agricole.

De tels colloques, au cours desquels s'élabore une réflexion d'ensemble proposée par tous les acteurs du monde rural, qu'ils soient juristes, responsables d'organisations professionnelles agricoles ou exploitants, permettent de ne pas laisser aux seuls Pouvoirs Publics le soin de décider des orientations et des outils juridiques nécessaires au développement de l'entreprise agricole et rural, et de donner, par ailleurs, aux projets de textes plus de transparence et enfin d'inscrire les acteurs intéressés dans le processus de décision. C'est tout l'intérêt d'un véritable débat public

*1°) L'Espace rural. Vers un espace de conciliation et d'équilibre*⁴

Pour tenter de répondre à la question cruciale des différentes utilisations de l'espace rural, l'Association Française de Droit rural a organisé au cours du mois d'octobre 2011, à LYON, un colloque au cours duquel il a été débattu, d'une part, de la place de l'usage privatif de l'espace rural à des fins agricoles, et d'autre part, des nombreux conflits d'usage générés par cet espace.

Parmi les thématiques abordées, on peut noter en premier lieu la place faite aux énergies renouvelables, hissées au rang des priorités imposées aux programmes nationaux de développement rural.

Pour autant, a-t-il été fait observer, le statut juridique pour l'activité de production d'énergies renouvelables par l'exploitant agricole ne va pas sans poser des questions, en particulier au regard de la définition posée par l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime même si ce texte a été complété par l'article 59 de la loi de modernisation du 27 juillet 2010 de façon à réputer agricole la production de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation des sous-produits ou déchets de l'exploitation agricole, sous réserve d'utiliser les matières premières issues de l'exploitation.

Mais l'entrepreneur agricole n'hésite plus à utiliser l'espace agricole pour exercer des activités de production d'énergie renouvelable dont le statut juridique ne saurait s'inscrire dans le cadre de l'article L. 311-1 du code rural : il en va ainsi de la production d'électricité solaire photovoltaïque ou encore du développement d'énergie éolienne au sein de l'exploitation agricole.

Mais les conflits d'usage apparaissent alors d'autant plus aigus que l'utilisation de l'espace rural pour des projets qui ne peuvent revendiquer un statut agricole pose la question de la concurrence avec les utilisations traditionnelles de cet espace.

Une deuxième thématique évoquée au cours de ce colloque a mis en évidence la nécessité de limiter la consommation des terres agricoles, objectif poursuivi par le législateur depuis de nombreuses années.

Les nouveaux enjeux de l'agriculture et le phénomène de concurrence provoqués par la place de l'espace rural conduisent à s'interroger sur les outils juridiques mis en œuvre pour assurer l'administration des sols : sont-ils toujours adaptés, sont-ils mal utilisés, faut-il en créer de nouveaux ?

Enfin, une troisième thématique a donné lieu à de nombreux échanges sur le développement des activités de tourisme et de loisirs qui constitue une source de conflits d'usage.

Il a été rappelé, à cet égard, qu'un équilibre devait être trouvé entre le maintien d'une agriculture spécifique qui participe à l'entretien des zones de montagne et des paysages, et le développement du tourisme qui demeure un facteur de revitalisation de certains territoires.

En conclusion de ce colloque, il est apparu que les outils juridiques existants peinent à enrayer le processus d'artificialisation de l'espace rural.

Faut-il alors imposer un zonage « pur et dur » ou un contrôle systématique du changement d'affectation du sol ? Rien n'est moins sûr. Le partage de l'espace rural, destiné à permettre le développement des fonctions primordiales telles que l'alimentation de la population, l'aménagement du territoire et la conservation des ressources naturelles doit placer le foncier au centre des débats, et permettre d'élever « *la terre au rang de patrimoine commun de la nation* », dont les diverses composantes resteraient seulement soumises à des instances de concertation.

2°) Le couple en agriculture⁵

Les 12 et 13 octobre 2012, l'Association Française de droit rural a lancé un vaste débat sur la thématique du « *couple en agriculture* », à l'occasion de son 29^{ème} Congrès National organisé à NANCY.

Il est vrai qu'au plan juridique et social, le couple demeure au cœur de l'exploitation agricole.

Les débats ont montré qu'en France, malgré l'essor incontestable des formules sociétaires, l'exploitation individuelle demeurerait le cadre juridique majoritairement retenu pour la mise en valeur de l'activité agricole.

Qu'il soit subi du fait des circonstances familiales ou économiques ou choisi, délibérément, le statut juridique de l'exploitation agricole individuelle induit des conséquences touchant à l'organisation patrimoniale du couple et à la gestion de l'exploitation.

Selon que le couple d'agriculteurs aura opté pour le mariage, l'union libre ou le pacte civil de solidarité, son choix ne sera pas sans conséquence sur la vie du couple.

Qu'il s'agisse du choix du régime matrimonial pour le couple marié, dont les incidences porteront en particulier sur la nature juridique des biens participant à la constitution de l'entreprise ou encore du fonds agricole, qu'il s'agisse du droit d'exploiter dans le cadre du bail rural dont le statut protecteur ne bénéficiera pas au concubin, qu'il s'agisse encore de la participation aux dettes de l'exploitation agricole, ou enfin qu'il s'agisse de la transmission de l'outil de travail, autant de situations passées en vue au cours des travaux du colloque, où les couples bénéficient de garanties juridiques plus ou moins étendues selon le mode de vie commune choisi.

Un constat s'est vite imposé, qui mérite réflexion : les règles juridiques confondent trop souvent encore l'exploitation agricole avec la personne de l'exploitant : ainsi l'absence de véritable statut de l'entreprise agricole et la pluralité des situations du couple complexifient les situations et rendent particulièrement difficile l'optimisation des choix qui s'offrent aux couples en agriculture. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles le couple d'agriculteurs peut souhaiter chercher dans la société un statut juridique pour son activité, plus protecteur des droits de chacun.

La conclusion du colloque s'est vite imposée : lorsqu'il est saisi par le Code rural et de la pêche maritime, le couple d'agriculteurs regarde le mariage avec une bienveillance « *non dissimulée* » qui assure au mari et à son épouse, tout au long de la vie de l'entreprise agricole, une protection privilégiée qu'aucun autre modèle ne paraît pouvoir leur offrir

DEUXIEME PARTIE

Le droit rural et agro-alimentaire : une construction jurisprudentielle pratique et dynamique.

Au cours de la période envisagée, les plus hautes juridictions françaises et européenne ont posé des jalons qui participent de la clarification et de l'interprétation du droit rural et agro-alimentaire, en présence de situations souvent complexes et par nature, conflictuelles.

Il convient désormais de s'arrêter sur les principaux thèmes concernant l'exploitation agricole et son environnement.

1°) L'évolution de l'exploitation agricole

1-1 S'agissant tout d'abord de la constitution de l'exploitation, c'est sur la notion d'activité agricole qu'il convient de s'arrêter.

Celle-ci est définie par l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, qui fait rentrer dans son champ d'application l'activité liée à l'exploitation d'équidés.

Par un arrêt du 25 octobre 2011⁶, la Troisième Chambre civile de la Cour de cassation a eu l'occasion d'affirmer que des exploitants, preneurs d'un bail, qui avaient installé sur des biens immobiliers mis à leur disposition par les propriétaires, un centre équestre consistant en l'hébergement, la nourriture des chevaux et l'enseignement de l'équitation exerçaient bien une

activité agricole au sens du texte ci-dessus, et pouvaient bénéficier de la protection du statut du fermage.

1-2 L'exploitation agricole a vocation à se transmettre, soit par cession entre vifs, soit à cause de mort par voie successorale.

Dans cette dernière hypothèse, le droit français connaît deux institutions originales, destinées à faciliter l'installation du jeune descendant ayant participé à l'exploitation familiale et à préserver l'unité économique de celle-ci.

a) l'attribution préférentielle de l'exploitation agricole

Statuant au visa de l'article 832 al. 3 du code civil, dans sa rédaction antérieure à la loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités (devenu l'article 831) en vertu duquel l'unité économique que doit constituer une exploitation agricole pour pouvoir faire l'objet d'une attribution préférentielle par voie de partage, peut être formée, pour une part, de biens dont le demandeur était déjà propriétaire ou copropriétaire avant le décès, la Première Chambre Civile de la Cour de cassation a rappelé par un arrêt du 7 octobre 2012⁷ que pour statuer sur une

débats si les parcelles en litige étaient ou non comprises dans l'exploitation agricole que le demandeur à l'attribution préférentielle mettait en valeur et si celle-ci constituait une unité économique.

Au demeurant, un important arrêt du 10 octobre 2012 est venu poser en principe que les règles relatives à l'attribution préférentielle appartenaient à la catégorie des lois de police, en raison de leur destination économique et sociale, de sorte que dans le cadre d'un litige successoral entre des ressortissants belges à propos d'un immeuble dépendant de la succession de l'un d'entre eux situé sur le territoire français « *avaient vocation à s'appliquer celles que fixe la loi du lieu de situation de l'immeuble* », soit les dispositions de l'article 831 et suivants du code civil.

b) Le salaire différé

Le salaire différé est institution originale, créée par un décret-loi du 29 juillet 1939, en vue d'inciter le descendant qui a poursuivi les travaux de l'exploitation familiale du vivant de ses parents, sans être rémunéré, à demeurer sur celle-ci à leur décès, en bénéficiant d'une rémunération (la créance) imputable avant tout partage sur la succession. Encore faut-il que l'intéressé rapporte la preuve (d'un fait négatif) qu'il n'a perçu aucune contrepartie onéreuse à l'occasion de l'activité agricole⁸ et qu'il a fourni davantage qu'« *une aide occasionnelle à ses parents* »⁹ au titre de sa participation aux travaux.

La créance du bénéficiaire du contrat de travail à salaire différé constitue une dette personnelle et future de l'ascendant qui doit être prise en compte à l'occasion de la liquidation de la communauté¹⁰. Et lorsqu'elle a été définitivement fixée avant le décès du bénéficiaire, cette créance entre dans son patrimoine et doit se retrouver dans sa succession, de sorte que le conjoint du bénéficiaire décédé est fondé à demander qu'il en soit tenu compte dans la succession de l'exploitant débiteur¹¹.

Enfin en cas d'exploitations successives par les deux époux, le descendant qui a participé aux travaux peut se prévaloir d'un unique contrat de travail à la condition qu'il établisse avoir participé aux travaux sur l'une et l'autre des exploitations assurées par ses parents.

A défaut, il ne pourra exercer son droit de créance qu'à l'encontre de la succession du seul parent auquel il a apporté son concours, et à la condition que son action ne soit pas prescrite¹².

2°) Le droit des baux ruraux : une constante évolution

Le Statut du fermage français, édicté en 1945-1946, pour des raisons à la fois politiques et juridiques –relancer l'agriculture française dévastée par la guerre et rétablir un équilibre considéré comme rompu entre les propriétaires bailleurs et les exploitants preneurs- confère au preneur exploitant en place une indispensable stabilité et favorise la pérennité de l'exploitation et le développement des investissements.

La construction du législateur, pendant plus de 60 ans qui permis au statut du fermage de devenir un véritable « acquis social » ;mais elle n'a pu se faire qu'avec le concours de la jurisprudence dont la contribution est à bien des égards riche d'enseignement.

Au cours de ces deux dernières années, la Troisième Chambre Civile a encore eu l'occasion de clarifier la complexité de règles d'ordre public du statut des Baux Ruraux.

2-1- Le caractère onéreux de la mise à disposition

Il est essentiel car il permet la requalification d'une convention de mise à disposition en bail rural.

Il est constitué aussi bien par la fixation d'un loyer dans le bail écrit, que par le versement d'une redevance fixe ayant pour effet de faire peser sur l'exploitant l'aléa économique de l'exploitation¹³ ou de sommes remises en espèces, même irrégulièrement¹⁴. En revanche, la conclusion d'une convention

de prêt à usage, accompagnée d'un bail de D.P.U. n'a pas été regardée comme un montage justifiant sa requalification en bail¹⁵.

2-2 La fixation du fermage

Le dispositif en la matière correspond à un encadrement administratif très réglementé.

Aussi le juge doit-il souvent intervenir pour vérifier si les parties ont ou non correctement appliqué les dispositions d'ordre public qui leur interdisent de fixer librement le montant de la location.

Pour autant, rien n'interdit aux parties de convenir dans le bail d'une ventilation entre les diverses denrées fixes par l'arrêté préfectoral applicable, pour tenir compte du changement de nature des parcelles en cours de bail (en l'espèce, blé pour les treize premières années, et vin AOC GRAVES-PESSAC LEOGNAN, pour les dix-sept années suivantes)¹⁶.

2-3 Le droit de préemption

Les conditions dans lesquelles le preneur en place peut exercer son droit de préemption à l'occasion de la vente des biens loués sont strictement encadrées par les dispositions du code rural (article L. 412-1 et suivants).

A cet égard, le notaire du vendeur, investi d'un mandat légal, joue un rôle essentiel : en particulier il doit vérifier que l'opération dont les conditions sont notifiées au preneur, n'échappe pas au droit de préemption de ce dernier, au regard de la situation personnelle du vendeur et de l'acquéreur¹⁷ ou bien encore que la personne mentionnée dans l'acte de vente comme étant le preneur en place a bien cette qualité, afin de purger régulièrement le droit de préemption¹⁸.

Encore faut-il que le notaire, qui doit « *informer loyalement le preneur* » des conditions de la vente, justifie d'un mandat de gérer la propriété mise en vente lorsque celle-ci appartient à une indivision¹⁹.

Le droit –d'ordre public– des baux ruraux se heurte parfois aux dispositions –également d'ordre public– concernant les procédures collectives : à l'occasion de la vente des terres dépendant de l'actif social de leur société propriétaire et bailleuse, la Cour de cassation par un arrêt du 13 juin 2012²⁰ a affirmé que « *la vente d'un actif social réalisée au cours de la liquidation de la société, en vue d'apurer le passif social et avant le partage,*

constituait une aliénation à titre onéreux ouvrant aux preneurs le bénéfice du droit de préemption ».

2-4 Le droit de reprise

Il constitue une prérogative du propriétaire bailleur, qui ne peut cependant l'exercer que dans le strict cadre délimité par les articles L 411-58 et L .411-59 du code rural et de la pêche maritime. Et si le propriétaire bailleur est une personne morale, il lui appartient s'il entend reprendre les biens loués en vue de l'exploiter directement, de démontrer qu'il a un objet agricole, même s'il exerce une activité annexe à caractère agricole ou encore que les biens repris permettraient la poursuite d'une fin d'intérêt général²¹.

De manière générale, le juge a tendance à protéger les intérêts du preneur en place, et applique en conséquence, avec rigueur les dispositions législatives régissant le droit de reprise : il contrôle en particulier les conditions dans lesquelles le bénéficiaire de la reprise participera « *de façon effective et permanente* » aux travaux « *sans se limiter à la direction et à la surveillance de l'exploitation* »²².

2-5 La résiliation du bail

Ses conditions sont strictement prévues par l'article L. 411-31 du code rural et de la pêche maritime. Elle ne peut intervenir que si les exigences prévues en la matière sont remplies et le plus souvent à conditions que le bailleur démontre que le manquement du preneur, à le supposer établi, lui cause (ou lui a causé) un préjudice.

Saisi d'une demande de résiliation fondée sur un comportement du preneur considéré comme fautif, le juge ne peut l'accueillir que s'il est établi que « *les manquements ont été de nature à compromettre la bonne exploitation du fonds* »²³.

La mise à disposition des biens loués par le preneur au profit d'une société est une opération mal vue et mal comprise par le bailleur, lequel en prend souvent prétexte pour obtenir la résiliation en démontrant qu'elle a été effectuée en dehors du strict cadre légal posé par l'article L. 411-37.

Mais ici encore le juge se montre rigoureux, qui n'accepte de prononcer la résiliation du bail (sur lequel repose l'outil de travail) que si le bailleur rapporte la preuve que l'opération lui a causé un réel préjudice²⁴.

2-6 La cession du bail entre vifs et à cause de mort

La cession entre vifs constitue une faculté dont dispose le preneur en vertu de l'article L. 411-35 du code rural et de la pêche maritime et qu'il peut exercer à tout moment au cours du bail ou en cas de congé fondé sur l'âge, en faveur de son conjoint ou d'un descendant, mais à la condition d'avoir obtenu l'agrément du bailleur ou, à défaut, l'autorisation du Tribunal.

Ce dernier arbitre les intérêts des parties en présence en tenant compte de la bonne foi du preneur et de la capacité du cessionnaire à respecter les obligations du contrat.

Ainsi est justifiée la demande de cession dès lors que « *le candidat à la reprise présente toutes les garanties nécessaires à la bonne exploitation des parcelles louées* »²⁵.

En revanche, faisant œuvre prétorienne en présence d'un texte obscur et insuffisant, la Cour de cassation a considéré que le preneur ne pouvait céder son bail, faute d'être de bonne foi, dès lors qu'il était établi que son épouse copreneuse n'était pas associée dans le GAEC à la disposition duquel les biens pris à bail avaient été mis²⁶.

En cas de décès du preneur en place, les ayant droits peuvent poursuivre le bail en leur nom propre, s'ils ont participé à l'exploitation au cours des cinq années ayant précédé le décès (sous réserve d'une résiliation du bail par le bailleur).

Mais encore faut-il, en particulier, que l'ayant droit du preneur respecte les règles du contrôle des structures en justifiant personnellement d'une autorisation administrative d'exploiter²⁷ à moins que la poursuite de l'exploitation s'effectue dans un cadre sociétaire, auquel cas la société devra justifier d'une telle autorisation²⁸.

2-7 La valorisation du bail

Le Statut du Fermage pose le postulat que le bail rural, en France, n'a pas de valeur patrimoniale et ne peut donner lieu, lors de sa conclusion, au versement d'un « pas-de-porte » lors de l'entrée du preneur dans les lieux.

Ainsi l'article L. 411-74 du code rural et de la pêche maritime prohibe-t-il tout versement de sommes non justifiées, et une action en répétition demeure possible à l'initiative du preneur entrant.

