

Commentaire de la décision n° 2007-209 L du 24 mai 2007

Nature juridique de certaines dispositions du code rural
et de la loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991
modifiant et complétant les dispositions du code rural

Le 14 mai 2007, le Premier ministre a demandé au Conseil constitutionnel, en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution, de déclarer de nature réglementaire :

- une partie de l'article L. 341-1 du code rural ;
- certaines dispositions de l'article 9 de la loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991 modifiant et complétant les dispositions du code rural.

A. Les dispositions dont le déclassement est demandé sont celles soulignées ci-dessous.

a) Pour ce qui est de l'article L. 341-1 du code rural :

« I. – L'aide financière de l'État aux exploitants agricoles prend la forme de subventions, de prêts ou de bonifications d'intérêts, de remises partielles ou totales d'impôts ou de taxes. Ces aides sont modulées et plafonnées sur la base de critères économiques de l'exploitation, du nombre d'actifs, de facteurs environnementaux et d'aménagement du territoire.

Les objectifs prioritaires de cette aide financière sont :

- l'installation de jeunes agriculteurs encouragée par la politique d'installation définie à l'article L. 330-1 ;
- l'adaptation du système d'exploitation aux exigences économiques, environnementales et sociales, notamment dans le cadre des contrats d'agriculture durable¹.
- la sécurisation des équipements de travail mobiles avec travailleurs portés, notamment en prévention du risque de retournement.

Sauf lorsqu'elle a revêtu la forme de prêts, l'aide financière peut être interrompue si l'exploitation ne satisfait plus aux conditions de mise en valeur de l'espace agricole ou forestier mentionnées au schéma directeur départemental des structures agricoles défini à l'article L. 312-1 ou au projet agricole départemental défini à l'article L. 313-1, ou si les engagements souscrits dans le cadre du contrat d'agriculture durable² ne sont pas tenus. Dans tous les cas, elle peut donner lieu à remboursement si ces circonstances sont imputables à l'exploitant.

II. – (paragraphe abrogé).

III. – Les litiges relatifs aux contrats d'agriculture durable sont portés devant les tribunaux administratifs.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article ».

b) Pour ce qui est de l'article 9 de la loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991 modifiant et complétant les dispositions du code rural :

« I. – Une allocation de préretraite peut être allouée aux chefs d'exploitation agricole âgés de cinquante-cinq ans au moins, ayant exercé une activité à titre principal pendant une durée fixée par décret, s'ils cessent définitivement leur activité agricole suite à des difficultés économiques ou à de graves problèmes de santé mettant en cause le fonctionnement de leur entreprise et rendant leurs terres et bâtiments d'exploitation disponibles à des fins de

restructuration.

L'allocation de préretraite est servie à l'intéressé jusqu'à l'âge de soixante ans.

Les agriculteurs remplissant les conditions pour bénéficier de l'allocation de préretraite peuvent en faire la demande à compter du 1^{er} janvier 1998.

Un décret fixe le montant de cette allocation, ses conditions d'attribution et les obligations de restructuration des terres libérées ainsi que les conditions de cumul avec la poursuite d'activités à temps partiel autres qu'agricoles.

Cette allocation n'est pas cumulable avec la perception d'un avantage de retraite d'un régime de base, d'une allocation aux travailleurs âgés servie en application de l'article L. 322-4 du code du travail ou d'un revenu de remplacement servi en application de l'article L. 351-2 de ce code.

Un décret fixe les conditions particulières de restructuration pour les départements d'outre-mer.

II. – Pendant toute la durée de versement de l'allocation de préretraite, les chefs d'exploitation et les personnes mentionnées aux 2^o, 4^o et 5^o du I de l'article 1106-1 du code rural, ainsi que les métayers visés à l'article 1025 dudit code et les conjoints coexploitants ou associés-exploitants dans la même société, cessant définitivement leur activité agricole en même temps que le bénéficiaire de l'allocation, ont droit et ouvrent droit, sans contrepartie de cotisations, aux prestations en nature de l'assurance maladie et maternité du régime agricole de protection sociale dont ils relèvent.

