

**Dossier d'information préparé pour le site internet : Farm  
Partner.com**

**DOSSIER JURIDIQUE MENSUEL : MAI 2001**

**LE NOUVEAU REGIME DU CONTROLE DES STRUCTURES DES  
EXPLOITATIONS AGRICOLES :**

**UN ENJEU ESSENTIEL POUR LES AGRICULTEURS**

**Bernard MANDEVILLE**

*Avocat à la Cour de Paris*

Spécialiste en droit rural

La loi d'orientation agricole (n°99-574) du **9 juillet 1999** vient d'opérer **une profonde réforme du contrôle des cumuls et réunions d'exploitations agricoles** dans le sens d'un renforcement des occasions de contrôle et des pouvoirs du Préfet.

Originellement destiné à éviter l'appropriation du plus grand nombre de terres au profit de quelques propriétaires terriens, le contrôle des concentrations agricoles est progressivement devenu un instrument de la politique agricole de l'Etat dans le cadre de la Politique Agricole Commune issue du Marché commun.

Déjà en 1968 le Professeur Paul OURLIAC pronostiquait que *« l'insertion de l'agriculture dans une société qui s'industrialise de plus en plus, l'entrée de la France dans le marché commun imposent de faire un appel incessant à l'Etat. De sorte que le droit rural ressortit de moins en moins au droit privé pour rallier le domaine du droit public. Les problèmes de l'espace, de l'optimum de superficie et du regroupement...ne peuvent plus être réglés que par l'intervention incessante de l'Administration ».*

Pour certains l'emprise de l'Etat sur ce secteur de l'économie se justifie par les investissements considérables que représentent les exploitations agricoles, et également l'importance des crédits affectés à la Politique agricole commune.

De ce point de vue la réforme de juillet 1999 marque l'avènement d'un système où l'agriculteur devra, avant tout projet d'installation ou d'agrandissement, réaliser un examen détaillé des dispositions relatives au contrôle des structures des exploitations afin de déterminer si le projet relève ou non de la procédure d'autorisation.

La nécessité d'obtenir - avant mise en œuvre - une autorisation préalable d'exploiter constituera un élément déterminant dans le choix de l'agriculteur de réaliser son projet.

Au centre du nouveau dispositif de contrôle institué par la loi, le rôle joué par la **Commission Départementale de l'Orientation de l'Agriculture** – CDOA- (communément appelée commission des structures) est fondamental.

Cette commission, créée dans chaque département est présidée par le Préfet généralement représenté par le directeur départemental de l'agriculture. Elle est appelée à se prononcer sur toutes les demandes d'autorisation d'exploiter présentées par les agriculteurs dans le département, et ses avis, négatifs ou positifs, bien qu'ils ne lient pas obligatoirement le Préfet, sont presque toujours suivis par ce dernier.

Au sein de la commission les organisations syndicales d'exploitants agricoles sont très largement représentées (huit représentants) ce qui leur donne un poids indéniable dans la prise de décision. L'emprise étatique sur les investissements agricoles se double ainsi d'une cogestion syndicale qui encadre les projets des agriculteurs.

Nous exposerons le nouveau régime issu de la loi de juillet 1999 par le biais de questions / réponses portant sur ses points clés et permettant d'en tirer des renseignements pratiques portant sur le champ d'application du nouveau contrôle des structures, sur les instances compétentes, la procédure, les voies de recours, et enfin les sanctions.

### **Le champ d'application du régime d'autorisation préalable a-t-il été élargi par la nouvelle loi ?**

Le champ d'application du régime d'autorisation préalable s'est trouvé élargi par la réforme, à tel point que les cas d'autorisation constituent aujourd'hui la règle, et les cas d'opération non soumises à contrôle l'exception. Dès lors que l'opération n'est pas soumise à contrôle, elle peut être réalisée sans aucune formalité, la formalité de la déclaration préalable prévue par l'ancienne législation ayant été abrogé par la loi de juillet 1999.