Ainsi la Cour de cassation a-t-elle pu condamner le bailleur à restituer des sommes perçues au titre de la valorisation des quotas laitiers, dans le cadre de la cession de son exploitation au preneur entrant, s'agissant de sommes considérées comme injustifiées²⁹.

3°) La politique des structures

La politique des structures foncières, développée par le législateur dès le début des années 1960 repose sur deux instruments juridiques destinés à encadrer voire à réguler le marché foncier laissé à la libre rencontre de l'offre et de la demande.

Malgré des tentatives avortées de municipalisation des sols, le marché foncier, s'il est resté très largement contractuel et libéral, n'en a pas moins fait l'objet d'un encadrement administratif sévère constitué par deux instruments de régulation : le contrôle des structures foncières par le Préfet et les sociétés d'Aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)..

3-1 Le contrôle des structures a vocation à intervenir non pas sur la propriété foncière, mais sur les seuls transferts de propriété ayant pour conséquence de modifier l'exploitation du fonds.

C'est surtout à l'occasion de la conclusion des baux ruraux et de leur transfert que les juridictions administratives et judiciaires exercent un contrôle rigoureux, les premières sur la légalité des décisions administratives portant autorisation ou refus d'autorisation d'exploiter, et les secondes sur la nécessité de justifier ou non d'une telle autorisation, et le cas échéant, de surseoir à statuer sur le sort du bail, dans l'attente de la décision administrative définitive.

3-2 Quant aux SAFER, elles interviennent sur le marché foncier, soit par des acquisitions faites à l'amiable avec le cas échéant, une substitution d'un éventuel rétrocessionnaire, soit par voie de préemption.

Les décisions de préemption prises par les SAFER font encore l'objet d'un contentieux nourri.

En particulier, c'est surtout l'acquéreur évincé par le droit de préemption qui tente d'obtenir l'annulation de la décision de préemption en se fondant sur l'exception d'illégalité du décret autorisant les SAFER à préempter s'agissant d'un acte réglementaire³⁰.

Parce que la mission d'intérêt général de la SAFER est de lutter contre la spéculation foncière, celle-ci doit veiller à ce que le prix des transactions soit très proche de celui d'opérations précédemment utilisées : aussi les SAFER trouvent alors dans l'article L. 143-10 la faculté de proposer un prix d'achat différent de celui proposé, à charge éventuellement au vendeur de saisir le tribunal pour arbitrer. Cependant, lorsque les biens sont proposés à la vente dans le cadre d'une procédure collective, sur autorisation du juge-commissaire, « l'exercice du droit de préemption ne peut avoir pour effet de modifier les conditions de la vente » ; ici l'intérêt général de l'agriculture cède la place à l'intérêt des créanciers³¹.

A noter enfin qu'un décret n° 2012-363 du 14 mars 2012 est intervenu pour améliorer le fonctionnement des SAFER : en particulier pour améliorer la transparence du marché foncier et permettre aux SAFER d'exercer un contrôle plus étendu sur les opérations qui, par principe, sont exemptées du droit de préemption, le nouveau texte fait obligation au notaire de déclarer les aliénations de l'usufruit ou de la nue-propriété des biens à vocation agricole, à l'occasion de la vente desquels ces sociétés peuvent intervenir.

4°) La procédure d'expropriation saisie par le Conseil Constitutionnel

L'expropriation pour cause d'utilité publique est une procédure administrative et judiciaire, par laquelle l'Etat ou une Collectivité territoriale utilise son pouvoir de contrainte pour obtenir la propriété d'un bien immobilier en vue de la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

Aussi, parce qu'elle porte éminemment atteinte au droit de propriété garanti par l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 annexée au Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, la procédure d'expropriation doit obéir à des règles strictes.

C'est au juge judiciaire, juge naturel, chargé d'assurer la protection du droit de propriété qu'il appartient d'en assurer le contrôle, afin de permettre aux expropriés de faire valoir leur droit « *inviolable et sacré* », en étant assurés de bénéficier des garanties tirées du droit à un recours juridictionnel effectif et du principe du débat contradictoire, que leur offrent en particulier l'article 16 de la Déclaration de 1789 et l'article 6 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales.

Si pendant longtemps les juges judiciaires n'ont pu exercer un quelconque contrôle sur le point de savoir si les règles de procédure fixées par le code de l'expropriation portaient ou non une atteinte illégitime au droit de propriété et aux garanties offertes par le respect du principe du débat contradictoire et du procès équitable, désormais la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité, introduite dans l'ordonnancement juridique par la loi organique du 10 décembre 2009 entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010³² a donné

aux juges de l'expropriation des pouvoirs de contrôle propres à renforcer les droits des expropriés.

Le droit de propriété est inscrit en lettres d'or dans l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen annexée à la Constitution du 4 octobre 1958 comme dans les articles 544 et 545 du code Napoléon devenu le Code civil.

On lit au premier de ces textes : *« la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité »*. Quant aux textes du code civil, ils énoncent péremptoirement : *« la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements »*. *« Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité »*.

Ainsi se trouve affirmé le caractère fondamental du droit de propriété.

Et si postérieurement à 1789 et jusqu'à nos jours, les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution, caractérisée à la fois par une notable extension de son champ d'application à des domaines individuels nouveaux et par des limitations exigées par l'intérêt général, il est admis que les principes mêmes énoncés par la Déclaration des Droits de l'Homme ont pleine valeur constitutionnelle tant en ce qui concerne le caractère fondamental du droit de propriété, dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique, qu'en ce qui concerne les garanties données aux titulaires de ce droits .

La jurisprudence des plus hautes juridictions est bien établie en ce sens. Le droit de propriété est un droit fondamental de valeur constitutionnelle³³ , mais il l'est également de valeur conventionnelle : en effet en reconnaissant à chacun le droit au respect de ses biens, l'article 1^{er} du Protocole n° 1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme garantit en substance le droit de propriété³⁴ .

Pour autant la protection accordée au droit de propriété est loin d'être garantie, tant dans sa phase administrative que dans sa phase judiciaire, par la procédure d'expropriation, à laquelle le principe fondamental de la séparation des pouvoirs donne une figure originale : en effet une telle procédure suppose tout d'abord l'intervention de la puissance publique, de l'Etat ou des Collectivités Publiques, qui se manifeste par une déclaration d'utilité publique, acte administratif, intervenant après une enquête sur le terrain, et dont le contentieux est laissé au juge administratif ; mais elle requiert également la

protection de l'intérêt particulier des expropriés dans la fixation des indemnités, dont le contentieux est réservé aux juridictions de l'ordre judiciaire.

Parce que d'un droit de protection de la propriété, il est devenu un droit de restriction et de contraintes dans lequel « *le droit de propriété est un point de non-retour* »³⁵, le droit de l'expropriation est devenu récemment le terrain privilégié de questions prioritaires de constitutionnalité posées par des expropriés inquiets de voir combien le juge de l'expropriation, chargé en qualité de gardien traditionnel de la propriété, de réparer le préjudice subi par la dépossession, pouvait s'affranchir des garanties qu'ils étaient pourtant en droit d'attendre d'une procédure destinée, initialement, à les protéger.

4-1. - C'est tout d'abord à l'occasion de la procédure de transfert de propriété, que le Conseil Constitutionnel a eu à se prononcer sur le caractère contradictoire de la procédure.

On sait que lorsque l'ensemble des formalités administratives ont été exécutées (enquête d'utilité publique et arrêts de cessibilité), le bénéficiaire de l'expropriation doit fixer le montant des indemnités. Mais il doit au préalable devenir effectivement propriétaire : un transfert de propriété doit intervenir, qui est opéré par l'ordonnance d'expropriation, qui envoie le bénéficiaire en possession des biens expropriés.

Rendue hors la présence des parties et sans débats, dans les conditions de l'article L. 12-1 du Code de l'expropriation, l'ordonnance peut seulement faire l'objet d'un recours en cassation.

Autrement dit, alors qu'elle constitue un acte juridictionnel d'une importance capitale puisque le droit de propriété est transféré à la date de l'ordonnance à l'expropriant et qu'ainsi l'exproprié perd de ce fait tous les droits attachés à la propriété –(il conserve cependant la disposition du bien tant que l'indemnité n'a pas été payée ou consignée)- l'ordonnance d'expropriation est pourtant rendue suivant une procédure non contradictoire³⁶ excluant la possibilité pour l'exproprié de s'expliquer sur l'étendue de l'atteinte portée à ses droits.

Ainsi, estimant que le caractère non contradictoire de la procédure suivie devant le juge de l'expropriation pouvait être considérée comme une atteinte au principe des droits de la défense et du procès équitable en contradiction avec l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme, la Cour de cassation, saisie par un exproprié, estimant la question sérieuse, en a renvoyé l'examen au Conseil Constitutionnel³⁷.

Cette haute juridiction s'est prononcée par une décision remarquée³⁸ ; après avoir rappelé les effets de l'ordonnance d'expropriation, le

Conseil Constitutionnel s'est alors prononcé sur l'étendue des garanties que le code de l'expropriation pouvait offrir à ce stade de la procédure.

Il a ainsi constaté que

« le juge de l'expropriation ne rend l'ordonnance portant transfert de propriété qu'après que l'utilité publique a été légalement constatée », cependant que « la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité, peuvent être contestés devant la juridiction administrative ».

Quant au juge de l'expropriation *« il se borne à vérifier que le dossier que lui a transmis l'autorité expropriante est constitué conformément aux prescriptions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, alors que l'ordonnance d'expropriation peut être attaquée par la voie du recours en cassation, et que le jugement par lequel le juge de l'expropriation fixe les indemnités d'expropriation survient au terme d'une procédure contradictoire et peut faire l'objet de recours ».*

Enfin, le Conseil Constitutionnel s'est attaché à rappeler que l'ordonnance envoyait l'expropriant en possession, sous réserve qu'il se conforme aux dispositions du code de l'expropriation relatives à la fixation et au paiement de l'indemnité, et qu'en toute hypothèse *« en cas d'annulation par une décision définitive du juge administratif de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité, tout exproprié peut faire constater par le juge de l'expropriation que l'ordonnance portant transfert de propriété est dépourvue de base légale ».*

Autrement dit, pour le Conseil Constitutionnel le juge de l'expropriation se borne à vérifier la composition du dossier sans pouvoir modifier en quoi que ce soit les pièces incluses, alors par ailleurs que l'exproprié est assuré de bénéficier d'une procédure contradictoire tant devant la juridiction administrative en cas de recours contre les actes administratifs, autorisant l'expropriation, que devant la Cour de cassation saisie d'un pourvoi formé contre l'ordonnance de transfert de propriété, et devant la juridiction fixant l'indemnité d'expropriation.

Partant, pour le Conseil Constitutionnel, les dispositions de l'article L 12-1 du code de l'expropriation ne méconnaissent ni les exigences de l'article 16, ni celles de l'article 17 de la Déclaration de 1789 et ne sont contraires à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit. La cause est désormais entendue : le contradictoire ne s'impose pas au stade de l'ordonnance d'expropriation. On peut le regretter eu égard aux effets d'une telle décision sur le droit de propriété.

En l'état de cette jurisprudence, la Troisième Chambre Civile a rendu peu de temps après un arrêt qui répond à toutes les interrogations (Cass. 3^{ème} civ. 6 juin 2012).

4-2. - Toutefois, à l'occasion cette fois de la procédure de fixation des indemnités d'expropriation, le Conseil Constitutionnel s'est montré plus exigeant.

On sait qu'en vertu des articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation, dans le délai de un mois, soit du paiement ou de la consignation de l'indemnité soit de l'acceptation de l'offre d'un local de remplacement, les expropriés sont tenus d'abandonner les lieux et passé ce délai, il peut être procédé à leur expulsion. En outre, l'appel n'étant pas suspensif, l'expropriant peut prendre possession, moyennant le versement d'une indemnité au moins égale aux propositions faites par lui et consignation du surplus de l'indemnité fixée par le juge de l'expropriation et devant être simplement consignée.

Estimant qu'un tel dispositif, avantageant en cas d'appel la collectivité expropriante, méconnaissait l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ainsi que ses articles 6 et 16 impliquant qu'une procédure doit être juste et équitable et garantir l'équilibre des droits des parties, des expropriés ont saisi la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité des textes ci-dessus du code de l'expropriation avec les articles 16 et 17 de la Déclaration de 1789.

Considérant la question sérieuse au regard des principes constitutionnels invoqués, la Cour de cassation en a ici encore renvoyé l'examen au Conseil Constitutionnel³⁹.

Ce dernier n'a pas hésité à stigmatiser le dispositif du code de l'expropriation⁴⁰. Il a tout d'abord rappelé que les exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789 devaient, en principe, conduire au versement de l'indemnité au jour de la dépossession. Or, en cas d'appel de l'ordonnance du juge fixant l'indemnité d'expropriation, les dispositions du code de l'expropriation autorisent l'expropriant à prendre possession des biens expropriés, quelles que soient les circonstances, moyennant le versement d'une indemnité égale aux propositions qu'il a faites et inférieure à celle fixée par le juge de première instance et consignation du surplus.

Aussi pour le Conseil Constitutionnel, un tel dispositif *« méconnaît l'exigence selon laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que sous la condition d'une juste et préalable indemnité, de sorte que les dispositions des articles L 15-1 et L 15-2 du code de l'expropriation doivent être déclarées contraires à la Constitution »*.

Autrement dit, pour le Conseil Constitutionnel, le paiement d'un prix qui n'est pas celui de l'accord entre les parties, mais aussi la consignation d'une partie de ce prix ne peuvent être assimilés au paiement préalable à la dépossession de la propriété, exigé par l'article 17 de la Déclaration de 1789.

Désormais, en l'état de cette décision, et dans l'attente d'une modification des textes qui devra intervenir au plus tard le 1^{er} juillet 2013, l'inconstitutionnalité ne devenant effective qu'à cette date, les expropriants ne pourront imposer la cession forcée qu'avec prudence : en effet, en cas de contestation par l'exproprié des indemnités proposées, l'expropriant devra soit payer les sommes convenues dans un accord avec l'exproprié, soit regarder son projet, l'appel du jugement indemnitaire étant désormais suspensif⁴¹.

4-3. Par ailleurs, le Conseil Constitutionnel, sur renvoi de la Cour de Cassation⁴², s'est prononcé sur le caractère constitutionnel de l'article L 13-17 du code de l'expropriation relatif aux modalités de fixation de l'indemnité d'expropriation.

Ce texte précise que le montant de l'indemnité principale fixée par le juge de l'expropriation ne peut excéder l'estimation faite par l'administration lorsqu'une mutation à titre gratuit ou onéreux de moins de cinq ans a donné lieu, soit à une évaluation administrative rendue définitive en vertu des lois fiscales, soit à une déclaration d'un montant inférieur à cette estimation.

Autrement dit, dans cette hypothèse, le juge de l'expropriation est lié par l'estimation de l'administration si elle est supérieure à la déclaration ou à l'évaluation effectuée lors de la mutation des biens. Et il ne peut en aller autrement –le juge de l'expropriation retrouve alors son pouvoir d'appréciation- que si l'exproprié démontre que des modifications survenues dans la consistance matérielle ou juridique, l'état ou la situation d'occupation de ses biens lui ont conféré une plus-value.

Le Conseil Constitutionnel devait donc répondre à la question de savoir si ce dispositif, en liant le pouvoir du juge de l'expropriation, ne méconnaissait pas l'existence constitutionnelle d'une juste et préalable indemnité et les principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire.

A cette question, le Conseil Constitutionnel a apporté une réponse nuancée, pour conclure en définitive au caractère constitutionnel de l'article L. 13-17 du Code de l'expropriation.

Il a rappelé que le législateur avait voulu inciter les propriétaires à ne pas sous-estimer la valeur des biens qui leur sont transmis ou à dissimuler une partie du prix d'acquisition de ces biens et avait, ce faisant, poursuivi un but de lutte contre la fraude fiscale qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle.

Mais le Conseil Constitutionnel a estimé –ce qui est une garantie pour l'exproprié- que les dispositions contestées ne sauraient, sans porter atteinte aux exigences de l'article 17 de la déclaration de 1789, avoir pour effet de

priver l'intéressé de faire la preuve que l'estimation de l'administration ne prend pas correctement en compte l'évaluation du marché de l'immobilier.

Sous cette réserve, la Haute Juridiction a considéré que *« ne portaient atteinte ni à l'exigence selon laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que sous la condition d'une juste et préalable indemnité ; ni à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la séparation des pouvoirs »*⁴³

4-4. – Le Conseil Constitutionnel a également été saisi de la question de savoir si l'article L 13-8 portait ou non atteinte aux droits et libertés garantis par les articles 16 et 17 de la Déclaration des droits de l'Homme.

On sait que selon ce texte lorsqu'il existe une contestation sérieuse sur le fond du droit, et toutes les fois qu'il s'élève des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité, le juge règle l'indemnité indépendamment de ces contestations et difficultés sur lesquelles les parties sont renvoyées à se pourvoir devant le juge compétent.

Aussi, en pareille hypothèse, le juge de l'expropriation qui n'a pas le pouvoir de trancher une contestation sérieuse, fixe le plus souvent une indemnité alternative.

La Cour de cassation estimant que le texte interdisant au juge de l'expropriation de saisir le juge administratif d'une question préjudicielle portant sur la validité d'un PLU, pouvait avoir une incidence sur le montant de l'indemnité, a donc renvoyé l'examen de la question au Conseil Constitutionnel.

La Haute Juridiction a, pour sa part, estimé que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas les exigences des articles 16 et 17 de la Déclaration de 1789⁴⁴.

Elle a rappelé que si au cours de la procédure de fixation de l'indemnité une partie soulevait une contestation sérieuse sur le fond du droit, le juge qui fixe l'indemnité devait tenir compte de l'existence de cette contestation et au besoin prévoir plusieurs indemnités correspondant aux diverses hypothèses envisagées et il devait renvoyer les parties à se pourvoir devant le juge compétent.