La durée pendant laquelle les personnes visées à l'alinéa précédent ont perçu l'allocation de préretraite est comptée, sans contrepartie de cotisations, comme période d'assurance pour le calcul des avantages de vieillesse du régime agricole dont elles relèvent. Il en est de même pour les conjoints coexploitants ou associés-exploitants dans la même société, cessant définitivement leur activité agricole en même temps que le bénéficiaire de l'allocation, ainsi que pour les conjoints mentionnés au a du 4^o du I de l'article 1106-1 du code rural.

III. – Le preneur qui remplit les conditions de caractère personnel auxquelles est subordonnée l'attribution de la préretraite agricole prévue ci-dessus peut, par dérogation à l'article L. 411-5 du code rural, en vue de bénéficier de cet avantage, sous condition suspensive d'attribution, résilier le bail à la fin d'une des périodes annuelles de ce bail, suivant la date à laquelle il aura atteint l'âge requis.

Dans ce cas, le preneur doit notifier sa décision au propriétaire au moins douze mois à l'avance. Toutefois, au cours de l'année 1998, ce délai est ramené à six mois.

IV. – L'allocation de préretraite versée aux agriculteurs contraints de cesser leur activité par suite de difficultés financières ou de graves problèmes de santé, qui ont déposé leur demande depuis le 1^{er} janvier 1998, n'est pas saisissable par les créanciers des bénéficiaires quels qu'ils soient ».

Le déclassement est justifié car les deux séries de dispositions en cause sont relatives à une aide économique de l'État (C et D) et que le régime d'attribution des aides économiques de l'État ne relève d'aucune des règles, ni d'aucun des principes fondamentaux que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi (B).

B. La matière des aides économiques de l'État ne relève pas de la loi.

Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé :

– que la disposition soumise à son examen « a pour unique objet le mode de calcul des barèmes qui doivent servir à la fixation des allocations d'aide à l'armement naval ; qu'elle ne rentre pas dans les matières dont l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la

fixation des règles ou la détermination des principes fondamentaux ... » (n° 62-19 L du 3 avril 1962) ;

– que la disposition qui « ouvre une faculté de bénéficier de la participation financière de l'État 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) ;

– que « la bonification d'un prêt pour l'acquisition de terres agricoles constitue une aide financière de l'État dont les conditions d'octroi ont un caractère réglementaire » (même décision) ;

– que « les contrats territoriaux d'exploitation entre l'État et les exploitants agricoles, conclus dans les conditions prévues par l'article L. 311-3 du code rural, ont pour objet, en contrepartie d'aides financières, de soutenir simultanément les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture ; que leur conclusion ne revêt aucun caractère obligatoire ; que les dispositions les régissant soumises au Conseil constitutionnel ne mettent en cause ni les « principes fondamentaux... du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales », qui relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni aucun autre principe ou règle que la Constitution place dans le domaine de la loi ... » (n° 2003-195 L du 22 mai 2003).

C. Le déclassement est justifié car, dans les deux cas, les dispositions en cause sont relatives à une aide économique de l'État.

C'est évident pour l'article L. 341-1 du code rural, puisqu'il se rapporte expressément et exclusivement aux aides financières de l'État aux exploitants agricoles.

Ce l'est moins pour l'article 9 de la loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991, relatif à l'allocation de préretraite agricole.

On pourrait en effet être tenté de rattacher l'allocation de préretraite des exploitants agricoles, en raison de certaines de ses caractéristiques (préretraite, attribution sous condition de santé ou, indirectement, d'insuffisance de ressources), aux « principes fondamentaux de la sécurité sociale ».

Le Conseil constitutionnel a eu dans le passé une conception assez extensive de la notion de « principes fondamentaux de la sécurité sociale ».

En relève selon lui un régime de retraite complémentaire (n° 84-136 L du 28 février 1984).

Comme le rappelait il y a une vingtaine d'années B. Genevois ³, la notion de « sécurité sociale », au sens de l'article 34 de la Constitution, a été regardée par le Conseil constitutionnel comme visant non seulement le régime général, mais aussi les régimes particuliers, qu'il s'agisse des assurances sociales agricoles (n° 60-6 L du 8 juillet 1960 ; n° 70-66 L du 17 décembre 1970), du régime de retraite des marins du commerce (n° 65-34 L du 2 juillet 1965), du régime d'assurance maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles (n° 73-79 L du 7 novembre 1973) ou du régime de pension des sapeurs-pompier non professionnels (n° 64-29 L du 12 mai 1964).