Cette systématisation du contrôle s'explique, pour le législateur, par la volonté de lutter en priorité numéro un contre le démembrement de toute exploitation viable pouvant permettre l'installation des jeunes agriculteurs: à ce titre les **Associations Départementales pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles « ADASEA »**, qui tiennent un répertoire des terres disponibles et qui réalisent également les études prévisionnelles d'installation obligatoires pour l'obtention des aides à l'installation, sont destinées à jouer un rôle majeur.

Les ADASEA peuvent par leur activité faciliter les contacts entre cédants et repreneurs, et concurrencer ainsi directement les agents immobiliers ruraux privés ou encore la SAFER.

S'agissant plus précisément de la définition des cas de contrôle, il faut distinguer entre les opérations soumises à contrôle «*quelle que soit la superficie en cause*», et celles qui ne sont soumises à autorisation préalable que «*lorsque la surface totale qu'il est envisagé de mettre en valeur excède le seuil fixé par le schéma directeur départemental des structures*» (Code rural article L 331-2 1°).

On retrouve donc des hypothèses de contrôle sans rapport avec la superficie, et des hypothèses liées au dépassement du seuil de superficie fixé par le schéma directeur départemental.

### **Tableau des opérations soumises à autorisation préalable**

#### **□ Contrôles liés à l'exploitant**

1. Projet émanant d'une personne ne présentant pas les critères de **compétence professionnelle** requis par la loi. S'agissant de ces critères, aucune modification notable n'est à relever par rapport à la législation antérieure. La compétence professionnelle se déduit, soit de la **capacité professionnelle** attestée par un diplôme ou certificat d'un niveau reconnu équivalent au brevet d'études professionnelles agricoles (BEPA) ou au brevet professionnel agricole (BPA); soit d'une **expérience professionnelle** de cinq ans minimum « *acquise sur une surface au moins égale à la moitié de l'unité de référence* ».
2. Projet émanant d'un agriculteur dont l'âge lui permet de bénéficier d'un **avantage vieillesse** agricole
3. Projet émanant d'un **pluriactif** dont les revenus extra agricoles annuels sont supérieur à un plafond (3120 fois le SMIC horaire)
4. Projet émanant d'un exploitant agricole participant déjà à une autre exploitation agricole en qualité d'associé exploitant. Cet exploitant est soumis au contrôle indépendamment des superficies exploitées. La participation peut aussi bien être directe que par personne morale interposée (sous la forme d'un GAEC, EARL, SCEA,...).
5. En revanche la **simple participation financière** par une personne physique ou morale n'est pas soumise au contrôle. Cette dérogation restrictive vise à ne pas freiner les simples investissements ou placements financiers en matière agricole. Les préfets sont cependant invités à rechercher par tous moyens la véritable nature de l'opération (*réponse ministérielle du 16 mars 2000*), afin d'éviter les cas de détournement de la loi et les abus auxquels la notion de simple participation financière pourraient donner lieu. **La notion de « simple participation financière » est donc analysée restrictivement et les exploitants doivent rester prudents sur son utilisation**
6. Il faut enfin noter le cas d'une modification dans la répartition des parts d'une société agricole, qui participe en qualité d'exploitant à deux exploitations au moins, ayant pour effet de faire franchir à l'un des associés seul ou avec son conjoints et ses ayants droit le seuil de 50% du capital. Cette disposition retire à l'évidence une partie de son intérêt aux sociétés d'exploitation agricole s'agissant des avantages qu'elles pouvaient procurer vis à vis du contrôle des structures.

#### **□ Contrôles liés au fonds dont l'exploitation est envisagée**

1. Projet d'agrandissement ou de réunion d'exploitations portant sur des biens éloignés du siège d'exploitation principal (la distance est définie par le schéma directeur départemental, mais ne peut cependant être inférieure à 5 kilomètres)
2. Projet ayant des effets négatifs sur une autre exploitation (suppression, démembrement, d'une exploitation viable, privation d'un bâtiment essentiel à son fonctionnement qui ne serait ni remplacé ni reconstruit)

..Suite tableau récapitulatif sur les cas de contrôle..