Le Conseil Constitutionnel a par ailleurs précisé d'une part que l'indemnité fixée devait couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation et d'autre part, que le jugement fixant les indemnités était pris au terme d'une procédure contradictoire et pouvait faire l'objet d'un recours.

Pour le Conseil Constitutionnel :

« Les dispositions contestées ne font pas obstacle si la décision rendue par le juge saisi de la contestation ne correspond pas à l'une des hypothèses prévues par le juge de l'expropriation, à ce que ce dernier soit à nouveau saisi par les parties ».

Autrement dit, pour le Conseil Constitutionnel, l'interdiction pour le juge de l'expropriation de surseoir à statuer en cas de contestation sérieuse sur une difficulté concernant le fond du droit et le principe de l'indemnité alternative, ne portent pas atteinte aux droits et garanties dont bénéficient les citoyens en l'état des dispositions de la Déclaration des droits de l'Homme sur le droit de propriété.

4-5. – Enfin, le Conseil Constitutionnel a eu récemment l'occasion de se prononcer sur l'épineuse question de savoir si l'article 12-6 du code de l'expropriation qui permet de reconduire l'utilité publique, est conforme à la Constitution.

On sait que lorsque les immeubles expropriés n'ont pas reçu la destination prévue par la D.U.P. dans le délai de cinq ans, les anciens propriétaires expropriés ont la possibilité de solliciter la rétrocession à leur profit des terrains.

Toutefois, l'article L 12-6 alinéa 1^{er} du code de l'expropriation neutralise l'exercice de ce droit, dans la mesure où la collectivité expropriante peut requérir une nouvelle déclaration d'utilité publique, sans que cette faculté soit limitée en nombre ou dans le temps.

La question a donc été posée de savoir si cette faculté réservée à l'autorité expropriante ne portait pas une atteinte excessive au droit de propriété⁴⁵.

La première difficulté rencontrée était celle de l'incompétence négative du législateur.

Autrement dit, le législateur en prenant les dispositions critiquées avait-il confié à l'autorité administrative et donc au pouvoir réglementaire le pouvoir de fixer des règles qui mettent en cause les principes fondamentaux concernant le droit de propriété et qui, en l'état, relèvent du domaine législatif.

Le législateur n'aurait donc pas pleinement exercé sa compétence.

Sur ce point, le Conseil constitutionnel se borne à faire une réponse, dont le laconisme est pour le moins surprenant . Il procède par affirmation.

Après avoir rappelé le principe posé par l'article 34 de la Constitution , la Haute juridiction se borne à retenir ce qui suit :

« En adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a pas confié à l'autorité administrative le pouvoir des règles qui mettent en cause les principes fondamentaux déterminés par l'article 34 « du régime de propriété » et des droits.... ».

Ce faisant, le législateur n'a pas méconnu sa compétence.

La seconde difficulté évoquée était celle de savoir si la possibilité de s'opposer à une demande de rétrocession de biens n'ayant pas reçu la destination prévue dans les cinq ans suivant l'ordonnance de transfert, était ou non susceptible de porter atteinte une excessive au droit de propriété garanti par l'article 17 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil Constitutionnel rejette cette analyse.

« en limitant l'exercice du droit de rétrocession ouvert pendant 30 ans, le législateur a voulu éviter que les anciens propriétaires ou leurs ayants droit ne fassent échec à la réalisation des projets d'utilité publique qui seraient retardés ou interdisent aux expropriants de substituer un autre projet à celui qui avait justifié la dépossession »⁴⁶.

Autrement dit, l'article L. 12-6 n'est pas contraire à la Constitution et à l'article 17 de la DDHC puisqu'il permet de reconduire ou de redéfinir l'utilité publique, justification fondamentale des limitations du droit de propriété.

Cette décision a été fortement critiquée (cf. JP GRANDMANGE D. 2013 25 avril p. 1050), dès lors qu'elle fait dire à l'article L. 12-6 ce qu'il ne dit pas, puisqu'en l'état de ce texte, la collectivité expropriante peut paralyser le droit de rétrocession en reprenant une nouvelle DUP dès lors que l'utilité publique a été légalement constatée, ce qui est nécessairement le cas d'un premier projet ayant fait l'objet d'une précédente DUP, même si celle-ci se trouve caduque.

Pour conclure, cette série de décisions du Conseil Constitutionnel appelle deux séries d'observations :

- en premier lieu, malgré la position de faiblesse du propriétaire touché par une procédure d'expropriation et l'impression d'écrasement qu'il peut ressentir face à la puissance publique, le combat juridique

mené au travers de la question prioritaire de constitutionnalité montre qu'il est parfois possible de changer le rapport de forces ;

- mais en second lieu, cette procédure révèle ses limites : en effet, si le principe constitutionnel de la juste et préalable indemnisation est constamment réaffirmé, pour autant les nombreuses dispositions du code de l'expropriation en ont limité la portée dans des conditions telles que le Conseil Constitutionnel n'a pas cru opportun de les sacrifier sur l'autel de la Constitution, laissant en définitive au droit de l'expropriation le soin de maintenir un équilibre fragile entre l'intérêt général de la collectivité publique et l'intérêt particulier des expropriés.

TROISIEME PARTIE

L'EVOLUTION DU DROIT RURAL DANS LES DOMAINES DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AGROALIMENTAIRE, DES RELATIONS ECONOMIQUES, ET DE LA PROTECTION DES ESPACES AGRICOLES

Les enjeux de la nouvelle PAC sont la sécurité alimentaire, la lutte contre la volatilité des prix, la nécessité de prendre en compte l'environnement et le changement climatique, et l'importance de l'agriculture pour l'aménagement du territoire.

C'est en vue de la préparation des objectifs définis par la Commission Européenne pour la réforme de la PAC que les années 2012 et 2013 ont été marquées par des évolutions dans le sens d'une plus grande protection de l'environnement et d'une refonte du droit de l'agroalimentaire. Enfin, les organisations professionnelles ont pris une autre importance.

La loi sur l'avenir et la modernisation de l'agriculture, initialement attendue pour la rentrée de septembre, sera présentée « début 2014 » a indiqué en juillet 2013 le ministre de l'Agriculture Stéphane Le Foll.

Stéphane Le Foll, qui s'exprimait lors de la présentation du rapport de Marion Guillou, ancienne présidente de l'INRA, sur "Produire autrement" et le projet agro-écologique voulu par le ministre, a fait valoir le temps nécessaire du débat et le calendrier parlementaire déjà chargé de la rentrée pour justifier ce report. « Compte tenu du débat qu'on aura (sur ces questions) on prendra plus de temps pour la loi d'avenir, d'autant qu'on aura déjà suffisamment de sujets à la rentrée. On était sur une présentation à la rentrée et un débat en fin d'année. On mise plutôt désormais sur le début 2014 » a annoncé le ministre.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt doit donner les grandes orientations pour la compétitivité et la performance

économique et environnementale des filières concernées. Le nouveau calendrier lui permettra également d'intégrer les dispositions de la nouvelle politique agricole commune (PAC) pour la période 2014-2020, qui doit être adoptée à la fin du mois de juin par le conseil des ministres européens de l'Agriculture.

A l'image du thème « La sécurité alimentaire pour une croissance durable » de l'édition 2012 du Sommet international des ministres de l'Agriculture qui s'est tenu à Berlin en janvier 2012, la période 2012-2013 est une période marquée par la mise en œuvre de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche en date du 27 juillet 2010, et la préparation de la PAC 2014.

I- L'EVOLUTION DU DROIT RURAL ENVIRONNEMENTAL

A) La poursuite d'une agriculture durable

Comme l'a justement rappelé le Professeur COLLART DUTILLEUL dans son étude consacrée à « l'agriculture et les exigences du développement durable en droit français »¹, deux conceptions du développement durable cohabitent.

La première, tournée vers les seules considérations humanistes et écologiques, tend essentiellement à éviter de nouvelles catastrophes sanitaires ou environnementales.

La seconde se veut plus économique qu'écologique, visant au premier chef l'objectif d'une croissance la plus forte possible, en imposant aux acteurs du secteur des contraintes environnementales.

Les évènements ayant affecté le secteur agricole à la fin des années 2000, et plus particulièrement le secteur bovin, ou les catastrophes écologiques rencontrées par l'homme de par le monde ont contraint le législateur français à poursuivre un objectif économique élevé pour le secteur agricole, mais tout en imposant des contraintes fortes pour ce qui concerne la prise en compte de l'environnement.

C'est ainsi que le corpus réglementaire français s'est renforcé, au fil des années, de principes et de règles destinées à servir une agriculture se voulant inscrite dans le cadre d'un développement durable vertueux, et couvrant la chaîne de production agricole et agroalimentaire, du producteur au consommateur.

La modification constitutionnelle de 2004, instituant un article 6 disposant que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet*

¹ « *L'agriculture et les exigences du développement durable en droit français* », RDR n°402, Avril 2012, étude 5

effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social », ou encore la décision du Conseil Constitutionnel du 28 avril 2005 consacrant, pour la première fois, le rang constitutionnel à la Charte de l'environnement, ont marqué le début d'une période pendant laquelle le législateur va n'avoir de cesse de promouvoir le développement durable sous toutes ses formes et déclinaisons, le principe constitutionnel s'imposant légitimement à la loi.

Au nombre des dispositions prises en droit interne, il faut tout d'abord signaler la mise en place d'un « plan » triennal dédié au développement durable. Intitulée « *vers une économie verte et équitable* », ce plan se veut être une liste d'objectifs à atteindre, pour la période 2010-2013, et qui complètent sous un angle plus stratégique les dispositions de la loi Grenelle II, sur laquelle nous allons revenir.

De nombreuses lois sont venues, depuis 2004, promouvoir le principe constitutionnel de développement durable, imposant une nécessaire prise en considération des enjeux environnementaux dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Cependant, deux textes récents ont bouleversé le visage du développement durable en France.

Le premier texte est la loi de programmation du 3 août 2009, relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite Loi Grenelle I).

Ce texte fondamental a promu au rang de priorité l'objectif de sécurité alimentaire, rappelant que la vocation première de l'agriculture est la production de denrées alimentaires, lequel doit être atteint sans atteintes environnementales, et assumant des objectifs forts en matière de protection de l'environnement, notamment s'agissant de la limitation des produits phytosanitaires.

C'est donc une philosophie de l'agriculture qui est redessinée par le législateur : un objectif de croissance économique élevé, au service de l'alimentation de la population, tout en préservant l'environnement, « *sans recourir à des processus intensifs de production qui font peser des risques parfois trop forts sur les milieux, menaçant aussi le caractère durable de l'agriculture elle-même* ».

Le second texte est la loi du 12 juillet 2010, dite Grenelle II ², portant engagement national pour l'environnement. Son article premier permet de prendre conscience de cet objectif assumé : « *les instruments de la politique mise en œuvre pour lutter*

contre le changement climatique et s'y adapter, [pour] préserver la biodiversité ainsi que les services qui sont associés, [pour contribuer] à un environnement respectueux de la santé, [et enfin pour] préserver et mettre en valeur les paysages. Le texte précise également qu' « elle assure un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution de consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles » et qu' « elle assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures ».

Ce texte ambitieux s'est lui-même fixé cinq finalités :

- Lutte contre le changement climatique
- Préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources
- Cohésion sociale et solidarité entre les territoires et les générations
- Epanouissement de tous les êtres humains
- Dynamisme de développement suivant des modes de production et de consommation responsables

Pour preuve supplémentaire de la prise en compte de la durabilité comme critère indissociable de l'activité agricole, l'article L.111-1 du code rural nous rappelle que *« l'aménagement et le développement durable de l'espace rural constituent une priorité essentielle de l'aménagement du territoire »*, le deuxième alinéa précisant que *« la mise en valeur et la protection de l'espace agricole et forestier prennent en compte ses fonctions économique, environnementale et sociale »*.

On notera également le décret du 16 mai 2011 relatif au plan régional de l'agriculture durable, portant sur le *« contenu et modalités d'élaboration du plan régional de l'agriculture durable en application de l'article 51 de la loi de*

² http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Grenelle_Loi-2.pdf - art. 13, 252 et 254

modernisation de l'agriculture » et du décret du 26 mai 2008 portant création du conseil stratégique de l'agriculture et de l'agro-industrie durables.

Au plan des objectifs, on relèvera que l'article 1^{er} de la loi Grenelle I du 3 août 2009 avait déjà posé des exigences élevées en la matière : *« la présente loi, avec la volonté et l'ambition de répondre au constat partagé et préoccupant d'une urgence écologique, fixe les objectifs et, à ce titre, définit le cadre d'action, organise la gouvernance à long terme et énonce les instruments de la politique mise en œuvre pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés, contribuer à un environnement respectueux de la santé, préserver et mettre en valeur les paysages. Elle assure un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles. Elle assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures »*.

Par la suite, la loi de modernisation de l'agriculture, du 27 juillet 2010, était venue s'inscrire dans cet élan global porté vers la promotion du développement durable, insistant malgré tout sur la recherche de la compétitivité des exploitations et de l'agriculture française, objectifs que l'on pensait avant incompatibles.

C'est dans ce contexte que la Loi de modernisation de l'agriculture a pris le parti de l'organisation des filières de production, instituant la contractualisation (lait, fruits et légumes, ovins...) et renforçant les organisations interprofessionnelles.

L'ensemble des objectifs poursuivis en matière de développements durables ont vocation à s'imposer de manière contraignante aux acteurs publics, par application du principe de précaution, par l'obligation de préservation des ressources en eau, de la faune, des sols et la promotion de la biodiversité, mais également aux acteurs privés, via l'application de la conditionnalité, ou encore des principes encadrant la responsabilité environnementale, tels le principe pollueur-payeur, ou encore la mise en place d'une redevance pour pollutions diffuses.

On rappellera également que les producteurs agricoles voient leurs produits promus par des signes de qualité et certificats, notamment « agriculture biologique », dès lors que lesdits produits dans le respect d'un cahier des charges bien particulier, et donc la vocation première est tournée vers le respect de l'environnement, et donc le développement durable.

Signalons enfin la création par la loi Grenelle II d'une nouvelle mention valorisante assurant la promotion de « *l'exploitation à haute valeur environnementale* », destinée aux « *exploitations agricoles utilisant des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement* ».

Au plan communautaire, les enjeux de la nouvelle PAC s'inscrivent dans l'élan voulu par le législateur français, si ce n'est l'inverse.

La nouvelle PAC devait avoir des ambitions fortes en matière environnementale, et notamment de sécurité alimentaire et de prise en compte de l'environnement et du changement climatique. Le « verdissement », prévoira que chaque état membre devra consacrer 30% de son enveloppe nationale à un paiement par hectare en contrepartie du respect de certaines pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement. De même, au-delà d'une surface de 15 ha, les agriculteurs devront veiller à ce que 5 % de leur surface soient en surfaces d'intérêt écologique (7% à compter de 2019).

B) Les contraintes environnementales accrues pour les installations classées

Ces nouveaux objectifs, élevés, sont accompagnés par l'évolution des normes encadrant les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE).

Une nouvelle nomenclature a ainsi été promue par le décret du 2 mai 2013, lequel ajoute 40 nouvelles rubriques pour l'élevage intensif de porcs et de volailles.

Le seuil de soumission à autorisation pour ces élevages ne sera plus le nombre d'animaux équivalents mais le nombre d'emplacements destinés aux volailles et cochons.

Ce reformatage de la nomenclature va conduire à l'application d'un régime d'autorisation plus strict.

Pareillement, il convient de signaler que deux décrets et trois arrêtés ministériels du 2 mai 2013 sont venus compléter les dispositions nécessaires à la transposition en droit français de la directive européenne du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (Dir. 2010/75/UE, 24 nov. 2010 : JOUE L.334, 17 dec. 2010). Cette directive vise à renforcer les contraintes imposées aux exploitants des installations, identifiées comme les plus dangereuses pour l'environnement, soit une quarantaine d'activités industrielles. L'élevage intensif fait partie de cette catégorie au vu de ses conséquences pour les ressources en eau et les sols depuis la première directive « IPPC » de 1996. En conséquence, les 5 textes du 2 mai ont, à la fois, pour objet d'intégrer au sein de la nomenclature des ICPE, les nouvelles rubriques significatives de cette dangerosité et de modifier les règles applicables à la création, au contrôle et à la cessation de l'installation.

II- L'EVOLUTION DU DROIT DE L'AGROALIMENTAIRE

A) La mise en œuvre progressive de la LMAP

La loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP)³ avait fixé comme enjeu majeur de garantir aux consommateurs une alimentation sûre et de qualité en poursuivant deux objectifs : garantir le revenu des agriculteurs et des pêcheurs, et leur faire gagner en compétitivité.

La mise en œuvre de la LMAP a continué à occuper l'actualité, plus d'un an et demi après son entrée en vigueur puisqu'en janvier 2012 ont été notamment adoptés des décrets afin de mettre en œuvre les politiques publiques définies au moment de l'adoption de la loi.

Le décret du 27 janvier 2012⁴ pris pour l'application de l'article L.230-2 du code rural issue de la LMAP du 27 juillet 2010, a ajouté une Section 4 au

³ 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) .

⁴ Décret n°2012-115 du 27 janvier 2012, JO 29 janvier 2012, p. 1719

chapitre préliminaire du titre III du livre II de la partie réglementaire du code rural intitulé « Transmission de données relatives à la production, l'importation, la transformation, la commercialisation et la consommation des produits alimentaires ».

Le décret du 27 janvier 2012, par cinq nouveaux articles du code rural (articles R. 230-31 à R.230-35 du code rural), encadre notamment la transmission de données pour permettre la mise en œuvre de la politique publique de l'alimentation définie par la LMAP⁵.