Est elle-même assez large la conception que le Conseil s'est faite depuis l'origine des « principes fondamentaux » qui régissent la sécurité sociale.

Relèvent ainsi de la loi :

•

L'existence d'un régime de prestations, comme l'allocation-logement (n° 60-4 L du 7 avril 1960) ;

- La détermination des catégories de bénéficiaires (n° 61-11 L du 20 janvier 1961) ;

- La nature des conditions qui doivent être remplies par eux (n° 63-26 L du 20 juillet 1963 ; n° 72-74 L du 8 novembre 1972 ; n° 75-85 L du 19 novembre 1975).

En revanche, relèvent du domaine réglementaire les contenus des éléments ainsi définis et, en particulier, ce qui est évidemment d'une grande portée pratique, les « paramètres quantitatifs » tels qu'un taux, un montant, une durée ou un âge. Ont donc été déclassées de nombreuses mentions numériques contenues dans le code de la sécurité sociale et touchant en particulier à la durée de situations ouvrant droit à prestation⁴. C'est au demeurant par décret que le Gouvernement de M. Balladur avait fixé l'augmentation (entre 1994 et 2003) du nombre d'annuités requises pour obtenir une pension au taux plein dans le régime général⁵.

Le Conseil d'État a été plus loin encore, puisqu'il a rattaché l'aide sociale aux « principes fondamentaux de la sécurité sociale » dans un considérant de principe :

« Considérant que l'article 34 de la Constitution, en réservant à la loi la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale, a entendu englober dans ces termes l'ensemble des systèmes de protection sociale quelles que soient leurs modalités de gestion administrative ou financière et, notamment, sans distinguer suivant que la protection est aménagée au moyen de mécanismes d'assurance ou d'assistance ; que la détermination des principes fondamentaux de l'aide sociale relève par suite de la loi ; qu'en conséquence, il y a lieu de ranger au nombre des principes fondamentaux qui relèvent de la compétence législative, la détermination des catégories de personnes appelées à bénéficier de la prestation spécifique dépendance ainsi que la définition de la nature des conditions exigées pour l'attribution de cette allocation, telle que la condition d'âge ; que, toutefois, il appartient au pouvoir réglementaire, sous réserve de ne pas dénaturer ces conditions, d'en préciser les éléments et, notamment, ceux tenant à l'âge *requis* » (12 juin 1998, 1^{re} et 4^e sous-sections réunies, Fédération des aveugles et handicapés visuels de France, concl. Christine Maugué).

Si extensive qu'ait pu être sa jurisprudence antérieure, le Conseil constitutionnel s'est refusé, quant à lui, à faire un tel pas : répondant au moyen tiré de l'incompétence négative du législateur à propos de la « prestation spécifique dépendance » (prestation non contributive relevant de l'aide sociale), sa décision n° 96-387 DC du 21 janvier 1997 se garde bien de mentionner, parmi les rubriques citées de l'article 34 de la Constitution, les « principes fondamentaux de la sécurité sociale » (cons. 4). Quatre ans plus tard, la même réponse a été faite au même moyen à propos de l'allocation personnalisée d'autonomie, qualifiée expressément d'aide sociale (n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001, cons. 4 et 6) : la seule rubrique de l'article 34 de la Constitution qui soit mentionnée est celle des « principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales ».

Si l'allocation de préretraite des exploitants agricoles devait être considérée comme relevant de l'aide sociale, l'application de cette jurisprudence extensive conduirait à regarder comme du domaine de la loi non seulement l'institution de cette préretraite, mais encore la nature de ses conditions d'attribution. Cela conduirait à refuser le déclassé d'une partie au moins des dispositions soumises au Conseil constitutionnel par le Premier ministre.

On relèvera en passant que le caractère extensif des jurisprudences du Conseil constitutionnel et (plus encore) du Conseil d'État sur la notion de sécurité sociale au sens des « principes fondamentaux de la sécurité sociale » pose problème au regard de la révision constitutionnelle du 22 février 1996.

