

Commentaire de la décision n° 2003-195 L du 22 mai 2003

Déclassement de dispositions du code rural relatives aux contrats territoriaux d'exploitation

Le 12 mai 2003, le Premier ministre a saisi le Conseil constitutionnel, en application de l'article 37 (deuxième alinéa) de la Constitution, d'une demande de déclassement de dispositions du code rural relatives aux « contrats territoriaux d'exploitation ».

Ces dispositions, issues de la loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999, figurent dans plusieurs articles du code rural : L. 311-3 (qui définit les contrats territoriaux d'exploitation), L. 311-4 (qui crée un fonds de financement de ces contrats) et L. 341-1 (qui intègre les contrats territoriaux d'exploitation parmi les modalités d'octroi des aides de l'Etat à l'agriculture et précise les conditions de leur transmission et de leur résiliation). Il s'agit enfin de la référence à l'article L. 311-3 contenue dans l'article L. 313-1, relatif aux compétences de la « commission départementale d'orientation agricole ».

Les contrats territoriaux d'exploitation devaient permettre de valoriser la « multifonctionnalité » de l'agriculture par un dispositif d'aide aux exploitants soutenant simultanément les fonctions économique, environnementale et sociale de leur activité.

Leur mise en oeuvre a toutefois buté sur certaines difficultés. La formule était nouvelle et quelque peu complexe du fait de la multiplicité des engagements auxquels l'agriculteur était invité à souscrire.

En juin 2002, un audit des contrats territoriaux d'exploitation a été réalisé par le comité permanent de coordination des inspections du ministère de l'agriculture. Celui-ci a conclu à un impact modeste en matière de protection de l'environnement et souligné les inconvénients liés à la complexité du dispositif, à la diversité des domaines dans lesquels les titulaires devaient s'engager, ainsi qu'à la dispersion des sources de financement. De plus, même si le dispositif était déconcentré au niveau départemental, les collectivités territoriales ont été peu associées. Il en est résulté un défaut d'harmonisation entre les actions prévues aux contrats territoriaux d'exploitation et les actions mises en oeuvre par lesdites collectivités.

Il est apparu dès lors aux pouvoirs publics que les contrats territoriaux d'exploitation devaient être recentrés sur une approche territoriale associant davantage les collectivités territoriales, ainsi que sur des priorités agro-environnementales. Mieux valait faire aboutir un moindre nombre d'actions pourvu que celles-ci soient mieux financées et mieux « ciblées ».

Afin de mener à bien à cette réforme, le Gouvernement a souhaité modifier certaines des dispositions de la loi du 9 juillet 1999.

Il a estimé pouvoir le faire par voie réglementaire après avoir obtenu du Conseil constitutionnel le déclassement de ces dispositions.

Il s'agit précisément des dispositions suivantes :

- l'article L. 311-3 et le II de l'article L. 341-1 du code rural, ainsi que les mots « contrat territorial d'exploitation » figurant au I de l'article L. 341-1 du code rural ;
- l'article L. 311-4 du code rural relatif au « fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation » ;
- l'article L. 313-1 relatif aux compétences de la commission départementale d'orientation agricole, en tant qu'il fait référence à l'article L. 311-3.

a) En ce qui concerne l'article L. 311-3, le II de l'article L. 341-1 du code rural et les mots « contrat territorial d'exploitation » figurant au I de l'article L. 341-1 du code rural, la demande de déclassement ne soulève guère de problème.

L'article L. 311-3 institue les contrats territoriaux d'exploitation, le II de l'article L. 341-1 les intègre parmi les modalités d'octroi des aides à l'agriculture et précise leurs conditions de transmission et de résiliation. Pour sa part, le I de l'article L. 341-1 du code rural se réfère aux « contrats territoriaux d'exploitation » ou au « contrat territorial d'exploitation ».

L'objet de ces dispositions ne relève pas des matières que l'article 34 de la Constitution place dans le domaine réservé à la loi. Elles se rapportent, en effet, à l'attribution de subventions, d'origine nationale ou communautaire, qui relève de la compétence du pouvoir réglementaire. Les dispositions dont le déclassement est demandé se bornent à encadrer l'octroi d'aides de l'Etat ou de l'Union européenne. Il s'agit de subventions accordées en contrepartie d'engagements pris par l'exploitant. Ces aides sont régies à la fois par des règlements communautaires et par des décrets (par exemple le règlement n° 445/2002 du 26 février 2002 de la Commission, ou le décret n° 2002-865 du 3 mai 2002 relatif aux engagements agro-environnementaux et fixant les conditions de souscription des personnes physiques et morales).

Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat ont depuis longtemps considéré que la création de dispositifs d'aides ou de subventions d'origine étatique, comme les conditions de leur versement, ne se rattachaient à aucune des rubriques de l'article 34 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel l'a précisément jugé en matière agricole : la disposition qui ouvre la faculté de bénéficier de la participation financière de l'Etat aux travaux de restauration de l'habitat rural « ne met en cause aucun des principes fondamentaux non plus qu'aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi » (n° 94-176 L du 10 mars 1994, cons. 1 et 2, Rec. p. 67). La même décision précise que des prêts bonifiés constituent « une aide financière de l'Etat dont les conditions d'octroi ont un caractère réglementaire » (cons. 10 et 11).

La décision n° 94-176 L est conforme à une jurisprudence qui, de façon générale, fait relever du règlement les aides de l'Etat (n° 62-19 L du 3 avril 1962, Rec. p. 33, à propos du mode de calcul des barèmes qui doivent servir à la fixation des allocations d'aide à l'armement naval).