□ **Contrôles liés au dépassement du seuil de superficie fixé par le schéma directeur**

1. Que ce soit une installation, un agrandissement ou une réunion d'exploitations, l'opération ayant pour effet la mise en valeur d'une superficie supérieure au seuil fixé par le schéma directeur départemental. Ce **seuil de déclenchement du contrôle est compris entre 0,5 et 1,5 fois l'unité de référence** (Code rural article L 331.2.1)

La création du système de **l'unité de référence (U.R)** est une innovation de la réforme de 1999. Selon la loi l'unité de référence est «*la surface qui permet d'assurer la viabilité de l'exploitation compte tenu de la nature des cultures et des ateliers de production hors sol ainsi que les autres activités agricoles* » (Code rural article L 312-5 )

L'unité de référence se substitue à la surface minimum d'installation (SMI) pour la détermination du seuil de déclenchement du contrôle, et est d'inspiration plus économique; elle est fixée par le préfet dans le cadre du schéma directeur départemental

**Un des points principaux de la réforme a consisté à supprimer le régime de faveur dont bénéficiaient auparavant les sociétés agricoles** par le jeu du système dit du quotient, qui consistait à diviser la superficie des terres agricoles mises en valeur par le nombre d'associés participant à l'exploitation.

Cette suppression, qui nécessitait la parution de nouveaux schémas directeurs déterminant les unités de référence, n'a cependant été effective que très récemment car les préfetures disposaient d'un délai de 18 mois pour établir les nouveaux schémas.

Pendant cette période transitoire, les agriculteurs ont ainsi pu continuer, dans certains départements, à user du régime antérieur du quotient. Cette possibilité est définitivement écartée depuis le **10 janvier 2001** (18 mois après l'entrée en vigueur de la loi du 9 juillet 2001) et la constitution de sociétés agricoles paraît aujourd'hui sans aucun intérêt au regard de la législation sur le contrôle des structures.

2. Une diminution du nombre d'associés exploitants est assimilée à un agrandissement et est donc susceptible d'entrer dans le champ d'application du contrôle des structures, si la superficie résultant de l'opération est supérieure au seuil exposé au point 1.
3. La création et l'extension **d'ateliers hors sol** sont désormais soumises à autorisation préalable au delà d'un seuil de production déterminé au niveau national par décret. L'opération d'extension de capacité des ateliers hors sol concerne aussi bien les reprises d'unités existantes que les nouvelles constructions.

Il est à noter que la création ou l'extension d'ateliers hors sol d'élevages de porcs sur caillebotis partiel ou intégral fait l'objet d'un contrôle systématique.

**Quelles est l'incidence du contrôle des structures sur la reprise pour exploiter dans le cadre des baux ruraux ?**

L'article L 411-58 du Code rural intégré dans la partie consacrée au statut du fermage précise qu'**une reprise de terres affermées ne peut intervenir que si les dispositions relatives au contrôle des structures sont respectées**

*« si l'opération envisagée est subordonnée à une autorisation en application des dispositions du titre VII du livre 1<sup>er</sup> du Code rural concernant le contrôle des structures des exploitations agricoles **la reprise ne peut être obtenue que si cette autorisation a été accordée** ».*

Le bailleur doit donc, pour obtenir la validation par le Tribunal paritaire du congé afin de reprise, démontrer soit que l'opération n'est pas soumise à contrôle, soit que l'autorisation a été demandée et obtenue. La charge de la production de l'autorisation, ou la charge de la preuve de l'absence de nécessité d'autoisation revient au bailleur.

Dans l'hypothèse où une autorisation est nécessaire, elle doit être demandée suffisamment à l'avance afin de permettre effectivement la reprise du fonds. Dans l'hypothèse où l'autorisation n'est pas accordée, le congé est annulé.