En instituant la loi de financement de la sécurité sociale, le constituant de 1996 a conçu celle-ci, de façon plus traditionnelle et plus restrictive, comme visant pour l'essentiel les

régimes obligatoires de base, financés sur une base contributive et gérés paritairemment. Sauf à changer de contenu à deux alinéas d'intervalle au sein du même article de la Constitution, la notion de « sécurité sociale » semble donc exclure l'aide sociale et les régimes complémentaires.

Bien entendu, les mesures qui se rattachent à la couverture sociale complémentaire ou à l'aide sociale peuvent être législatives à un autre titre : obligations civiles, libre administration des collectivités territoriales⁶, etc.

D. Toutefois, la demande sur laquelle il a statué le 24 mai 2007 n'a pas obligé le Conseil constitutionnel à confirmer ou à infirmer ces jurisprudences extensives, dès lors que, par sa finalité, liée à la modernisation des structures agricoles, l'allocation de préretraite des exploitants agricoles en difficulté doit être regardée non comme une prestation sociale ou comme une mesure d'aide sociale, mais comme une aide économique ou principalement économique.

En effet, en dépit de son appellation et d'une partie de ses effets, la « préretraite agricole » instituée par l'article 9 de la loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991 poursuit un objet essentiellement économique, qui est de moderniser et de rentabiliser les structures agricoles, plus particulièrement en favorisant le rajeunissement des exploitants.

a) Sa nature d'aide à caractère économique ressort tout d'abord des textes qui ont progressivement organisé la préretraite agricole.

Le premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991, créant la préretraite agricole, disposait déjà, dans sa rédaction d'origine, qu'« une allocation de préretraite peut être allouée aux chefs d'exploitation agricole âgés de cinquante-cinq ans au moins ayant exercé cette activité à titre principal pendant une durée fixée par décret, s'ils cessent définitivement leur activité agricole et rendent leurs terres et les bâtiments d'exploitation disponibles à des fins de restructuration ».

L'article 35 de la loi n° 95-95 du 1^{er} février 1995 a réorienté le dispositif de préretraite en faveur de l'installation et de l'agrandissement des agriculteurs installés depuis moins de 10 ans.

Il était en particulier prévu que :

« L'allocation de préretraite comporte une partie forfaitaire et une partie variant notamment en fonction de la destination des terres libérées, selon l'ordre de priorité suivant :

1° Installation de jeunes agriculteurs ;

2° Agrandissement d'exploitations d'agriculteurs installés depuis moins de dix ans dans les limites définies pour chaque département ;

3° Agrandissement autre que celui visé au 2°, dans des limites définies pour chaque département, et installation autre que celle visée au 1° et répondant à des conditions définies par décret ».

Si l'article 132 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions, a ultérieurement réservé la préretraite aux agriculteurs confrontés à des difficultés économiques ou à des problèmes de santé, ces difficultés ou problèmes doivent mettre en cause le bon fonctionnement de l'exploitation et le législateur a maintenu l'exigence de restitution des terres et des bâtiments d'exploitation à des fins de restructuration.

Enfin, il ressort des articles 7, 8 et 9 du décret n° 98-311 du 23 avril 1998, relatif à la mise en œuvre d'une mesure de préretraite pour les agriculteurs en difficulté, que le demandeur de la préretraite a l'obligation non seulement de cesser d'exploiter, mais aussi de donner une destination précise aux terres libérées.

b) En second lieu, l'utilisation effectivement faite de l'allocation de préretraite agricole confirme son caractère d'aide économique. En pratique, elle a toujours eu pour objet et pour effet de faciliter les restructurations d'exploitations.

Le dispositif initial de préretraite a ainsi permis la libération anticipée de près de 1 400 000 ha, dont environ 84 % pour l'agrandissement. La proportion bénéficiant à l'installation s'est régulièrement accrue de 1992 à 1994. Les repreneurs de terres libérées par les préretraités ont, à cette date, été au nombre de 63 000. En moyenne, la superficie de l'exploitation de ces repreneurs s'est accrue de 17 ha. Ces repreneurs ont ainsi atteint une taille moyenne deux fois plus élevée que la moyenne nationale.

Avec la modulation de la partie variable mise en place en 1995 et s'ajoutant à la partie forfaitaire le dispositif de préretraite a permis la restructuration d'environ 670 000 ha entre 1995 et 1997. Plus de 60 % des terres primées ont permis l'installation de jeunes agriculteurs ou l'agrandissement d'exploitants installés depuis moins de dix ans.