A cet effet, le décret n°2012-115 donne au ministre chargé de l'alimentation la possibilité de déterminer par arrêté, pris après avis de l'Observatoire de l'Alimentation, les données dont la transmission est nécessaire ainsi que « *les producteurs, transformateurs et distributeurs de produits alimentaires, ci-après dénommés opérateurs, auprès desquels ces données sont susceptibles d'être recueillies ainsi que le délai au-delà duquel la transmission pourra être rendue obligatoire* ». (Article R. 230-31 du code rural)

Le décret précise les données pouvant être recueillies « *Elles ont trait :*
1° *Aux procédés de fabrication à toutes les étapes de production, de la production primaire à la commercialisation ;*

2° *Aux résultats issus des analyses d'autocontrôle définies dans le plan de maîtrise sanitaire ;*

3° *A la dénomination, la quantité, l'origine et la composition, y compris nutritionnelle, des denrées alimentaires ;*

4° *A la nature et à l'origine des matériaux en contact avec les denrées alimentaires ;*

5° *Aux circuits de commercialisation. »*

B) La sécurité alimentaire : une politique devenue prioritaire

Malgré la mise en œuvre des politiques publiques de l'Alimentation définies par la LMAP, il aurait fallu aller encore plus loin afin d'assurer une plus grande sécurité alimentaire aux consommateurs.

⁵ Commission n°III CEDR BUCAREST et 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.

1- La sécurité alimentaire passe par la maîtrise de la traçabilité

a- Une traçabilité mise à mal par le scandale du « Horsegate »

C'est en réponse au scandale du « Horsegate » que la Commission Européenne a décidé d'agir pour essayer de remédier aux failles dans la traçabilité des produits transformés et lever le voile sur l'opacité d'une filière agroalimentaire marquée par de nombreux scandales.

Par une recommandation n°2013/99/UE en date du 19 février 2013⁶, la Commission Européenne instaure un plan de contrôle coordonné en vue d'établir la prévalence de pratiques frauduleuses dans la commercialisation de certains produits alimentaires.

« Il convient que les Etats membres mettent en œuvre un plan de contrôle coordonné, conformément aux dispositions de l'annexe à la présente recommandation, prévoyant les actions suivantes :

- a) Contrôles officiels des produits alimentaires qui sont destinés au consommateur final et aux collectivités et qui sont commercialisés ou étiquetés comme des produits contenant du bœuf ;*
- b) Contrôles officiels sur la viande de cheval destinée à la consommation humaine en vue de détecter la présence de résidus de phénylbutazone. »*

Les viandes concernées par cette recommandation sont le bœuf mais également les viandes chevalines, asines, muselières, fraîches, réfrigérées ou congelées et destinées à la consommation humaine.

C'est avec une relative rapidité que la Commission de l'Union Européenne a, un mois après la découverte de viande de cheval dans des hamburgers et dans des plats cuisinés censés contenir du bœuf, voulu renforcer les contrôles effectués par les Etats membres de l'Union sur la concordance entre l'étiquetage de certains produits alimentaires et leur contenu réel.

La Commission a notamment rappelé que cette recommandation avait pour objectif de *« déterminer si les produits visés au point A⁷ contiennent de la*

⁶ Recommandation n°2013/99/UE de la Commission du 19 février 2013, publiée au JO de l'UE du 21/02/2013

⁷ *« A. Produits couverts : 1. Les denrées alimentaires commercialisées et/ou étiquetées comme produits contenant du boeuf (par exemple les viandes hachées, les produits à base de viande ou les préparations de viande) relevant des catégories suivantes: a) denrées alimentaires préemballées destinées au consommateur final ou aux collectivités, étiquetées comme produits contenant du boeuf;*

b) denrées alimentaires proposées à la vente au consommateur final ou aux collectivités sans préemballage et denrées alimentaires emballées dans les locaux de vente à la demande du consommateur ou préemballées en vue de leur vente directe, commercialisées et/ou autrement mentionnées comme produits contenant du boeuf.

viande de cheval qui n'est pas mentionnée correctement sur l'étiquette apposée sur l'emballage ou, dans le cas de denrées alimentaires qui ne sont pas préemballées, si des informations relatives à la présence de cette viande ne sont pas fournies au consommateur ou aux collectivités, conformément aux dispositions en vigueur à l'échelle de l'Union et, le cas échéant, au niveau national. »

Il est nécessaire de s'interroger sur les mesures à mettre en œuvre s'agissant de la traçabilité dans le secteur de l'agroalimentaire afin d'éviter à l'avenir tout scandale du même type.

b- Traçabilité et étiquetage

Le scandale de la viande chevaline engendre des interrogations sur la nécessité d'encadrer l'étiquetage des produits alimentaires. Les règles relatives à l'étiquetage et les mentions obligatoires ne permettent pas au consommateur d'avoir une vision claire de la traçabilité des produits. De plus, les produits sont soumis à des règles spécifiques en fonction du type de produit, de sa composition ou encore de sa qualité.

La présence de viande de cheval en lieu et place de la viande de bœuf dans les plats cuisinés surgelés a soulevé la question de l'étiquetage des produits et en l'occurrence celle du minerai de viande, c'est à dire de la masse agglomérée d'ensemble de muscles et de chutes de viande produites exclusivement lors de la découpe.

Des règles facultatives d'étiquetage des denrées alimentaires peuvent être édictées pour certains produits. Tel est le cas notamment des denrées alimentaires issues de filières qualifiées « sans organismes génétiquement modifiés » ont été édictées par un décret du 30 janvier 2012⁸ qui a été pris pour l'application de l'article L. 531-2-1 du code de l'environnement introduit par la loi n°2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés.

Trois catégories d'ingrédients pourront à cet effet faire l'objet d'une mention « sans OGM » : les ingrédients d'origine végétale (ceux contenant moins de 0,1% d'OGM), les ingrédients d'origine animale (avec des mentions distinctes selon que les animaux sont nourris avec des aliments contenant moins de 0,1% ou moins de 0,9% d'OGM) et les ingrédients apicoles lorsqu'ils sont issus de ruches situées à plus de 3km de cultures génétiquement modifiées. Pour tout ingrédient répondant aux critères qui viennent d'être exposés et qui représenterait plus de

2. Pour les besoins du présent plan de contrôle coordonné, la définition de «denrée alimentaire préemballée» figurant à l'article 1^{er}, paragraphe 3), point b), de la directive 2000/13/CE s'applique.

3. Pour les besoins du présent plan de contrôle coordonné, les définitions de «viandes hachées», de «préparations de viande» et de «produits à base de viande» figurant respectivement aux points 1.13, 1.15 et 7.1 de l'annexe I au règlement (CE) n° 853/2004 s'appliquent. »

⁸ D. n°2012-128, 30 janvier 2012, JO 31 janvier 2012, p. 1770

95% de la denrée alimentaire, il peut être indiqué sur la face avant de l'emballage une mention « sans OGM ».

2- La sécurité alimentaire passe par un bon usage des allégations de santé

Une décision d'exécution de la Commission de l'Union Européenne du 24 janvier 2013⁹ précise les conditions d'utilisation des allégations de santé concernant les mentions obligatoires requises par l'article 10 du règlement (CE) n°1924/2006 sur les allégations nutritionnelles et de santé. Les 2 et 3 de cet article 10 disposent notamment que « 2. *Les allégations de santé ne sont autorisées que si les informations suivantes figurent sur l'étiquetage ou, à défaut d'étiquetage, sont communiquées dans le cadre de la présentation du produit ou de la publicité faite pour celui-ci:*

- a) une mention indiquant l'importance d'une alimentation variée et équilibrée et d'un mode de vie sain;*
 - b) la quantité de la denrée alimentaire concernée et le mode de consommation requis pour obtenir l'effet bénéfique allégué;*
 - c) s'il y a lieu, une indication à l'attention des personnes qui devraient éviter de consommer la denrée alimentaire en question; et*
 - d) un avertissement approprié pour ce qui concerne les produits susceptibles de présenter un risque pour la santé en cas de consommation excessive.*
- 3. Il ne peut être fait référence aux effets bénéfiques généraux, non spécifiques d'un nutriment ou d'une denrée alimentaire sur l'état de santé général et le bien-être lié à la santé que si une telle référence est accompagnée d'une allégation de santé spécifique figurant sur les listes visées à l'article 13 ou 14. »*

Cette décision a pour but d'éviter l'expansion de produits vendus comme très bénéfiques sur la santé alors qu'ils n'ont en réalité aucun effet miracle.

III - LA PLACE DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES ET LA MISE SUR LE MARCHÉ

A) Le bilan de la contractualisation trois ans après la LMAP

L'adoption de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 avait pour objectif de permettre au législateur d'intervenir pour

⁹ Commission de l'UE décision d'exécution 2013/63/UE, du 24 janv. 2013 portant adoption d'orientations aux fins de l'application des conditions spécifiques concernant les allégations de santé énoncées à l'article 10 du règlement (CE) n°1924/2006 du Parlement européen et du Conseil : JOUE n° L22, 25 janvier 2013, p25

réguler les relations commerciales entre le producteur et le premier acheteur, en offrant au producteur, d'une part, 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.

Trois ans après l'adoption de cette loi il est intéressant de voir les évolutions qu'ont pu subir les secteurs concernés.

1- Bilan au niveau national

Un rapport a été commandé au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture (CGAAER)¹⁰. Ce rapport a été remis en juillet 2012 au ministre de l'agriculture, qui l'a lui-même transmis aux représentants de chaque filière.

Il est essentiellement traité du secteur laitier en dépit de la parution de deux décrets du 30 décembre 2010 obligeant à recourir aux contrats écrits dans les secteurs des fruits et légumes frais et du lait de vache, et celle d'un arrêté du 15 février 2011 étendant l'application d'un accord interprofessionnel pour le marché de la viande ovine.

Le « rapport analyse dans quelles conditions les contrats ont été proposés et signés dans la filière laitière, leurs contenus, leurs forces (première période de cinq années, références de prix, transparence des transactions...), leurs insuffisances (durée et conditions de renouvellement, clauses de sauvegarde, particularismes de la coopération agricole...) ».

Le premier bilan dans la filière laitière est plutôt positif puisque dans plus de 80% des livraisons, le contrat tacite a été remplacé par un écrit et constitue un réel pouvoir de négociation des producteurs face à leur premier acheteur.

Si la mise en œuvre de tels contrats n'a pas toujours été sans difficultés, pour autant le dispositif de médiation mis en place tant en interne à l'interprofession avec la Commission Interprofessionnelle des pratiques contractuelles (CIPC), que du côté de l'Etat avec le médiateur des contrats, a permis de faciliter l'acceptation progressive par les premiers acheteurs du nouveau dispositif contractuel.

De plus, le rapport permet de mettre en avant un certain nombre de points positifs et durables dans les contrats, et ce notamment par l'application de la loi et du décret ainsi que des différents accords intervenus :

- *« La durée initiale de cinq ans, qui permet de couvrir la période de fin des quotas laitiers fixée au 31 mars 2015 ;*
- *Une plus grande transparence dans la fixation et la variation des prix, même si les indicateurs retenus mériteront sans doute dans l'avenir une évolution vers une plus grande simplicité ;*

- *La clarification des conditions de cession des contrats, dont il faudra s'assurer qu'elles restent bien équilibrées entre les signataires. »*

2- L'influence du droit français sur la législation de l'Union Européenne

Le Règlement (CE) n°1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers a été modifié par le Règlement (UE) n°261/2012 du Parlement européen et du Conseil en date du 14 mars 2012.

Ce règlement revêt une certaine importance dans la mise en œuvre de la contractualisation dans le secteur laitier dès lors qu'il avalise non seulement l'avancée française mais également permet dans ce secteur laitier la reconnaissance d'organisations de producteurs pour négocier collectivement des contrats avec les collecteurs, fixe les conditions et les limites de taille de ces organisations et précise la place des interprofessions dans le dispositif.

Le règlement rappelle que *« la conclusion, avant livraison, de contrats écrits et formels, contenant des éléments de base est peu répandue. Pourtant ces contrats pourraient contribuer à responsabiliser les opérateurs de la filière des produits laitiers à augmenter leur sensibilisation à la nécessité de mieux prendre en compte les signaux du marché, d'améliorer la transmission du prix et de favoriser l'adaptation de l'offre à la demande ; ils pourraient également contribuer à faire obstacle à certaines pratiques commerciales déloyales. »*

L'Union Européenne reprend à son compte l'argumentation développée par la législation française lors de l'adoption de la LMAP en juillet 2010.

Le règlement prévoit la possibilité pour les Etats membres de rendre obligatoire la conclusion de ces contrats tout en précisant l'importance de pouvoir y fixer le prix à payer à la livraison. Le règlement prévoit qu'il *« convient de renforcer le pouvoir de négociation [des agriculteurs laitiers] ... en permettant aux organisations de producteurs constituées uniquement d'agriculteurs laitiers ou de leurs associations de négocier collectivement avec une laiterie les clauses des contrats et notamment le prix pour tout ou partie de la production de leurs membres agriculteurs »*.

C'est pourquoi le règlement constitue une consécration institutionnelle des organisations de producteurs dans le secteur laitier.

Les organisations de producteurs consistent en des regroupements d'éleveurs qui partagent le fait d'être fournisseurs d'une même entreprise alors que les simples organisations d'éleveurs reposent plus sur un critère régional. L'industriel avec lequel les producteurs entretiennent des relations contractuelles devrait être le vecteur commun à l'origine d'une organisation de producteurs.

¹⁰ Rapport sur la contractualisation dans le secteur agricole : CGAAER n°12100, juillet 2012

Le règlement met en place, dans son article 126 quater, la possibilité pour les organisations de producteurs, sous certaines conditions, de négocier directement avec les transformateurs de lait cru les prix et les volumes, qu'il y ait eu ou non transfert de propriété du lait cru des agriculteurs à l'organisation de producteurs.

Il est à souligner que ce dernier point est selon le rapport sur la contractualisation contraire à la doctrine des organisations de producteurs autorisées jusque-là.

Les organisations de producteurs de lait peuvent mener des négociations sur le prix que celui-ci peut être ou non identique pour la production conjointe de tous les agriculteurs membres de l'organisation.

Le règlement précise tout de même les conditions de négociation des contrats par les organisations de producteurs au nom des producteurs de lait. Trois conditions doivent être réunies : il faut que le volume de lait cru faisant l'objet de ces négociations n'excède pas 3,5 % de la production totale de l'Union, 33 % de la production nationale de l'État membre dans lequel est produit le lait cru et 33 % de la production nationale de l'État membre où est livré le lait cru. Cette limite de 3,5 % de la production correspond de fait à la production d'un grand bassin laitier français comme la Bretagne, ou à la part de la production nationale dans la production européenne d'un grand producteur (comme Lactalis par exemple, mais c'est sans doute une coïncidence).

3- Les limites du système actuel

Le rapport rendu en juillet 2012 sur la contractualisation dans le secteur agricole, après avoir tiré un premier bilan de la mise en œuvre d'une des mesures phares de la LMAP du 27 juillet 2010, émet un certain nombre de recommandations.

La mission fait notamment les propositions d'amélioration des contrats suivantes :

- Préciser les conditions équilibrées de détermination des volumes achetés, une fois que les références aux quotas auront disparu ;
- Renforcer le caractère indéterminé de la durée de renouvellement des contrats en précisant de façon limitative les motifs de résiliation ;
- Prévoir des conditions de durées d'engagement spécifiques pour les jeunes agriculteurs qui s'installent.

La contractualisation n'a pas vocation, à elle seule, à régler tous les problèmes. En effet, la LMAP de 2010 n'est en réalité qu'un premier pas dans la mise en place d'un dispositif permettant notamment un renforcement de la position des agriculteurs dans leurs relations commerciales, à commencer par le premier acheteur.

En effet, la politique publique est d'aller encore plus loin dans le dispositif mis en place par la LMAP et c'est pourquoi, le 2 mai 2013, a été présenté en conseil des ministres un projet de réforme de la loi de modernisation de l'économie (LME)¹¹ en vue, notamment, de rééquilibrer la relation producteur/distributeur et de prendre en compte l'évolution des coûts dans la fixation des prix.

Ce texte viendrait compléter la LMAP s'agissant de l'équilibre des relations économiques et commerciales entre fournisseurs et distributeurs et plus particulièrement en période de forte volatilité des prix des matières premières. Devrait être imposé à l'avenir dans tout contrat d'une durée d'exécution de trois mois ou plus et portant sur des produits sensibles aux variations de cours tels que la viande, le poisson, les produits laitiers, les œufs, etc., des clauses de renégociation obligatoires des prix.

Devrait être prohibée sous peine d'encourir une amende administrative, toute clause susceptible de créer un déséquilibre dans les droits et obligations de chacun, telle l'obligation pour le fournisseur de communiquer au distributeur une baisse du prix pour répercussion immédiate alors qu'en cas de hausse, seul le fournisseur supporte l'augmentation des coûts.

B) Les organisations professionnelles et le droit de la concurrence

Le secteur agricole bénéficie, tant en droit interne français, qu'au niveau du droit de l'Union européenne, d'une législation spécifique permettant à ses acteurs d'opérer certaines formes de regroupement porteuses d'efficacité économique et commerciale.

Ces regroupements qui peuvent faciliter l'adoption de mesures communes et faire l'objet de négociations collectives peuvent être perçus par les autorités de la concurrence comme des ententes anti-concurrentielles.

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.

Pourtant, le règlement (UE) n°261/2012 du Parlement européen et du Conseil en date du 14 mars 2012 déjà évoqué, en laissant les organisations de

¹¹ Projet de loi n°1015 relatif à la consommation enregistré à la présidence de l'Assemblée Nationale le 2 mai 2013

producteurs dans le secteur laitier, négocier les prix et les volumes, autorise explicitement les ententes dans ce secteur.

En effet, le règlement confère un objet plus large aux organisations de producteurs qu'aux regroupements actuels dès lors qu'une organisation de producteurs reconnue pourra négocier le contrat de vente avec l'industriel transformateur au nom des agriculteurs qui en sont membres, qu'il y ait ou non transfert de propriété du lait. L'organisation de producteurs pourra donc négocier un prix identique ou différent pour la production des membres de l'organisation de producteurs.

Il est quelque peu surprenant que le Parlement européen et le Conseil aient adopté ce règlement (UE) n°261/2012 qui permet la négociation collective des prix dans le secteur laitier au lendemain de deux décisions rendues par l'Autorité de la concurrence¹² venant sanctionner des ententes anti-concurrentielles dans le secteur agricole et agro-alimentaire.