En outre, un arrêt récent de la Cour de cassation précise que, **tant que l'autorisation d'exploiter n'est pas devenue définitive, le Tribunal paritaire chargé d'apprécier la validité du congé afin de reprise délivré par le bailleur doit surseoir à statuer.**

Cette solution est très importante à noter, dès lors qu'elle peut avoir pour effet d'allonger considérablement la durée des procès afin de reprise, rendant d'autant plus difficile la possibilité pour le bailleur de reprendre le fonds.

**Qu'est devenu le régime de faveur antérieurement accordé par la loi pour les successions, leur permettant d'échapper au contrôle**

Le système dérogatoire qui profitait aux règlements successoraux et permettait la transmission successorale de fonds d'exploitation par simple déclaration préalable a été purement et simplement supprimé par la réforme de 1999.

**Les successions sont désormais soumises au droit commun du contrôle des structures**

### **Quels sont les principaux délais de la procédure d'autorisation préalable**

- Le Préfet dispose d'un délai de **4 mois** pour saisir la CDOA et se prononcer **par un arrêté pris après avis de la commission** sur la demande d'autorisation d'exploiter à compter de la date d'enregistrement du dossier (Code rural article R 331-5) (le délai a donc été allongé de 1,5 mois par rapport à l'ancienne législation)

Il est important de préciser que **le point de départ du délai ne court qu'à partir de l'enregistrement du dossier complet** jugé recevable par la Direction départementale de l'agriculture.

**Si le Préfet ne s'est pas prononcé dans ce délai, l'autorisation est réputée accordée.**

- Le Préfet a cependant la faculté de **prolonger son délai de décision jusqu'à 6 mois (prolongation maximale de 2 mois)**, mais il faut dans cette hypothèse qu'il en avertisse les agriculteurs à l'origine de la demande dans un délai de **3 mois** à compter de l'enregistrement de leur dossier.

La prolongation doit être motivée au regard de la nécessité éventuelle de s'assurer que toutes les possibilités d'installation ont été recensées.

- La consultation obligatoire de la Commission départementale d'orientation intervient **sans délai particulier** à l'intérieur du délai de 4 mois fixé au Préfet pour statuer sur la demande.
- L'agriculteur qui se voit opposé un refus d'autorisation, ou qui souhaite contester l'autorisation accordée à un autre, dispose d'un délai de **2 mois** suivant soit la notification de l'arrêté préfectoral, soit sa publication, pour engager une action en annulation devant le Tribunal administratif compétent en introduisant un **recours pour excès de pouvoir**

### **Procédure devant la Commission départementale d'orientation de l'agriculture**

Le rôle joué par cette commission, qui pour certains auteurs est le véritable maître de la décision dès lors que les Préfets suivent pratiquement toujours ses avis, est essentiel, et les agriculteurs concernés ont intérêt à présenter des observations et faire valoir leur point de vue lors de sa réunion.

Dans ce but la loi de 1999 a prévu que le service chargé de l'instruction de la demande (Direction départementale de l'Agriculture en pratique) a l'obligation d'informer *«le demandeur, le propriétaire ou le preneur en place qu'ils peuvent présenter des observations écrites et à leur demande être entendus par la Commission départementale d'orientation de l'agriculture, devant laquelle ils peuvent se faire assister ou représenter par toute personne de leur choix»*.(Code rural article R 331-4 alinéa 5). L'assistance d'un avocat est ainsi possible.

Si les intéressés manifestent la volonté d'être entendus le secrétariat de la Commission a l'obligation de leur faire connaître la date prévue pour la réunion.

### **Les décisions du Préfet doivent-elles être motivées ?**

En vertu de l'article R 331-6 du Code rural, la décision préfectorale accordant ou ~~rejetant~~ une autorisation d'exploiter doit obligatoirement être motivée.

La motivation est exigée aussi bien pour les décisions refusant les autorisations que pour celles les accordant. Or certaines préfectures ont tendance à oublier l'obligation de motivation mise à leur charge dès lors qu'elles accordent l'autorisation.