Le dispositif de préretraite agricole a également permis aux agriculteurs de certains secteurs en crise de cesser d'exploiter de manière anticipée. En 2002, une dotation de 2000 dossiers supplémentaires par rapport au contingent de 1000 dossiers annuels a, par exemple, été accordée pour faciliter la restructuration de l'élevage bovin.

La préretraite agricole a été utilisée à des fins environnementales en Bretagne. Depuis 2002, afin d'améliorer la situation des neuf bassins versants touchés par un contentieux communautaires, le Gouvernement a demandé au préfet de région d'inciter, dans les meilleurs délais, les exploitants âgés de plus de 57 ans ayant une activité polluante dans les zones concernées à souscrire la mesure de préretraite. L'attribution de l'allocation tend à réorienter l'exploitation des terres vers des activités non polluantes (prairies permanentes par exemple).

À la différence des retraites des exploitants agricoles, l'allocation de préretraite agricole n'est d'ailleurs pas gérée par la Mutualité sociale agricole, mais par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), le bénéfice de la préretraite étant accordé, après avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture, par le préfet du département où est située l'exploitation. Établissement public national placé sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture, le CNASEA assure, conformément à l'article L. 313-3 du code rural, le paiement d'aides de l'État et de la Communauté européenne aux agriculteurs dans le cadre de la politique d'installation et de modernisation des exploitations, de développement local et d'aménagement rural, ainsi que dans celui de la protection de l'environnement.

c) L'objectif de restructuration agricole, qui confère à la préretraite sa nature d'aide économique résulte, en troisième lieu, de la réglementation communautaire.

Dispositif cofinancé par l'Union européenne depuis 1995, le régime de préretraite s'inscrit en effet dans un cadre réglementaire qui met l'accent sur l'objectif de restructuration agricole.

L'article 10 du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), modifiant et abrogeant certains règlements prévoit ainsi que :

« Un soutien est accordé à la préretraite en agriculture afin de contribuer aux objectifs suivants :

- offrir un revenu aux exploitants agricoles âgés qui décident de cesser l'activité agricole,
- favoriser le remplacement de ces exploitants âgés par des agriculteurs qui pourront améliorer, le cas échéant, la viabilité économique des exploitations restantes,
- réaffecter des terres agricoles à des usages non agricoles lorsque leur affectation à des

fins agricoles n'est pas envisageable dans des conditions satisfaisantes de viabilité économique. »

Ces objectifs étaient déjà énumérés au paragraphe 2 de l'article 1^{er} du règlement CEE n° 2079/92 du Conseil du 30 juin 1992, instituant un régime communautaire d'aides à la préretraite en agriculture.

La préretraite agricole est également mentionnée par le règlement CE n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Elle est rangée parmi les mesures d'aide « en faveur de la compétitivité des secteurs agricole et forestier ».

L'article 20 du règlement dispose à cet égard que : « L'aide en faveur de la compétitivité des secteurs agricole et forestier concerne : a) (...) iii) la retraite anticipée des agriculteurs et des travailleurs agricoles ». Pour sa part, l'article 23 du règlement prévoit qu'elle est accordée : « a) aux agriculteurs qui décident de cesser leur activité agricole dans le but de céder leur exploitation à d'autres agriculteurs (...) ».

Les dispositions dont le déclassement était demandé ayant trait aux conditions d'attribution d'aides économiques de l'État, elles étaient de nature réglementaire.

[1] Cet intitulé a déjà été déclassé par la décision n° 2003-195 L du 22 mai 2003.

[2] Cet intitulé a déjà été déclassé par la décision n° 2003-195 L du 22 mai 2003.

[3] « La jurisprudence du Conseil constitutionnel, principes directeurs », Ed. STH, 1988, n° 155

[4] n° 85-139 L du 8 août 1985, cons. 8 et 9

[5] Décret n° 93-1024 du 27 août 1993 relatif aux pensions de retraite et modifiant le code de la sécurité sociale (J.O. p. 12148)

[6] Cas de la prestation spécifique dépendance (n° 96-387 DC du 21 janvier 1997) et du RMI (n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003)