La décision de l'Autorité de la concurrence, si elle devait être confirmée en appel, aurait des conséquences importantes sur l'organisation de l'offre en agriculture.

Dans la décision du 6 mars 2012, le litige portait sur le point de savoir si les organisations de producteurs d'endives et leurs organisations représentatives s'étaient entendues en vue de maintenir des prix minima de l'endive.

Au terme de cette décision, l'Autorité de la concurrence a donc proscrit toute utilisation du système en vue d'assurer un contrôle des prix et du volume.

Cette décision est en contradiction avec la permissivité envers les organisations de producteurs dans le secteur laitier.

C) La nationalisation des quotas laitiers

Un décret en date du 12 juin 2013¹³ complété de deux arrêtés en date du 12 juin 2013¹⁴ révisent les règles applicables en cas de dépassement de quotas laitiers.

Tout d'abord, La notion de références laitières disparaît au profit de la notion de quotas laitiers ainsi que celle de réattribution au profit de « l'allocation ».

¹² Aut. Conc., 6 mars 2012, n°12-D-08 et Aut. Conc., 13 mars 2012, n°12-D-09

¹³ Décret n°2013-500 du 12 juin 2013 : JO du 14 juin 2013

¹⁴ Arr. 12 juin 2013 : NOR : AGRT1306892A : JO 14 juin 2013 et Arr. 12 juin 2013 : NOR : AGRT1310486A : JO du 14 juin 2013

La modification importante est celle de la nationalisation du quota. En effet, est instauré un système de pénalité pour dépassement de livraison qu'en cas de dépassement du quota national alloué à la France. Dans ce cas, il appartiendra aux acheteurs (laiteries) de reverser le prélèvement sur la quantité de lait qui lui a été livrée en dépassement du quota individuel notifié par FranceAgriMer.

Il appartient ensuite aux acheteurs de répercuter ce prélèvement sur les agriculteurs ayant outrepassé leur quota individuel. (nouveaux articles D. 654-48 et D. 654-49).

Les producteurs effectuant des ventes directes se voient appliquer les mêmes dispositions.

Enfin, afin que le quota national soit utilisé en totalité, il doit être tenu compte des réallocations aux producteurs des quantités inutilisées, seuls seront pénalisés en cas de dépassement du quota national, les producteurs ayant dépassé leur quota majoré des réallocations effectuées sur la base des quotas inutilisés.

D) La conformité de l'article L632-6 du code rural à la Constitution

L'article L632-6 du code rural dispose que « *Les organisations interprofessionnelles reconnues, mentionnées aux articles L. 632-1 à L. 632-2, sont habilitées à prélever, sur tous les membres des professions les constituant, des cotisations résultant des accords étendus selon la procédure fixée aux articles L. 632-3 et L. 632-4 et qui, nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé.*

Lorsque l'assiette de la cotisation résulte d'une déclaration de l'assujetti et que celui-ci omet d'effectuer cette déclaration, l'organisation interprofessionnelle peut, après mise en demeure restée infructueuse au terme d'un délai d'un mois, procéder à une évaluation d'office dans les conditions précisées par l'accord étendu.

Des cotisations peuvent en outre être prélevées sur les produits importés dans des conditions définies par décret. A la demande des interprofessions bénéficiaires, ces cotisations sont recouvrées en douane, à leurs frais.

Ces cotisations ne sont pas exclusives de taxes parafiscales. »

Un Juge de proximité saisi par divers producteurs pour un litige relatif au paiement de cotisations volontaires instituées par un accord interprofessionnel signé par les organisations professionnelles constituant le Comité Interprofessionnel du vin de Bordeaux.

Les producteurs considèrent que l'article L632-6 porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution dès lors que les cotisations qui y sont définies peuvent être considérées comme des impositions de toute nature alors que seul le législateur a compétence pour en fixer le principe et les modalités de recouvrement (article 37 de la Constitution).

Le Conseil Constitutionnel statuant sur question prioritaire de constitutionnalité¹⁵ a déclaré l'article L632-6 du code rural conforme à la Constitution au motif que ces cotisations tendent au financement d'activités menées en faveur de leurs membres et dans le cadre fixé par le législateur et par les organisations professionnelles

Enfin, il convient de rappeler ici, que la CJUE a récemment pris position sur la nature juridique des cotisations volontaires obligatoires (CVO).

En effet à l'occasion de l'application d'un accord interprofessionnel signé par les membres du comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF) établissant une cotisation volontaire obligatoire -accord étendu à tous les professionnels du secteur-, la Cour de justice de l'Union Européenne, saisie par le Conseil d'Etat, a reconnu la validité de ces cotisations.

Certes elle a rappelé les dispositions de l'article 107 TFUE qui interdisent par principe toute aide accordée par les Etats au moyen de ressources, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Toutefois la Cour a considéré que le dispositif de CVO étendu en 2009 ne constituait pas une aide d'Etat justifiant sa notification à la Commission. Elle a en effet relevé que le montant de la CVO provient d'opérateurs économiques privés, et que les fonds ne transitent pas par le budget de l'Etat mais sont directement versés aux organisations interprofessionnelles agricoles, lesquelles sont des associations de droit privé indépendantes de l'administration publique (**CJUE, 30 mai 2013, aff. C677/11, Doux Elevage SNC et Coop. agri. UKL-ARREE c/ Min. Agri. et CIDEF**)

IV – L'urbanisme en zone agricole et la protection des espaces agricoles

A. La protection des espaces ruraux par les documents d'urbanisme.

Le constat de l'artificialisation des terres agricoles a largement été fait. Pour ne citer qu'un extrait des travaux préparatoires à la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche : « *La France a vu la superficie de ses terres agricoles passer de 31,7 millions d'hectares à 29,3 millions d'hectares au cours des trente dernières années. Actuellement, ce sont 200 hectares de terres agricoles qui disparaissent quotidiennement, l'équivalent d'un département tous les six ans* »¹⁶. Pourtant, depuis plus d'une dizaine d'années, les mécanismes

¹⁵ Cons. Const., 17 février 2012, n°2011-221, QPC STE CHAUDET c/ CIVB

¹⁶ Rapport n° 2636 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juin 2010.

juridiques n'ont cessé d'être renforcés pour permettre la préservation des terres agricoles dans les documents d'urbanisme.

La zone « A » des plans locaux d'urbanisme (PLU) en est l'une des meilleures illustrations. La loi SRU¹⁷ et son décret du 27 mars 2001 ont substitué aux anciennes zones « NC », définies comme des zones naturelles « *à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol et du sous-sol* », des « zones agricoles »¹⁸ dites zones « A » qui s'en distinguent par un « *encadrement beaucoup plus strict des modes d'occupation des sols autorisés* »¹⁹.

La création du régime des zones agricoles protégées (ZAP) procède de la même évolution. Créée par l'article 108 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, cette nouvelle catégorie de servitude d'utilité publique vise à préserver une zone agricole déterminée de tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altérerait durablement son potentiel agronomique, biologique ou économique. La délimitation des ZAP est annexée au plan d'occupation des sols.

Dans le même ordre d'idée, la règle de réciprocité des distances d'éloignement entre les habitations et les bâtiments agricoles, codifiée à l'article L. 111-3 du code rural, a été consacrée par l'article 105 de la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole²⁰. Bien qu'elle ne soit pas au nombre des dispositions dont le respect s'impose aux auteurs d'un PLU²¹, cette règle, maintes fois modifiée depuis sa création, encadre nécessairement les travaux d'élaboration des documents d'urbanisme²². D'ailleurs, à la suite des modifications opérées par l'article 79 de la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux, la règle de réciprocité des distances d'éloignement entre les habitations et les bâtiments agricoles peut être modulée par chaque PLU²³.

L'artificialisation des terres agricoles ne cessant de croître malgré le renforcement des outils juridiques dédiés à la préservation de l'espace agricole, la question se pose légitimement de l'efficacité de ces outils. Certes, les causes de cette situation sont multiples et les remèdes nombreux. La fiscalité peut sans nul doute être davantage mise à profit. Le changement de perception des acteurs concernés est

¹⁷ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF 14 décembre 2000.

¹⁸ Article R. 123-6 du code de l'urbanisme.

¹⁹ J.-P. LEBRETON, « Plan local d'urbanisme – Contenu », Juris-Classeur Collectivités territoriales, vol. 6, fasc. 1167, 16. Voir également à ce sujet S. GIUDICELLI, « L'encadrement de la constructibilité en zone agricole », Revue de droit rural, n° 382, avril 2010, pages 17 et s.

²⁰ Voir notamment à ce sujet G. GODFRIN, « L'article L. 111-3 du Code rural : bâtiment agricole et usine à gaz », Revue de droit rural, n° 345, août-septembre 2006, pages 54 et s.

²¹ Voir en ce sens CAA Nantes, 28 février 2011, n° 10NT02440.

²² Voir notamment à ce sujet E. GOREN, « Le principe de réciprocité des distances sauvé par le plan local d'urbanisme ? », Revue de droit rural, n° 324, juin-juillet 2004, pages 389 et s.

²³ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF 24 février 2005.

aussi, probablement, l'une des clés du succès. La question de la pertinence du découpage administratif doit également être posée²⁴. L'utilisation des outils de maîtrise foncière fait encore partie des sujets qui doivent continuer à être explorés²⁵.

La nécessité de limiter la consommation des terres agricoles est un objectif poursuivi par le législateur de façon ancienne, au travers des documents locaux d'urbanisme. Si la loi d'orientation foncière de 1967²⁶ attribuait aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme ainsi qu'aux plans d'occupation des sols le soin de planifier l'urbanisation en tenant compte des « *activités agricoles* » et de la « *valeur agronomique des sols* », c'est la loi de 1983 opérant une décentralisation des compétences d'urbanisme au profit des communes et de leurs groupements²⁷ qui a généralisé l'objectif de gestion économe des sols. Cette loi impose notamment aux documents d'urbanisme de déterminer les conditions permettant de « *limiter l'utilisation de l'espace* » et « *de préserver les activités agricoles* »²⁸.

La refonte de la planification urbaine opérée par le législateur au cours de l'année 2000 est venue faire évoluer sensiblement ce dispositif. Le régime juridique actuel des SCOT et des PLU résulte de cette réforme opérée par la loi SRU qui, entre autres choses, s'est attachée à intégrer la plupart des objectifs des politiques environnementales²⁹. Il a été écrit à propos de cette loi qu'elle était « *économiquement risquée, parce que l'étalement urbain qu'elle entend freiner correspond à ce que souhaitent les Français* »³⁰. Du strict point de vue de la consommation des terres agricoles, force est de constater que la réforme n'a pas permis d'éviter le phénomène croissant d'artificialisation des espaces. L'une des principales explications de cet échec tient selon nous au manque de volontarisme des politiques publiques locales en ce domaine, les acteurs locaux n'ayant pas su ou n'ayant pas pu déployer les mesures suffisantes pour endiguer leur artificialisation croissante (1).

C'est pour remédier à cette situation que moins de dix années après cette réforme le législateur a dû intervenir à nouveau afin de renforcer le cadre juridique existant et obliger de façon plus contraignante à la limitation de la consommation d'espace. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour

²⁴ Voir notamment à ce sujet G. GODFRIN, « La gestion économe du sol », *Construction Urbanisme*, n°10, octobre 2010, pages 8 et 9.

²⁵ Voir notamment à ce sujet J.-C. CAR et J. TREMEAU, « La protection et la mise en valeur de l'espace périurbain après la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux », *BJDU* n° 2/2005, pages 82 et suivantes.

²⁶ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, *JORF* 3 janvier 1968.

²⁷ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *JORF* 9 janvier 1983.

²⁸ Article 37 de la loi insérant un article L. 121-10 dans le code de l'urbanisme.

²⁹ H. JAQUOT et F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, 6^{ème} édition, page 8.

³⁰ Y. JEGOUZO, *Présentation des travaux*, *Droit de l'aménagement de l'urbanisme et de l'habitat 2001*, Dalloz, page 22.

l'environnement³¹ ainsi que la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche font en effet de la préservation des espaces agricoles et naturels³² un objectif renforcé. Au-delà de la volonté affichée, le nouveau dispositif constitue une réelle avancée pour la préservation des terres agricoles même s'il reste perfectible (2).

1 – Une efficacité soumise au volontarisme des politiques publiques locales

Il serait inexact de considérer que la loi n'offre pas au SCOT et au PLU un certain nombre de moyens permettant de lutter contre la consommation excessive d'espace agricole (1.1). Leur mise en œuvre n'a toutefois jamais été assortie d'une obligation de résultat (1.2)

1.1 Les moyens de lutter contre la consommation excessive des espaces agricoles

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui constitue la clé de voûte du PLU, tout comme le règlement du PLU qui fixe les règles d'urbanisme en cohérence avec le PADD, doivent poursuivre un objectif de « *préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières* »³³.

Ainsi que cela a été souligné, l'instauration des zones agricoles dites zones « A » a donné aux acteurs des PLU la possibilité d'encadrer plus strictement les modes d'occupation des sols autorisés au sein des espaces agricoles. Alors qu'au sein des anciennes zones « NC » pouvaient être admises des utilisations du sol compatibles avec la richesse agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol, ce qui pouvait autoriser selon la rédaction de chaque règlement de POS la réalisation de constructions non directement liées à l'agriculture³⁴, les textes n'autorisent aujourd'hui en zones « A » que les constructions et installations nécessaires à

³¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF 13 juillet 2010, dite loi « Grenelle 2 ».

³² Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, JORF 28 juillet 2010.

³³ Ancien article L. 123-1 du code de l'urbanisme concernant le règlement et article R. 123-3 du code de l'urbanisme concernant le PADD renvoyant à l'article L. 121-1 du même code.

³⁴ Il est vrai qu'en zone « NC », les règlements étaient rédigés de façon assez restrictive (voir à ce sujet V. LAHALLE et J.F. ROUHAUD, « Aspects du contentieux des permis de construire en zone agricole », Revue de droit rural, n° 319, janvier 2004, pages 18 et s.). Quelques exemples jurisprudentiels montrent toutefois que certains règlements pouvaient être rédigés avec une certaine souplesse. Voir en ce sens un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes jugeant « *que si les auteurs du POS pouvaient légalement réserver, de manière générale, la zone Nc à l'activité agricole et aux activités qui y sont liées, ils pouvaient également y admettre l'implantation, sous certaines conditions relatives au respect des activités agricoles et de l'environnement, d'autres activités sans entacher leur appréciation d'une erreur de droit* » (CAA Nantes, 14 février 2006, n° 04NT01318).

l'exploitation agricole, en sus de celles liées aux services publics ou d'intérêt collectif³⁵.

Ces nouvelles dispositions ont ou auraient dû obliger les acteurs locaux à davantage « étudier les enjeux liés à l'agriculture »³⁶. Ce n'est d'ailleurs pas anodin si la loi d'orientation agricole de 2006³⁷ est venue modifier l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme en précisant que le diagnostic établi dans le cadre du PLU doit préciser les besoins répertoriés en matière d'agriculture, en plus de ceux définis en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, d'équipements et de services³⁸.

1.2 L'absence d'obligation de résultat

Un examen plus précis de ces mécanismes conduit toutefois à observer qu'ils ont été conçus sans que leur mise en œuvre soit assortie d'une quelconque obligation de résultat. Par exemple, en ce qui concerne les espaces et sites naturels, agricoles ou urbains à protéger, la seule obligation qui pèse sur les SCOT est de déterminer ces espaces. Leur localisation ou leur délimitation n'est qu'une simple faculté. Le degré de précision et donc la force contraignante du SCOT en ce domaine sont laissés au choix des acteurs locaux. Si l'on considère, comme certains, que les SCOT préfèrent la « mollesse du compromis » à la « force du projet »³⁹, il n'est pas surprenant de constater que peu de SCOT ont choisi de délimiter « à la parcelle » les espaces agricoles à protéger.

En ce qui concerne les PLU, les auteurs de ces documents disposent d'une importante latitude pour définir les différentes utilisations du sol. Pour reprendre la formule habituellement utilisée par les juridictions administratives, il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Ils ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme. L'appréciation des auteurs d'un PLU peut être censurée par le juge administratif au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts⁴⁰.

³⁵ Article R. 123-7 du code de l'urbanisme. Est également autorisé le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement.

³⁶ E. GOREN, « Le principe de réciprocité des distances sauvé par le plan local d'urbanisme ? », Revue de droit rural, n° 324, juin-juillet 2004, page 393.

³⁷ Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, JORF 6 janvier 2006.

³⁸ La même modification a d'ailleurs été opérée par l'article 36 de la loi de modernisation agricole de 2006 en ce qui concerne le diagnostic des SCOT.

³⁹ G. GODFRIN, « La gestion économe du sol », Construction Urbanisme, n°10, octobre 2010, pages 8 et 9.

⁴⁰ Voir par exemple CAA Lyon, 28 juin 2011, n° 10LY00307.

Dans ces conditions, il est difficile de faire prévaloir l'objectif de préservation des terres agricoles lorsque qu'un document d'urbanisme préfère à la zone agricole un zonage « U » ou « AU » destiné à la création d'un nouveau lotissement, d'une nouvelle zone d'activité, d'un nouvel équipement public...

D'autre part, les mécanismes plus spécifiques destinés à préserver certains espaces agricoles ou visant à régler les conflits d'usage n'ont pas connu le succès escompté. C'est le cas des dispositions de l'article L. 111-3 du code rural dont un bilan très critique a été dressé par le Conseil général de l'environnement et le Conseil général de l'agriculture⁴¹. C'est le cas également des zones agricoles protégées qui ont très peu été mises en œuvre⁴². Ce constat a pu être expliqué par « *la méconnaissance de cet outil par les collectivités, elle-même due peut-être à une insuffisante promotion par les services de l'État* », mais encore « *par la difficulté pour un maire de sanctuariser une partie du territoire de sa commune, sans que cette décision s'inscrive dans un schéma territorial plus large* »⁴³.