L'obligation de motivation a pour but de permettre aux destinataires de la décision d'en connaître les motifs « *à sa seule lecture* » afin qu'ils puissent « *le cas échéant en discuter la légalité. Les motifs d'une décision doivent donc être suffisamment développés et explicites pour mettre le juge de l'excès de pouvoir à même d'exercer son contrôle sur la légalité de ces motifs* ».

Le Préfet doit préciser les considérations de fait et de droit ayant servi de fondement à sa décision, afin que les agriculteurs puissent connaître ses motifs. A défaut de motivation, la décision du Préfet serait à coup sûr annulée par le Tribunal administratif saisi d'un recours en annulation.

### **Sous quelle forme s'exprime la décision du Préfet ?**

La décision de refus ou d'acceptation de la demande d'autorisation revêt en pratique la forme d'un **arrêté préfectoral**

Il est **notifié** au demandeur, au propriétaire, et au preneur en place (Code rural article R 3316 alinéa 4 et 6).

Il doit également être procédé à l'**affichage** de la décision en mairie de la commune concernée, et à sa **publication dans le recueil des actes administratifs**

Cependant **aucune de ces formalités n'est prévue à peine de nullité** et la jurisprudence du Conseil d'Etat considère que le défaut d'accomplissement de l'une d'entre elles n'est pas de nature à permettre l'annulation de la décision.

### ***A quels motifs de droit doit obéir la décision du Préfet***

La motivation doit s'appuyer sur les critères limitativement énumérés par l'article L 331-3 du Code rural « *en se conformant aux orientations définies par le schéma directeur départemental des structures agricoles* ».

Cet article énumère les huit critères que doit prendre en considération l'autorité administrative pour se prononcer sur la demande d'autorisation :

*« 1° Observer l'ordre des priorités établies par le schéma **départemental** entre l'installation des jeunes agriculteurs et l'agrandissement des exploitations agricoles, en tenant compte de l'intérêt économique et social du maintien de l'autonomie de l'exploitation faisant l'objet de la demande*

*2° S'assurer en cas d'agrandissement ou de réunion d'exploitations, que toutes les possibilités d'installation sur une exploitation viables ont été considérées.*

*3° Prendre en compte les références de production ou droits à aide dont disposent déjà le ou les demandeurs ainsi que ceux attachés aux biens objets de la demande en appréciant les conséquences économiques de la reprise envisagée.*

*4° Prendre en compte la situation personnelle du ou des demandeurs, notamment en ce qui concerne l'âge et la situation familiale ou professionnelle, et le cas échéant, celle du preneur en place.*

*5° Prendre en compte la participation du demandeur ou, lorsque le demandeur est une personne morale, de ses associés à l'exploitation directe des biens objets de la demande dans les conditions prévues à l'article L 411 -59*

*6° Tenir compte du nombre d'emplois non salariés et salariés permanents ou saisonniers sur les exploitations concernées ;*

*7° Prendre en compte la structure parcellaire des exploitations concernées, soit par rapport au siège de l'exploitation, soit pour éviter que des mutations en jouissance ne remettent en cause des aménagements réalisés à l'aide de fonds publics ;*

*8° Prendre en compte la poursuite d'une activité agricole bénéficiant de la certification du mode de production biologique ».*

La commission est donc amenée à faire un examen comparatif des demandes présentées au regard des priorités précitées, ainsi que des précisions apportées par le schéma directeur départemental.

La multiplicité des priorités retenues, qui sont cependant hiérarchisées, donne une très grande latitude dans la décision, sauf présence d'un jeune agriculteur s'installant et se trouvant à ce titre en premier niveau de priorité.

Il peut également exister des demandes concurrentes de jeunes agriculteurs, et le schéma directeur départemental peut en ce cas donner des précisions complémentaires permettant de départager les candidats. Il faut dans un tel cas utiliser les priorités « subsidiaires ».



### **Quel est le nouveau régime de sanction des opérations irrégulières ?**

La nouvelle loi d'orientation du 9 juillet 1999 a durci et apporté davantage d'efficacité au régime répressif en cas de non respect du contrôle des structures.