Cette jurisprudence s'étend sans difficulté aux aides communautaires.

N'est pas non plus de nature à conduire à une qualification différente, au regard des articles 34 et 37 de la Constitution, la circonstance que les dispositions de la loi du 9 juillet 1999 soient mises en oeuvre par contrat.

Il est fréquent que l'attribution d'aides ou de subventions soit subordonnée à la conclusion d'un contrat. Il en est ainsi, entre autres, des « conventions emploi-formation » conclues entre l'Etat et les employeurs qui s'engagent à former des demandeurs d'emploi. Le Conseil d'Etat a jugé implicitement qu'un tel dispositif pouvait être institué par décret (Conseil d'Etat, 23 septembre 1987, Société SADEV, Leb. p. 292).

b) L'article L. 311-4 du code rural relève également du pouvoir réglementaire. Cet article institue un « fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation ».

Ce fonds n'est pas un compte d'affectation spéciale au sens budgétaire. Il n'est pas non plus doté de la personnalité morale.

Comme le prévoit expressément l'article L. 311-4 du code rural, les crédits correspondants sont seulement fixés annuellement par la loi de finances. De telles dispositions ne relèvent d'aucune des rubriques de l'article 34 de la Constitution, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a précisé à plusieurs reprises :

- n° 60-5 L du 7 avril 1960 (cons. 5, Rec. p. 32), à propos de l'aide apportée par le fonds d'action sanitaire et sociale en matière de cures thermales non couvertes par l'assurance maladie ;
- n° 63-25 L du 30 juillet 1963 (Rec. p. 32), à propos d'un fonds de garantie destiné à couvrir les créances du trésor sur les commissionnaires en douane agréés ;
- n° 77-96 L du 27 avril 1977 (cons. 6, Rec. p. 52), à propos de dispositions se bornant à désigner le département ministériel sur le budget duquel s'imputeront les crédits destinés à financer l'aide de l'Etat aux établissements privés d'enseignement agricole ;
- n° 94-176 L du 10 mars 1994 (précitée), à propos du « fonds national de solidarité agricole », dès lors que l'alimentation de ce fonds « reste subordonnée à l'intervention des autorisations financières dans les conditions définies par l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances » (cons. 5).

En instituant le « fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation », l'article L. 311-4 du code rural se borne en réalité à désigner, comme dans le précédent de 1977, le budget sur lequel s'imputeront les aides en cause. Le fonds est une simple dénomination regroupant, pour des raisons de lisibilité, des lignes du budget du ministère de l'agriculture (chapitre 44-84, article 10) relatives aux subventions aux entreprises agricoles. L'abondement du fonds dépend des crédits votés par la loi de finances.

On notera que n'est pas demandé le déclassement de l'article L. 314-4 du code rural (qui prévoit une modalité particulière d'utilisation du fonds : le financement d'opérations groupées d'aménagement foncier en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis et Futuna et à Mayotte). Ce déclassement se heurterait en effet à un obstacle particulier, qui est relatif à la forme et non au contenu de l'article L. 314-4. Ce dernier est issu d'une ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 dont la ratification, prévue par un projet de loi déposé en temps utile au Parlement, n'est pas encore intervenue. Il s'agit donc d'un texte de forme réglementaire et non législative (en ce sens : n° 72-73 L du 29 février 1972, cons. 4, Rec. p. 31 ; n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, cons. 25, Rec. p. 8). En toute rigueur, le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution, qui ne fait mention que des textes « de forme législative », n'en permettrait pas, en l'état, le déclassement par le Conseil constitutionnel. Mais rien n'empêche un texte réglementaire de même niveau qu'une ordonnance dans la hiérarchie des normes, c'est-à-dire un décret en Conseil des ministres, le Conseil d'Etat entendu, de procéder directement à l'abrogation ou à la modification de l'article L. 314-4 du code rural, à condition bien sûr que la ratification de l'ordonnance du 15 juin 2000 ne soit pas intervenue d'ici là (voir en ce sens le décret n° 2001-450 du 25 mai 2001 modifiant l'article L. 427-6 du code de l'environnement, issu de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement).

c) Peut être enfin déclassée, par mesure de coordination, la référence à l'article L. 311-3 figurant à l'article L. 313-1 relatif aux compétences de la commission départementale d'orientation agricole.

La « commission départementale d'orientation agricole », dont les missions sont définies par la loi, est notamment appelée à donner son avis sur les projets de contrat type susceptibles d'être proposés aux exploitants.

L'existence de ces contrats types sera maintenue dans le dispositif réglementaire destiné à remplacer les contrats territoriaux d'exploitation.

Dès lors, toutefois, que les contrats en cause seront désormais prévus non plus par la loi, mais par décret, la référence à l'article L. 311-3 dans le troisième alinéa de l'article L. 313-1 n'a plus d'objet.

Cette référence peut cependant être déclassée par voie de conséquence de la délégalisation des dispositions figurant jusqu'ici à l'article L. 311-3. Le déclassement du mot « L. 311-3 » permettra au décret en Conseil d'Etat consécutif à la décision n° 2003-195 L de remplacer la référence à une disposition législative abrogée du code rural par la nouvelle disposition pertinente de la partie réglementaire du même code. C'est au demeurant ce que se propose de faire le projet de décret joint, comme à l'accoutumée, au dossier de déclassement soumis au Conseil par le Premier ministre.