Enfin, si la refonte de la planification urbaine opérée par la loi SRU ne prive pas les documents d'urbanisme de moyens pour lutter contre la consommation des terres agricoles, elle ne leur offre que peu d'outils permettant d'organiser le développement urbain sans prélever systématiquement sur l'espace agricole. Préserver les terres agricoles est une chose. Satisfaire les besoins présents et futurs en matière d'habitat et d'activités, sans étendre automatiquement l'urbanisation, en est une autre. La refonte générale de la planification urbaine opérée par la loi SRU n'a de toute évidence pas appréhendé avec suffisamment de force cette dernière problématique.

2 – La loi « Grenelle 2 » et la loi de modernisation de l'agriculture : un dispositif sensiblement renforcé qui reste perfectible

Bien que leur objet soit assez différent, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, concourent à renforcer de manière significative, à quelques jours d'intervalle, les dispositifs de protection des terres agricoles. La loi dite « Grenelle 2 » le fait au travers d'objectifs environnementaux, en « *orchestrant tous les instruments juridiques du développement durable* »⁴⁴ au nombre desquels figurent les SCOT et les PLU. La

⁴¹ J.-L. DURIEZ et W. DIEBOLT, Rapport sur les difficultés engendrées par des dérogations aux règles de distances entre les exploitations agricoles et les tiers (article L. 111-3 du code rural), février 2009, CGEDD-CGAAER.

⁴² Voir à ce sujet P. BALNY, O. BETH et E. VERLHAC, Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain, mai 2009, CGEDD-CGAAER.

⁴³ Voir à ce sujet P. BALNY, O. BETH et E. VERLHAC, Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain, mai 2009, CGEDD-CGAAER, page 15.

⁴⁴ Y. JEGOUZO, « L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement », AJDA n° 30/2010, pages 1681 et suivantes.

loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche comporte quant à elle des dispositions nouvelles plus spécifiques, afin d'inscrire l'agriculture dans un développement durable des territoires⁴⁵. Ces deux lois traduisent un tournant dans la volonté des pouvoirs publics de lutter contre la consommation des espaces naturels et agricoles. Selon l'exposé des motifs du projet de loi : « *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 des terres agricoles d'ici 2020* ».

Parmi les nouvelles dispositions introduites dans le droit positif, certaines d'entre elles visent à garantir une réelle réduction de la consommation d'espace (2.1). D'autres tendent à renforcer la protection des terres agricoles (2.2). D'autres encore sont faites pour promouvoir la densité (2.3). Un certain nombre de ces dispositions paraissent toutefois perfectibles.

2.1 Garantir une réelle réduction de la consommation d'espace

S'assurer de la réelle réduction de la consommation de l'espace, c'est l'objet notamment du nouvel article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme qui prévoit que le rapport de présentation du SCOT « *présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation dans le document d'orientation et d'objectifs* ». Il ne faudrait pas voir dans ces nouvelles dispositions la création, uniquement, d'une formalité nouvelle. Il s'agit de mesurer l'effort réalisé par chaque SCOT pour atteindre les objectifs de lutte contre l'étalement urbain et de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles. Cette nouvelle exigence ne porte pas uniquement sur la consommation d'espaces générée par tel ou tel type d'utilisation du sol (habitat, activités économiques, équipements publics...). Elle consiste à appréhender globalement la consommation d'espace, ce qui est louable. La difficulté pratique à laquelle risquent d'être confrontés un certain nombre de SCOT tient aux modalités de calcul de la consommation d'espace sur les 10 années passées. La question se pose notamment des méthodes de calcul à utiliser. De telles difficultés ne sont pas anodines car la pertinence des objectifs chiffrés de la consommation d'espace dépend en partie de l'analyse de l'existant.

Il peut être regretté que la loi ou le décret ne soit pas plus explicite sur la façon dont doivent être appréhendés « *les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation* ». « *Limitation* » veut-il dire réduction ? Au demeurant, la limitation de la consommation d'espace peut être appréciée sur la base de valeurs absolues. Elle peut aussi être appréciée en fonction du projet de développement défini par la collectivité. Il ne serait pas conforme à l'esprit de la loi qu'un SCOT puisse minorer ses efforts en matière de limitation de la consommation d'espace

⁴⁵ Pour un panorama des modifications introduites par cette loi dans le domaine du droit de l'urbanisme, voir D. GILLIG, « Le droit de l'urbanisme après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche », *Revue de droit rural*, n° 386, octobre 2010, pages 59 et s.

en majorant, à dessein, ses besoins en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique, d'habitat...

Un dispositif assez comparable a été aménagé pour les PLU. Le nouvel article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme impose désormais au projet d'aménagement et de développement durable de fixer « *des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* ». Cette nouvelle exigence s'accompagne, en ce qui concerne le rapport de présentation, d'une obligation d'« *analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers* » mais aussi de justification des « *objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques* »⁴⁶.

En ce qui concerne les SCOT et les PLU devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, les textes les plus récents imposent aussi, désormais, aux auteurs de ces documents de procéder, au plus tard à l'expiration d'un délai fixé à 6 ans, à une analyse des résultats de leur application en matière notamment de maîtrise de la consommation d'espace⁴⁷. Il peut être regretté que cette exigence n'ait pas été généralisée à l'ensemble des PLU. Le nouvel article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme n'impose en effet aux auteurs des PLU, de façon systématique, que de débattre, à l'expiration d'un délai de 3 années, sur les résultats de l'application de ce plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

L'autre nouveauté qui mérite d'être soulignée et qui semble être le corollaire des dispositions décrites juste avant est celle qui concerne les commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA), créées par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Selon les nouveaux articles L. 122-3 « I » et L. 123-13 premier aliéna du code de l'urbanisme, toute élaboration et toute révision d'un schéma de cohérence territoriale ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles devront être soumises à l'avis de cette commission qui rendra son avis au plus tard trois mois après sa saisine. A défaut, cet avis sera réputé favorable. De façon symétrique, toute élaboration et toute révision d'un plan local d'urbanisme d'une commune située en dehors du périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé et ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles seront également soumises pour avis à la CDCEA.

Le code rural qui précise les modalités d'organisation de cette commission prévoit qu'elle est présidée par le préfet et qu'elle associe des représentants des

⁴⁶ Nouvel article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme.

⁴⁷ Nouvel article L. 122-14 du code de l'urbanisme et nouvel article L. 123-13-1 du même code.

collectivités territoriales, de l'Etat, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées de protection de l'environnement⁴⁸. Le code rural précise également que cette commission « *émet notamment, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme* ».

Il est intéressant de noter que la nature de l'avis ainsi émis est à l'opposé du contrôle pratiqué par les juridictions administratives sur les documents d'urbanisme, qui se refuse à porter sur l'opportunité du projet défini par l'administration. Cette contrainte nouvelle qui ne procède pas d'une règle de fond mais d'une règle de procédure⁴⁹ apparaît destinée à faire peser sur l'exigence de réduction de la consommation d'espace une obligation de résultat qui manquait jusqu'alors.

L'article R. 123-17 du code de l'urbanisme prévoit déjà qu'un PLU ne peut être approuvé ou révisé, « *lorsqu'il prévoit une réduction des espaces agricoles* », qu'après avis de la chambre d'agriculture et, le cas échéant, de l'Institut national de l'origine et de la qualité. La question de la coordination de ces différents avis va nécessairement se poser. De plus, en droit, l'avis de la commission n'étant qu'un avis simple, l'appréciation des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ne devrait pouvoir être sanctionnée qu'en cas de recours aux juridictions administratives, si une erreur manifeste d'appréciation est décelée. Le dispositif gagnerait probablement à être amélioré sur ce point. La pratique le confirmera ou non.

2.2 Renforcer la préservation des terres agricoles

Au-delà des dispositions nouvelles visant à garantir une réelle réduction de la consommation d'espace, la loi « Grenelle 2 » ainsi que la loi de modernisation de l'agriculture tendent à renforcer la préservation des terres agricoles.

La modification de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme par cette seconde loi en est la principale illustration. Cet article prévoit désormais que « *Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs peuvent être autorisées dans les zones naturelles, agricoles ou forestières dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages* ». Ces nouvelles dispositions ont pour objet d' « *éviter que les terres agricoles soient tapissées de*

⁴⁸ La composition de la commission est précisément fixée par le décret n° 2011-189 du 16 février 2011 relatif à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles, JORF 19 février 2011.

⁴⁹ G. GODFRIN, « La gestion économe du sol », Construction Urbanisme, n°10, octobre 2010, page 9.

plaques permettant la production d'électricité d'origine solaire »⁵⁰. La rédaction retenue désormais par l'article L. 123-1 présente toutefois l'intérêt de concerner toutes les « *constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs* » et pas seulement les parcs photovoltaïques. Le seul doute que l'on puisse avoir sur l'efficacité d'une telle mesure a trait à la manière dont la notion de constructions et d'installations « *incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole* » sera interprétée. La jurisprudence prononcée au sujet de l'ancien article R. 111-14-1 du code de l'urbanisme, qui permette de fonder un refus de construire concernant des constructions susceptibles de compromettre les activités agricoles ou forestières, ne peut que conforter dans ce doute⁵¹.

Ceci étant observé, le nouveau dispositif créé est très critiquable en ce qui concerne la réponse apportée par la loi portant engagement national pour l'environnement à la difficulté pratique résultant de la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui condamne la délimitation de micro-zones naturelles et forestières (zones « N ») dans les zones agricoles (zones « A »), pour permettre l'aménagement et l'extension de constructions existantes non directement liées à l'activité agricole⁵².

Selon le nouvel article L. 123-1-5 « 14° » du code de l'urbanisme, « *dans les zones naturelles, agricoles ou forestières* », le règlement pourra « *délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages* », à la condition de préciser « *les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone* ».

On ne peut que partager l'opinion selon laquelle cette disposition va plutôt dans le sens du mitage des espaces agricoles et naturels⁵³. Son encadrement, sur le fond, paraît d'ailleurs très limité, même s'il est vrai que le juge administratif exercera un contrôle sur les contours des secteurs ainsi créés ainsi que sur les droits à construire qui y seront attachés, comme il le fait par exemple depuis longtemps en ce qui concerne les zones « N ». Il aurait été préférable, pour permettre l'aménagement et l'extension de constructions existantes non directement liées à l'activité agricole, de concevoir un mécanisme juridique assez comparable à celui prévu par l'article L. 123-3-1 du code de l'urbanisme permettant de façon rigoureuse le changement de destination des bâtiments agricoles.

⁵⁰ D. GILLIG, « Le droit de l'urbanisme après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche », Revue de droit rural, n° 386, octobre 2010, page 64.

⁵¹ Voir par exemple à ce sujet CE, 5 décembre 2001, n° 208027.

⁵² CE, 31 mars 2010 « Commune de Châteauneuf-du-Rhône », n° 313762.

⁵³ G. GODFRIN, « La gestion économe du sol », Construction Urbanisme, n°10, octobre 2010, page 10.

Au surplus, il est regrettable que ni la loi « Grenelle 2 » ni la loi de modernisation de l'agriculture n'aient songé à rendre obligatoire la délimitation, dans les SCOT, des espaces et sites naturels, agricoles ou urbains à protéger. La loi « Grenelle 2 » a imposé que le document d'orientation et d'objectifs du SCOT comprenne un document d'aménagement commercial « *qui délimite des zones d'aménagement commercial* »⁵⁴. Un traitement comparable en ce qui concerne la préservation des terres agricoles aurait pu être imaginé.

■ ■ ■

En conclusion, si les lois du 12 et du 27 juillet 2010 contribuent sensiblement à renforcer la protection des terres agricoles dans les documents d'urbanisme, un certain nombre de propositions nous paraissent devoir être étudiées afin de parachever cette évolution sans qu'en soit radicalement bouleversé le régime juridique actuel de ces documents. Ces propositions portent notamment sur :

- l'obligation de délimiter, dans les SCOT, des espaces agricoles à protéger,
- la définition d'un encadrement législatif plus précis et plus contraignant des possibilités de construire dans les « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées* » susceptibles d'être créés dans les zones agricoles des PLU,
- la généralisation, en ce qui concerne les PLU, de l'obligation de procéder à une analyse des résultats de leur application en matière notamment de maîtrise de la consommation d'espace,
- l'élargissement de la possibilité offerte aux documents d'urbanisme d'imposer une densité minimale de construction...

B. Le nouveau régime juridique des « zones agricoles » et des « zones naturelles » des plans locaux d'urbanisme

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000⁵⁵ a profondément remanié les zones naturelles des anciens plans d'occupation des sols en prévoyant, dans les plans locaux d'urbanisme, la création de « zones A » et « N ». Les zones A dites « agricoles » sont venues se substituer aux anciennes

⁵⁴ Article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme.

⁵⁵ **Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.**

« zones NC » même si, il est vrai, la constructibilité de ces zones A dédiées quasi exclusivement à l'agriculture paraît bien plus restreinte que celles des anciennes zones NC correspondant plus largement aux zones de richesses naturelles. Les zones N dites naturelles ont pour leur part succédé aux anciennes zones ND de préservation des espaces et sites naturels.

La mise en œuvre de cette nouvelle réglementation a rapidement fait apparaître les difficultés posées par le régime juridique très restrictif des zones agricoles. Il faut rappeler en effet qu'en vertu du décret du 27 mars 2001⁵⁶ codifié pour partie sous l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme, seules sont autorisées en zone A « *les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole* ». Afin de permettre le changement de destination des bâtiments agricoles existants, le législateur est intervenu au cours de l'année 2003⁵⁷ afin d'insérer des dispositions aujourd'hui codifiées sous l'article L. 123-3-1 du code de l'urbanisme, permettant au règlement, dans les zones agricoles, de désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination à la condition que ce changement de destination ne compromette pas l'exploitation agricole.

Ces dispositions interdisant toute construction sans lien avec l'exploitation agricole ou un service public ou d'intérêt collectif, le sort des bâtiments existants à usage d'habitation - par exemple - était donc scellé. Le changement de destination comme l'extension de ces bâtiments était impossible. Les projets des agriculteurs envisagés en marge de leur activité agricole se sont de la même manière heurtés au régime juridique très restrictif de la zone A. A ce dernier égard, pour reprendre les termes d'une réponse ministérielle publiée au début de l'année 2008⁵⁸, « *le fait que la législation autorise les agriculteurs à diversifier leurs activités ne conduit pas à autoriser la construction, par des agriculteurs, de bâtiments qui ne sont pas affectés à l'exploitation agricole dans les zones agricoles. Le Conseil d'État a eu l'occasion de considérer que le fait qu'un certain nombre d'activités (gîtes ruraux, hôtellerie à la ferme...) constituent, pour le droit social agricole, des prolongements de l'activité agricole, n'autorise pas à délivrer un permis de construire dans des zones A des PLU* »⁵⁹.

La pratique, parfois encouragée en ce sens par l'administration⁶⁰, a trouvé des parades à cette situation. Tantôt les auteurs des PLU ont préféré ignorer les rigueurs du régime juridique des zones A en édictant des règlements de zone

⁵⁶ **Décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et relatif aux documents d'urbanisme.**

⁵⁷ Article 15 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

⁵⁸ Rép. Min. n° 12448 : JOAN Q 04/12/2007, p. 7568.

⁵⁹ CE, 17 février 2007, req. n° 282398, BJDU n°3/07, p. 173 et s., concl. E. Prada Bordenave, obs. J.-C. Bonichot.

⁶⁰ Pour l'utilisation de la technique dite du « pastillage », voir par exemple en ce sens Rép. Min. n° 95510 : JOAN Q 30/05/2006, p. 5588 ; Rép. Min. n° 56480 : JOAN Q 01/02/2005, p. 930 ; Rép. Min. n° 1485 : JOAN Q 12/08/2002, p. 2833.

agricole autorisant les changements de destination et les extensions des constructions sans lien avec l'exploitation agricole ou un service public ou d'intérêt collectif. Tantôt les auteurs des PLU ont utilisé la technique dite du « pastillage » en définissant, au sein des zones A, des « micro zones N » autorisant ces changements de destination et ces extensions.

1. Remédier aux imperfections du régime existant

C'est la jurisprudence qui, amenée à connaître des premiers plans locaux d'urbanisme, a rappelé à tous que de tels artifices ne pouvaient masquer l'illégalité des pratiques ainsi mises en œuvre.

Après que des juridictions du fond aient statué en ce sens⁶¹, le Conseil d'Etat est venu considérer, dans un arrêt « Commune de Châteauneuf du Rhône » du 31 mars 2010⁶², qu'il n'est pas possible de créer, à l'intérieur d'une zone A, des micro zones N constructibles dès lors qu'elles ne répondent pas à l'objectif de protection soit des milieux naturels et des paysages, soit d'une exploitation forestière, soit des espaces naturels.

Dans le même temps, les juridictions administratives ont été conduites à annuler ou à constater l'illégalité des règlements de zones A autorisant leur constructibilité au-delà de ce que permet l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme⁶³.

Une telle situation ne pouvait que difficilement se satisfaire d'un statu quo. Soit la pratique aurait perduré, faisant ainsi peser une fragilité juridique importante sur les documents d'urbanisme approuvés et, par voie de conséquence, sur les autorisations d'urbanisme accordées. Soit le droit aurait pris le pas sur la pratique, empêchant ainsi toute évolution des bâtiments non agricoles en zone A.

A la suite de l'arrêt du 31 mars 2010, le législateur, dans le cadre de l'examen du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, est venu insérer une nouvelle disposition dans le code de l'urbanisme⁶⁴, aujourd'hui codifiée à l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, prévoyant que dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, le règlement peut délimiter des « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées* » dans lesquelles des constructions peuvent être autorisées. Outre le fait que ces secteurs sont, par définition, « *de taille et de capacité d'accueil limitées* », cette faculté est expressément subordonnée à deux conditions : d'une part, que les constructions concernées ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers, ni à la sauvegarde des sites, milieux

⁶¹ Voir par exemple à ce sujet TA Nantes, 4 novembre 2008, « Chambre d'agriculture de la Mayenne », n° 063138.

⁶² CE, 31 mars 2012, n° 313762, BJDU n°2/10, p. 94 et s., concl. C. Roger-Lacan, obs. J. Trémeau.