Le nouveau régime est particulièrement dissuasif et ce d'autant que **la prescription triennale des actions à la disposition du Préfet a été supprimée par la loi de 1999** n'est plus question pour ceux qui sont en exploitation irrégulière ou interdite de compter sur le pouvoir d'effacement du temps.

L'arsenal répressif se veut dissuasif:

- La **sanction civile**: nullité d'un bail conclu en présence d'un refus définitif d'autorisation ou de non présentation de l'autorisation obligatoire . (Code rural article L 331-6)
- Des **sanctions économiques** ont été introduites et consistent en la suppression de toute « *aide publique à caractère économique accordée en matière agricole* ». (Code rural article L 331-9).

Cependant la privation des aides n'a vocation à s'appliquer que dans l'hypothèse d'un refus d'autorisation d'exploiter « *devenu définitif* », et ne peut donc jouer tant que les recours administratifs contentieux engagés par l'exploitant sont en cours (Tribunal administratif, Cour administrative d'appel, et Conseil d'Etat). Le retrait des aides est donc difficile à mettre en œuvre en pratique compte tenu de la durée longue des procédures administratives.

L'expression « *aide publique à caractère économique* » est particulièrement vague. Ce vocable recouvre à coup sûr les aides publiques nationales (Dotation jeune agriculteur, Plan d'amélioration matérielle), mais concerne-t-il également les aides distribuées dans le cadre de la Politique agricole commune ?

On sait que le régime des aides issues de la PAC obéit aux règlements européens et le législateur français ne peut y déroger. Aucune interprétation n'a encore été donnée par le Ministre de l'Agriculture de cette disposition, mais le caractère hiérarchiquement supérieur de la norme européenne vis à vis du droit français paraît interdire l'application de l'article L 331-9 du Code rural consacré au retrait des aides aux aides européennes.

- Les **sanctions pénales** présentes dans la législation antérieure, qui n'étaient pour ainsi dire pas appliquées, ont été remplacées par des sanctions administratives dont l'efficacité pourrait s'avérer beaucoup plus redoutable. (Code rural article L 331-7)

Le Préfet peut ainsi décider de sanctions pécuniaires à l'encontre d'un exploitant qui contreviendrait à la réglementation sur le contrôle des structures, d'un montant compris **entre 2.000 Francs et 6.000 Francs à l'hectare** Selon la loi « *la surface prise en compte correspond à la surface de polyculture élevage faisant l'objet de l'exploitation, ou son équivalent* ».

Une procédure particulière est organisée s'agissant de telles amendes administratives, au terme de laquelle l'exploitant a notamment la faculté de saisir une commission des recours

### **Quel rôle joue la Commission des recours**

L'article L. 331-8 de la loi du 9 juillet 1999 crée une **commission des recours** chargée d'apprécier la validité des amendes administratives prononcées à l'encontre des exploitants qui auraient contrevenu à une interdiction d'exploiter. Cette commission dispose du pouvoir de confirmer la sanction, de l'atténuer ou encore de l'annuler si elle estime qu'aucune violation de la loi n'est démontrée.

Cette commission a donc les attributions d'un véritable organe juridictionnel, qui ne rend pas des avis mais des décisions, qui pourront ensuite être déférées le cas échéant devant les juridictions administratives.

**Cette instance est un organe totalement nouveau.**

Ses prérogatives sont d'autant plus importantes que sa saisine a un caractère suspensif des amendes pécuniaires prononcées

En outre **le pouvoir d'annulation des sanctions administratives qui lui est reconnu induit obligatoirement le pouvoir d'apprécier la légalité des dites sanctions** et en conséquence la légalité des actes antérieurs et notamment les arrêtés préfectoraux refusant une autorisation d'exploiter.

Le rôle de la commission des recours n'est donc pas seulement limité à l'appréciation de la validité des sanctions prononcées par l'autorité administrative, mais s'étend au contrôle de l'application de la loi et des nouvelles dispositions régissant le contrôle des structures agricoles.

Paris, le 25 avril 2001