⁶³ Voir en ce sens TA Strasbourg, 10 mai 2011, n° 0703274.

⁶⁴ Article 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

naturels et paysages ; d'autre part, que le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

Bien évidemment, les dispositions nouvelles de la loi « Grenelle II » ne viennent pas remédier aux dispositions illégales des PLU existants. Elles pourront être mises en œuvre dans le cadre des PLU en cours de révision qui doivent se mettre en conformité avec la nouvelle loi.

La question se pose de savoir si ces nouvelles dispositions peuvent bénéficier aux PLU en cours de révision qui, en vertu des dispositions transitoires prévues par la loi **du 5 janvier 2011**⁶⁵, ont pu se poursuivre selon le régime antérieur à la loi « Grenelle II ». Ces dispositions transitoires offrent en effet aux plans locaux d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1er juillet 2013, dont le projet de plan a été arrêté avant le 1er juillet 2012, une faculté d'« *opter pour l'application des dispositions antérieures* ». Parce que la loi ne le prévoit pas expressément et parce que cela conduirait à créer des PLU au régime juridique hybride, risquant la confusion, on peut penser que les auteurs des PLU ne disposent pas de la liberté d'utiliser, ici, certaines dispositions du régime antérieur, là, certaines dispositions de la loi « Grenelle II ». Certains auteurs ne semblent toutefois pas partager cet avis, considérant qu'il est « *parfaitement possible, selon l'intention du législateur qu'un PLU approuvé avant le 12 janvier 2011 et qui n'a pas été rendu « intégralement » conforme aux dispositions de la loi « Grenelle 2 » comporte des secteurs constructibles en zone agricole dont pourtant seule la loi « Grenelle 2 » a ouvert la possibilité légale ! Dès lors que de tels PLU peuvent donc intégrer certaines possibilités nouvelles offertes par la loi « Grenelle 2 » (que ce soit par inscription « anticipée » - légalisée par la loi - ou que ce soit par des modifications ou révisions simplifiées approuvées après le 12 janvier 2011), il n'y a aucune raison juridique pour que des PLU en cours d'élaboration ou de révision dont les collectivités compétentes auraient opté pour l'application des dispositions antérieures ne puissent pas, eux aussi, intégrer immédiatement certaines possibilités nouvelles offertes par la loi « Grenelle 2 » (puisque'elles auraient en tout état de cause cette faculté dès l'approbation de l'élaboration ou de la révision engagée avant le 12 janvier 2011...)* »⁶⁶. Il reste à savoir sur ce point si les juridictions administratives feront prévaloir l'esprit ou la lettre de la loi.

Les nouvelles dispositions de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme appellent des précisions car, en l'état du texte, le règlement du PLU est certes habilité à délimiter des « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées* » mais la loi est totalement muette sur la nature des constructions susceptibles d'être

⁶⁵ Article 20 de la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne.

⁶⁶ Voir à ce sujet J.-P. Strebler, « Grenelle 2 et PLU : gérer la transition », Revue de droit immobilier n° 7/8, juillet/août 2011, p. 378 et s.

autorisées dans ces secteurs. Ces précisions ont été apportées par le décret du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme⁶⁷.

Ce décret modifie les dispositions réglementaires du code de l'urbanisme relatives aux documents d'urbanisme afin de tirer les conséquences de la loi portant engagement national pour l'environnement. Il précise également le régime de constructibilité des terrains situés en zone agricole et en zone naturelle et forestière afin de tenir compte des dispositions de l'article 51 de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche⁶⁸.

2. L'assouplissement du régime des zones agricoles

Désormais, l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme prévoit qu'en zone A, peuvent seules être autorisées : - les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, - les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

Le nouvel article R. 123-7 du code de l'urbanisme prévoit par ailleurs que ces règles ne s'appliquent pas dans les « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limités* », ce qui signifie a contrario que dans ces espaces la nature des constructions admises y est libre. Enfin, le nouvel article R. 123-7 rappelle la possibilité d'autoriser en zone A le changement de destination des bâtiments agricoles, en application de l'article L. 123-3-1 du code de l'urbanisme.

En indiquant les constructions et installations qui « *peuvent seules être autorisées* » en zone agricole, le nouvel article R. 123-7 se différencie de l'ancienne rédaction applicable et qui énonçait les catégories de constructions et d'installations « *seules autorisées en zone A* ». On rappellera à ce sujet que le Conseil d'Etat a eu l'occasion de juger que le règlement d'une zone NC peut interdire la réalisation de constructions même liées à des exploitations agricoles⁶⁹. Des doutes avaient été formulés sur la possibilité de transposer cette solution aux zones A, compte tenu des termes de l'ancien article R. 123-7 du code de l'urbanisme qui pouvaient laisser « *entendre que le règlement du PLU n'a aucune possibilité de régir la constructibilité au sein de ces zones* »⁷⁰. La nouvelle rédaction de l'article R. 123-7 devrait aujourd'hui conduire à considérer que les auteurs des PLU peuvent valablement interdire en zone A les constructions y

⁶⁷ Articles 23 et 24 du décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche dernier.

⁶⁸ **Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.**

⁶⁹ CE, 15 décembre 2010, n° 331671, BJDU n°1/11, p. 34 et s., concl. M. Vialettes, obs. J. Trémeau.

⁷⁰ J. Trémeau, BJDU n°1/11, p. 39.

compris celles qui seraient liées à l'exploitation agricole, si des motifs d'urbanisme le justifient bien évidemment.

Par ailleurs, en conservant les règles propres aux changements de destination des bâtiments agricoles, le code de l'urbanisme offre désormais aux auteurs des PLU la possibilité d'autoriser ces changements de destination soit dans le cadre du mécanisme prévu à l'article L. 123-3-1, soit dans le cadre de la délimitation de « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées* », avec cette circonstance que le régime juridique applicable est différent dans l'un et dans l'autre cas. Les auteurs des PLU auront à choisir entre l'utilisation combinée et la mise en œuvre alternée de ces outils, ce qui devrait créer un nouveau sujet de débat, à l'avenir, dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme.

En ce qui concerne les constructions et installations qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation agricole et celles qui ne sont pas nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, seule la création de « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées* » pourra autoriser leur réalisation en zone agricole. Cela devrait permettre de mieux tenir compte de la situation des constructions non agricoles appartenant à des non agriculteurs (habitations, bâtiments artisanaux...) mais aussi des constructions non agricoles appartenant à des agriculteurs et nécessaires, par exemple, à la diversification de leurs activités. En pratique, l'utilisation de ces « micro-zonages » sera très certainement un point de discussion épineux entre les collectivités compétentes en matière de PLU, à l'écoute des demandes de leurs administrés, et les Chambres d'agriculture qui, en leur qualité de personnes publiques associées à l'élaboration des documents d'urbanisme, sont soucieuses d'éviter le développement en zone A d'une urbanisation sans lien avec l'exploitation agricole.

3. La clarification du régime des zones naturelles

Alors que l'arrêt « Commune de Châteauneuf du Rhône » donnait à penser que seul le régime des zones agricoles devait être modifié pour tirer les conséquences de cette décision, le décret du 29 février 2012 est venu faire évoluer de manière significative le régime des zones N en même temps qu'il a réécrit celui des zones A.

L'article R. 123-8 du code de l'urbanisme prévoit désormais que peuvent seules être autorisées : les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ; - les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. La constructibilité en zone N est donc désormais calquée sur la constructibilité en zone A.

Comme c'est le cas pour la zone agricole, en ce qui concerne « *les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées* » des zones N, le nouvel article R. 123-8 du code de l'urbanisme prévoit que ces règles ne trouvent pas à s'appliquer dans ces secteurs, ce qui signifie a contrario, là aussi, que la nature des constructions admises y est libre. Le nouveau texte maintient par ailleurs la possibilité de délimiter en zone N des périmètres à l'intérieur desquels s'effectuent les transferts des possibilités de construire.

En ce qui concerne la notion de « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées* », la jurisprudence qui s'est formée jusqu'à aujourd'hui au sujet des zones N pourra utilement être mise à profit. Les juridictions administratives ont eu l'occasion d'indiquer que ces secteurs doivent être prévus dans les documents graphiques du plan local d'urbanisme. Par ailleurs, le caractère « limité » de ces secteurs est apprécié tant du point de vue des droits à construire qui y sont attachés que du nombre et de l'étendue de ces secteurs⁷¹.

Mais l'un des apports principaux du décret du 29 février 2012 est certainement la clarification de la constructibilité en zone N en dehors des « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées* » et des secteurs de transferts des possibilités de construire, ce qu'il est possible d'appeler la zone N de droit commun. Le Conseil d'Etat ne semble pas avoir tranché explicitement cette question. Pour certains, au regard de la possibilité nouvelle conférée par la loi SRU de délimiter, dans les documents graphiques du règlement, des secteurs de dimension et de capacité d'accueil limitées, des constructions ne peuvent « *être admises qu'au sein de ces sous-secteurs, le reste de la zone étant inconstructible (à moins qu'un système de transfert de COS ait été mis en place)* »⁷², cela visant aussi « *les extensions de constructions existantes* ». Pour d'autres, en dehors des deux catégories de secteurs évoqués plus haut, il semble que les constructions liées uniquement à la destination de la zone N ne soient pas en principe interdites⁷³.

Le nouvel article R. 123-8 du code de l'urbanisme résultant du décret du 29 février 2012 règle la question puisque, désormais, au sein de la zone N de droit commun, sont interdites toutes les constructions et installations autres que celles nécessaires à l'exploitation agricole ou à des équipements collectifs ou à des services publics compatibles avec la vocation de la zone. Cela risque d'avoir des conséquences pour de nombreux PLU car en pratique il est fréquent de rencontrer des règlements autorisant, en zone N, les extensions des habitations existantes ou encore les annexes à ces habitations. De tels règlements ne devraient donc plus, désormais, avoir libre cours. La possibilité de réaliser des extensions ou des annexes d'habitations existantes impliquera le plus souvent de créer des « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées* ».

⁷¹ CAA Paris, 12 février 2009, n° 07PA03838, obs. J.-F. Inserguet, *Constr. Urb.* N° 5, mai 2009, p. 30 et s ; CE, 18 juin 2010, n° 326708.

⁷² J.-F. Inserguet, *Ecriture du PLU, GRIDAUH, L'écriture du règlement : zonage/zone 1/Fiche 1.*

⁷³ H. Jacquot et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 6^{ème} édition, pages 248 et 249.

Enfin, il est regrettable que contrairement à l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme, les nouvelles règles relatives aux zones N soient muettes au sujet des changements de destination. Compte des deux catégories de constructions et installations admises de façon limitative en zone N, il semble que de tels changements⁷⁴ ne puissent être autorisés qu'au sein des « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées* ». Cela semble plus restrictif qu'en zone A où demeure la possibilité d'autoriser, en application de l'article L. 123-3-1 du code de l'urbanisme, le changement de destination des bâtiments agricoles. Ce point ne sera sans doute pas sans poser des difficultés pratiques importantes car les auteurs des PLU auront bien du mal à identifier, par avance, les secteurs dans lesquels seront envisagés les futurs changements de destination. Entre le risque de généraliser les « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées* » et la protection la plus absolue consistant à n'en prévoir aucun, l'équilibre sera difficile à trouver.

QUATRIEME PARTIE

Le devenir du Droit Rural et agroalimentaire : incursion dans le projet de loi l'avenir de l'agriculture et dans la proposition de « renationalisation à la Française » de la nouvelle P.A.C.

Le droit rural et agroalimentaire est toujours en devenir, tant la politique agricole publique est la résultante de deux forces qui se combinent nécessairement, par transposition ou par adjonction, constituées tout à la fois par une législation nationale destinée à prendre en compte les évolutions économique et sociale de la société [-1°-] et par une réglementation européenne qui tente d'ajuster à ces évolutions, de manière harmonieuse, les fondements historiques de la Politique Agricole Commune [-2-].

1°) L'avenir de l'Agriculture Française : contours d'une future loi d'avenir de l'agriculture.

En mars 2013, le Gouvernement français sous la responsabilité du Ministre de l'agriculture, Monsieur Stéphane LE FOLL, a décidé de mettre en chantier une nouvelle loi cadre pour l'agriculture, en vue de définir les grandes orientations de la Politique agricole pour le quinquennat, reposant sur une ambition : le maintien et le développement d'une agriculture performante et durable.

⁷⁴ En dehors des changements de destination qui seraient nécessaires à l'exploitation agricole ou à des équipements collectifs ou à des services publics.

Pour se distinguer des lois antérieures, dénommées « *loi d'orientation* », ou « *loi de modernisation* », et pour tenter de redonner du « *souffle* » aux objectifs envisagés par le nouveau texte, le Ministre de l'agriculture lui a donné un titre prometteur : il s'agit de la « *loi d'avenir de l'agriculture* », dont l'avant-projet devrait être clairement défini en septembre prochain, et proposé au vote du Parlement au début de la session 2014.

Parmi les nombreuses mesures proposées par ce projet de loi, dans un désordre procédant plus d'un inventaire à la PREVERT, que d'une réflexion ordonnée, il convient d'en retenir six, de portée diverse. Certaines pourraient d'ailleurs relever davantage des textes réglementaires plutôt que de dispositions à caractère législatif.

1-1 L'installation de jeunes agriculteurs

Rappelant que la politique de l'installation constituait un enjeu majeur pour le maintien et le développement d'une agriculture performante et durable, le projet de loi d'avenir propose de revoir certaines dispositions du code rural la concernant.

Il s'agit en premier lieu de proposer un nouveau dispositif d'installation progressive visant à mettre en place, à l'intérieur du P.D.E. quinquennal, un contrat d'installation progressive ; en deuxième lieu, de faciliter la reprise d'exploitation dans le cadre de la mise en relation anticipée des cédants âgés et des repreneurs en aménageant de manière plus rigoureuse des procédures administratives de déclaration d'intention de cessation d'activité ; enfin d'élargir le champ d'utilisation de la taxe, instituée en 2011, sur les cessions de terres agricoles devenues constructibles.

1-2 La protection des terres agricoles.

Face au constat sévère d'une disparition moyenne de près de 80 000 ha de terres agricoles, chaque année entre 2006 et 2010, au profit d'une artificialisation irréversible, la nécessité de mieux maîtriser cette évolution catastrophique pour l'agriculture s'est accrue au cours de ces dernières années.

Des outils juridiques ont été mis en place, notamment, par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, dont les grandes lignes ont été présentées au dernier congrès du C.E.D.R. à BUCAREST **en septembre 2011.**

Mais ces outils se sont révélés insuffisants.

Aussi le projet de loi d'avenir propose-t-il 3 séries de mesures consistant : la première, à renforcer et à étendre le rôle de la Commission départementale de la consommation des espaces agricoles, la deuxième, à renforcer la protection des espaces agricoles dans les documents d'urbanisme, en donnant, en particulier, au Préfet du Département la possibilité de définir et de faire respecter les secteurs à fort enjeu agricole devant bénéficier d'une protection renforcée contre l'artificialisation, la dernière à élargir les compétences de l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles.

1-3 Le statut du fermage

Il ne saurait y avoir de « *loi agricole* » sans dispositions spécifiques concernant le statut du fermage.

Le projet de loi d'avenir ne déroge pas à ce principe !

Si l'ordonnance du 13 juillet 2006 (n°2006-870) a, sur ce thème, apporté des éclaircissements non négligeables, pour autant elle n'a pas corrigé toutes les imperfections révélées par la pratique de l'évolution des rapports bailleur-preneur.

Le projet de loi d'avenir a pour objectif de proposer des modifications à la marge, pour améliorer l'utilisation des outils existants, en les adoptant aux réalités économiques actuelles.

Cinq mesures ponctuelles sont envisagées :

a) Il s'agit d'ouvrir la cessibilité à un tiers de la totalité des baux, à l'occasion d'une transmission intégrale de l'exploitation agricole, alors que le dispositif actuel (article L. 411-35 C.R.P.M.) ne le permet pas, qui réserve la cession du bail au cercle familial.

b) Il est proposé une meilleure adaptation des prix du fermage, par une redéfinition des critères de fixation par le Préfet, des minima et maxima (fourchette de prix), par une dissociation du loyer des bâtiments d'exploitation de celui des terres, et par la mise en place d'un dispositif prévoyant une périodicité des révisions.

c) Le projet de loi évoque la possibilité d'inscrire dans les modalités d'exercice du droit de préemption du preneur une faculté de subrogation donnée au preneur en place, au profit, non pas seulement du conjoint ou d'un descendant comme le prévoit l'article L412-5 du CRPM, mais d'un tiers en qualité d'apporteur de capitaux, en vue d'assurer à l'exploitant en place la sécurité et la stabilité.

d) L'indemnité d'éviction prévue par l'article L. 418-3 du Code rural et de la pêche maritime, au profit d'un preneur titulaire d'un bail cessible hors du cadre familial, qui n'est pas renouvelé, doit être fixée de manière transparente et précise et correspondre au moins au droit d'entrée payé par le preneur entrant.

En outre, la durée du bail cessible, en cas de renouvellement, pourrait être fixée à 9 ans.

e) Enfin le projet de loi propose de favoriser le développement du bail type « environnemental » en étendant la possibilité de contractualiser de tels baux, sur l'ensemble du territoire, par tous les propriétaires-bailleurs (alors qu'à ce jour, ce type de bail ne peut être proposé par un propriétaire privé que sur des parcelles situées dans un zonage environnemental précis).

1-4 La politique des structures.

Elle repose pour l'essentiel, on l'a vu ci-dessus, sur deux outils juridiques originaux : le contrôle des structures foncières et l'intervention des SAFER.

Cette politique des structures vise en priorité à favoriser l'installation, à limiter les agrandissements excessifs et les concentrations d'exploitation, enfin à consolider les exploitations existantes afin qu'elles atteignent une dimension économique viable, au regard de critères définis par les schémas directeurs établis au niveau départemental.

Le projet de loi entend régionaliser la définition des schémas directeurs des structures et atténuer certains effets pervers du régime juridique actuel, en particulier en ce qui concerne les biens de famille, afin de protéger le preneur en place : à cet effet, ce dernier pourrait, dans le cadre d'une reprise de biens dits « *de famille* », demander au juge chargé de contrôler l'opération, d'apprécier les conséquences de l'opération au regard de la viabilité de son opération.

Le projet de loi devrait encore renforcer l'encadrement des mouvements de sociétés afin d'éviter les contournements de la réglementation sur le contrôle des structures.

Par ailleurs, le projet de texte prévoit des dispositions en vue d'améliorer la transparence des organes de gouvernance des SAFER, d'élargir encore un peu le champ d'application du droit de préemption de ces sociétés (à l'occasion d'aliénation portant sur tous les biens immobiliers à usage et à vocation agricole) et enfin de rendre permanent ce droit de préemption (suppression de l'agrément quinquennal).

Enfin, en vue d'améliorer la connaissance par les SAFER du marché foncier, les cessions de parts sociales feraient l'objet d'une déclaration systématique par les notaires chargés d'instrumenter.

1-5 L'organisation économique des filières

Dans un contexte d'une plus grande libéralisation des échanges et d'une diminution des outils de gestion du marché au niveau communautaire, il est apparu nécessaire qu'en parallèle de la nouvelle organisation commune du marché (O.C.M.), le dispositif français de l'organisation des filières soit renforcé et amélioré.

Ainsi, l'avant-projet de loi d'avenir envisage-t-il de cibler quatre objectifs prioritaires :

- Consolider le modèle des organisations interprofessionnelles en améliorant leur représentativité ;
- Renforcer l'attractivité des organisations de producteurs ;
- Promouvoir une contractualisation équilibrée, comme outil de régulation de filière ;
- Améliorer la gouvernance et renforcer le secteur coopératif agricole

1-6 Le regroupement des intérêts économique environnemental

La mesure phare proposée par l'avant-projet de loi est destinée à accompagner la mutation de l'ensemble des productions agricoles vers des modèles de production conciliant performances économique et environnementale.

Pour atteindre cet objectif, l'avant-projet de loi propose la constitution de Groupement d'intérêt économique et environnemental (G.I.E.E.).

Le G.I.E.E., ainsi constitué entre plusieurs exploitants, et portant sur plusieurs exploitations, serait la traduction juridique d'un projet répondant à quatre critères :

- collectif, reposant sur la mobilisation de plusieurs agriculteurs,

- volontaire, construit à l'initiative d'agriculteurs formant le collectif,
- local, afin de répondre à une problématique identifiée sur un territoire ;
- actif, en prévoyant des actions permettant d'améliorer la performance économique et environnementale des exploitations concernées par le projet ;

La reconnaissance en «GIEE » d'un projet collectif devrait permettre de faciliter des actions en commun, d'accéder à certaines publiques de manière préférentielle ou majorée et d'obtenir un accompagnement dédié et de qualité.

S'il est trop tôt pour porter un regard objectif sur l'essentiel des mesures annoncées, il apparaît que le projet manque pour le moins d'ambition, ce que les organisations professionnelles n'ont pas manqué de souligner à l'occasion d'une récente session de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, regrettant en particulier l'absence de dispositions concernant la compétitivité des exploitations ou la gestion des risques. Il y a donc encore beaucoup à faire.

La future loi d'avenir devrait enfin retenir des mesures destinées à adapter à l'agriculture française, les récentes évolutions de la PAC décidées à BRUXELLES en juin dernier.

2°) Une renationalisation à la Française de la nouvelle

P.A.C.

L'accord politique sur la réforme de la P.A.C. pour la période 2014-2020, auquel sont parvenues les instances européennes repose, s'agissant des Aides, sur deux principes : celui dit « *de la convergence* », qui doit permettre de parvenir à l'horizon 2019, à une aide à l'hectare représentant 60 à 100 % de l'aide moyenne nationale : et celui dit du paiement redistributif, qui consiste à « surprimer » les premiers hectares d'une exploitation jusqu'à la surface moyenne nationale soit 52 ha en France.

Par ailleurs, l'accord national met l'accent sur le « *verdissement* » des aides : l'exploitant recevra 30 % de ses paiements directs en contrepartie du respect de certaines pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement.

L'accord national laisse aux Etats membres une large marge de manœuvre pour appliquer les mesures de réorientation des Aides.

A cet égard, plusieurs scénarios de réorientation des aides directes ont été proposés par les services du Ministre de l'agriculture.

A ce jour, il semble que le choix opéré pourrait porter sur un système qui privilégierait les exploitations de polyculture – élevage.

Il reposerait sur une convergence à 100 % en 2019 et un paiement redistributif sur les 52 premiers hectares, avec une enveloppe représentant 30 % des aides directes, et enfin une option de recouplage des aides à auteur de 13 %.

Cette proposition, dont le caractère définitif devrait être fixé à l'automne aurait en particulier pour conséquence d'avantager sensiblement les exploitations de polyculture élevage constituées en GAEC, dont la reconnaissance juridique a été consacrée par l'accord européen : en effet chaque associé au sein d'un GAEC étant traité au même titre qu'un exploitant agricole individuel, notamment au plan économique, fiscal et social, le GAEC bénéficie d'une multiplication des aides économiques par le nombre d'associés, sans plus de plafond. Soit autant de parts de PAC que d'associés.

Pour autant, la proposition retenue par le Ministre de l'agriculture suscite les réserves de la part des organisations syndicales agricoles, qui souhaite une convergence des aides vers la moyenne nationale qui soit « *lente et soutenable* », limitée à 50 % , et s'inquiète déjà, quant aux distorsions de concurrence que risque d'introduire la multiplication du paiement redistributif par nombre d'associés du GAEC (sans plafond de superficie) avec les autres structures sociétaires, qui vont devoir se contenter d'une revalorisation sur 52 ha seulement ,alors que les GAEC à 2 ou 3 associés voire davantage, pourraient bénéficier d'une paiement *redistributif* sur 104 ha ,156ha,.....

L'objectif affiché du Ministre de l'Agriculture est pourtant de « *rééquilibrer les aides en faveur de l'élevage et de l'emploi, sans déséquilibrer la filière et les exploitations des différents secteurs* ».

L'avenir montrera si le scénario choisi par la France permettra d'atteindre cet objectif.

* * *

CONCLUSION

Analyse critique

Les développements ci-dessus permettent d'apporter un regard critique, mais positif sur le rôle du législateur national et de la jurisprudence dans l'évolution du droit rural français.

-1- S'agissant, en premier lieu du rôle du législateur, il convient d'observer qu'il est fortement guidé par les réponses que le Gouvernement entend apporter, à un moment donné de la vie du Pays, aux attentes de la profession agricole.

Autrement dit, parce qu'il est à l'écoute des Pouvoirs Publics, eux-mêmes relais des demandes du monde agricole, le législateur doit dans des textes adaptés, proposer au plan juridique, fiscal et social, des outils qui permettent aux acteurs du monde rural en général et aux exploitants agricoles en particulier de réaliser les objectifs qui leur sont assignés en termes de sécurité alimentaire, de qualité des produits, de services environnementaux, d'énergie renouvelable, et de protection des espaces agricoles et des paysages.

A cet égard, les derniers textes intervenus ont bouleversé de manière significative, le visage du développement durable en FRANCE.

Qu'il s'agisse de la loi de programmation du 3 août 2009, relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle I) qui a promu au rang de priorité l'objectif de sécurité alimentaire, ou de la loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle II, portant engagement national pour l'environnement, qui met l'accent sur l'aménagement et le développement durable de l'espace rural, comme priorité de l'aménagement du territoire ou bien encore de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, ces textes ont certainement concouru à renforcer de manière significative les dispositifs de protection des terres agricoles, et traduisent certainement un tournant dans la volonté des Pouvoirs Publics de lutter contre la consommation excessive des espaces naturels et agricoles.

Bien plus, ils inscrivent l'entrepreneur agricole comme partenaire privilégié des acteurs en charge de la mise en plan des mesures de protection de l'environnement.

Pour autant, à l'expérience, soit en raison d'un manque de volonté politique, soit par suite d'une réflexion insuffisante, les textes adoptés par le Parlement se révèlent souvent inefficaces, inadaptés ou trop contraignants.

Il est vrai qu'il peut apparaître de plus en plus difficile de légiférer pour une société qui vit des évolutions sociales et économiques souvent trop rapides, obligeant *cent fois à remettre l'ouvrage sur le métier*.

Significatifs sont les exemples suivants :

Pourquoi, alors qu'il était réclamé depuis longtemps, le fonds agricole, institué par la loi d'orientation agricole du 3 janvier 2006, n'a-t-il pas eu le succès escompté ?

Insuffisance de son régime juridique, pesanteur sociologique de la profession, déficit d'information auprès des milieux spécialisés ?

Pourquoi, alors que depuis plus d'une année les mécanismes juridiques n'ont pas cessés d'être renforcés pour permettre la préservation des terres agricoles dans les documents d'urbanisme, l'artificialisation excessive des terres agricoles n'a-t-elle pas été jugulée ? Insuffisance des normes existantes, volonté politique des élus locaux désireux de développer les zones urbaines et industrielles porteuses de promesses électorales au détriment des espaces agricoles, différentiels de fiscalité ?

Aujourd'hui, dans une société en constante évolution, soumise à des pressions et forces diverses venant de tous horizons, aucun régime juridique ne paraît être gravé dans le marbre.

Il faut accepter la perfectibilité des outils juridiques mis à la disposition des entrepreneurs agricoles.

Mais ce constat nous souffle une réflexion d'importance : il faut bien reconnaître que l'action législative et réglementaire n'est plus vraiment encadrée par une vraie réflexion sur l'intérêt des textes envisagés et sur l'effet de ceux déjà adoptés. L'ouverture, le 16 avril dernier des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement, avec comme objectif avoué d'améliorer l'efficacité des normes environnementales, ne procède-t-il pas du même constat ? Il est permis de le penser.

Aussi, bien des situations conduisent-elles à se tourner vers le juge, qui forge comme source de droit, la jurisprudence, en apportant des réponses adaptées, pragmatiques et éclairées aux difficultés de tous ordres recentrées par les exploitants agricoles au long de leur vie professionnelle et familiale.

-2-A cet égard, la jurisprudence participe de manière très significative, à la construction du droit rural et agro-alimentaire.

On l'a vu, dans le domaine du statut du fermage, la Cour de Cassation, au fil des arrêts les plus récents, a cherché à combattre les faux contrats en appliquant avec rigueur, les dispositions d'ordre public de l'article L.411-1 du code rural et de la pêche maritime, à affirmer la liberté de l'exploitant d'entreprendre et de gérer le fonds loué comme il l'entend, ou encore à favoriser

l'installation du cessionnaire lorsqu'il présente toutes les garanties nécessaires, soucieuse pourtant de maintenir l'équilibre nécessaire entre le parti de l'exploitant et l'intérêt légitime du bailleur, entre les statut et le contrat.

Portant également un regard objectif sur une disposition souvent critiquée du statut des baux ruraux, la Cour de Cassation faisant œuvre prétorienne, a rappelé que l'article L.411-74 du code rural "*corollaire du dispositif d'encadrement des loyers et de l'incessibilité du bail rural, n'avait ni pour objet, ni pour effet de priver le bailleur ou le preneur sortant de leur droit de propriété*", ajoutant "*qu'elle poursuit un objectif d'intérêt général de politique agricole visant à faciliter l'installation des exploitants. Aussi, il n'est porté atteinte ni au droit de propriété, ni au principe d'égalité, ni à la liberté d'entreprendre tels que constitutionnellement garantis*" (Cass. 3^{ème} Civ. 12 décembre 2012, n° 12/40075 Q.P.C.).

Dans un domaine tout à fait différent, celui du contrôle par le Conseil Constitutionnel, de la constitutionnalité des normes législatives, le pouvoir du juge est éloquent : la procédure nouvelle, permettant à l'occasion de tout contentieux, de quelque nature qu'il soit, de soulever une question prioritaire de constitutionnalité à l'occasion de l'application d'un texte législatif, nouvellement voté ou depuis longtemps codifié, permet au juge constitutionnel, après renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation, désignés comme juridiction de renvoi, chargées d'apprécier le sérieux de la question, de trancher, dans le respect de la hiérarchie des normes, des questions mettant en cause les grands principes posés par la Constitution et le préambule de la Déclaration des Droits de l'Homme.

Aussi, dans des domaines aussi divers que le droit de l'environnement, le droit des baux ruraux, le droit de l'expropriation ou le droit de l'urbanisme, le Conseil Constitutionnel a apporté des réponses qui participent à la construction d'un droit rural et agro-alimentaire moderne, protecteur de prérogatives légitimes auxquelles l'entrepreneur agricole, le propriétaire foncier, l'exploitant preneur en place ou bien encore l'entreprise agricole et rurale peuvent être attachés.

Pour autant, encore trop d'éléments concourent à une relative insécurité juridique, dans le domaine du droit rural et agro-alimentaire, comme dans les autres branches du droit : quelle provienne de l'inflation législative, de revirements dans l'interprétation des textes, ou de jurisprudences non adaptées aux enjeux des entreprises agricoles et rurales, cette situation ne peut freiner leur développement.

Certes, on ne saurait nier la nécessité d'avoir des règles de droit et des moyens de les interpréter et d'en sanctionner les abus mais celles-ci doivent cependant être adaptées à la réalité et aux enjeux de l'entreprise agricole et de ceux qui la font vivre.

Après tout Jean BODIN disait : "*Il n'est de richesse que d'hommes*». Alors faisons leur confiance !

¹ J. FOYER, la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche – Propos introductif – RD rur. , octobre 2010, Etude 13 p. 131 – B. PEIGNOT

² Cons. const. 13 juillet 2012 n° 2012-262 QPC – Cons. const. 27 juillet 2012 n° 2012-269 QPC

³ B. PEIGNOT Le débat public préalable – RD rur. 2008, dossier 3, p. 13 et s.

⁴ B. PEIGNOT L'espace rural : vers un espace de conciliation et d'équilibre – Rev. des agriculteurs de France – Décembre 2011, n° 196

⁵ B. PEIGNOT – Le couple en agriculture – Rev. des agriculteurs

⁶ Cass. 3^{ème} civ. 25 octobre 2011 n° 10-25870

⁷ Cass. 1^{ère} civ. 24 octobre 2012, n° 11.19326

⁸ Cass. 1^{ère} civ. 20 juin 2012, n° 11-15141

⁹ Cass. 1^{ère} civ. 20 juin 2012 n° 11-20217

¹⁰ Cass. 1^{ère} civ. **18 janvier** 2012 n° 10-24892

¹¹ Cass. 1^{ère} civ. 20 juin 2012 n° 11-28359

¹² Cass. 1^{ère} civ. 27 février 2013 n° 11-28359

¹³ Cass. 3^{ème} civ. 16 octobre 2012, n° 11-25344

¹⁴ Cass. 3^{ème} civ. 7 mars 2012 n° 11-28359

¹⁵ Cass. 3^{ème} civ. 24 avril 2013 n° 12-12677

¹⁶ Cass. 3^{ème} civ. 31 mai 2012 n° 10-27125

¹⁷ Cass. 3^{ème} civ. 12 octobre 2011 n° 10-19285

¹⁸ Cass. 3^{ème} civ. 1^{er} février 2012 n° 11-11315

¹⁹ Cass. 3^{ème} civ. 23 mai 2012 n° 10-20170

²⁰ Cass. 3^{ème} civ. 13 juin 2012 n° 11-16277

²¹ Cass. 3^{ème} civ. 12 décembre 2012 n° 11-25960

²² Cass. 3^{ème} civ. 5 septembre 2012 n° 11-13783

²³ Cass. 3^{ème} civ. 13 juin 2012 n° 10-25498

²⁴ Cass. 3^{ème} civ. 3 octobre 2012 n° 11-21187

²⁵ Cass. 3^{ème} civ. 6 mars 2012 n° 11-14293

²⁶ Cass. ; 3^{ème} civ. 27 mars 2013 n° 12-15307

²⁷ Cass. 3^{ème} civ. 24 avril 2013 n° 12-14579

²⁸ Cass. 3^{ème} civ. 3 octobre 2012 n° 11-19686

²⁹ Cass. 3^{ème} Civ. 31 octobre 2012 n° 10-17851

³⁰ Cass. 3^{ème} civ. 19 juin 2013 n° 12-20539

³¹ Cass. 3^{ème} civ. 19 septembre 2012 n° 10-21858

³² Sur cette loi cf. B. PEIGNOT Le droit rural à l'épreuve de la Constitutionnalité Rev. Agr. de France N° 195 p.24

³³ Cons. Const. 16 janvier 1982, D. 1983 p. 169 ; Cass. 1^{ère} Civ. 4 janvier 1995, B. n° 4

³⁴ C.E.D.H. 13 juin 1979 MARCKY C/Belgique , série A n° 31 ; C.E.D.H. 23 septembre 1982, SPORRONG et LONNROTH C/ SUEDE, série A n° 52

³⁵ M. CARRIAS Le droit de propriété au point de non-retour

³⁶ Cass. 3^{ème} Civ. 29 mai 2002 B. N° 185 D. 1985 p. 293 n° 01-70 175

³⁷ Cass. 3^{ème} Civ. 15 mars 2012 n° 11 23 323

³⁸ Cons. Const. 16 mai 2012 n° 2012-247 Q.P.C

³⁹ Cass. 3^{ème} Civ. 16 janvier 2012 n° 11 40 085

⁴⁰ Cons. Const. 6 avril 2012 n° 2012-2269 Q.P.C.

⁴¹ Décret n° 2005-467 du 13 mai 2005

⁴² Cass. 3^{ème} Civ. 10 février 2012 n° 11 40 096

⁴³ Cons. Const. 20 avril 2012 n° 2012-236 Q.P.C

⁴⁴ Cons. Const. 28 septembre 2012 n° 2012.275 Q.P.C.

⁴⁵ Cass. 3^{ème} civ. 27 novembre 2012 n° 12-40870

⁴⁶ Cass.3^{ème} civ. 15 février 2013 n° 2012-292 Q.P.C.