

N° 357050

Groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) Les Bonneaux

N° 357056

Groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) de la Fontaine Lintry

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 2 avril 2014

Lecture du 7 mai 2014

CONCLUSIONS

Mme Marie-Astrid de BARMON, rapporteur public

Les deux affaires qui viennent d'être appelées vont une nouvelle fois vous donner l'occasion de préciser l'articulation entre le régime communautaire de soutien au revenu des agriculteurs dit « régime de paiement unique » et les aides versées au titres des engagements agro-environnementaux.

I. 1. Ces derniers sont régis à la fois par des dispositions nationales et communautaires. Les articles 22 à 24 d'un règlement du Conseil du 17 mai 1999¹ prévoient qu'un soutien financier est accordé aux agriculteurs qui souscrivent de tels engagements pour une durée minimale de cinq ans. L'aide versée, allouée annuellement, est calculée de manière à couvrir le manque à gagner et les surcoûts résultant du passage à un mode de production plus respectueux de l'environnement, mais aussi à fournir une incitation financière à la conclusion de ces engagements.

Le contrat d'agriculture durable, créé par un décret du 22 juillet 2003², constitue une déclinaison nationale des engagements agro-environnementaux européens. Selon les termes de l'article R. 311-1 du code rural dans sa rédaction issue de ce décret, ce contrat, conclu pour cinq ans, « *a pour objet d'inciter l'exploitant qui le souscrit à mettre en œuvre un projet prenant en compte les fonctions environnementale, économique et sociale de l'agriculture (...). / Il définit les engagements de l'exploitant ainsi que la nature et les modalités des aides publiques accordées en contrepartie* ». Comme le précise l'article R. 341-11 de ce code, il s'agit soit d'aides d'origine communautaire, versées sur le fondement du règlement du 17 mai 1999, soit de subventions nationales.

Il faut enfin vous signaler qu'un décret du 21 août 2007³ a abrogé les dispositions réglementaires qui encadraient les contrats d'agriculture durable, tout en précisant qu'elles restaient applicables aux contrats conclus avant sa publication.

¹ Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA et modifiant et abrogeant certains règlements.

² Décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural.

³ N° 2007-1261 du 21 août 2007 relatif au financement des exploitations agricoles.

2. Par ailleurs, vous savez qu'un règlement du Conseil du 29 septembre 2003⁴ a institué un nouveau régime de soutien au revenu des agriculteurs fondé sur le principe du découplage entre le montant de l'aide et le niveau de la production. Depuis 2006, les agriculteurs perçoivent une aide forfaitaire unique par exploitation, dénommée « droit à paiement unique » (DPU). Cette aide est calculée sur la base d'un montant de référence, égal à la moyenne des anciennes aides directes perçues au cours d'une période de référence constituée des années 2000, 2001 et 2002.

L'article 1^{er} du règlement de septembre 2003 exclut du système de paiement unique les aides perçues en contrepartie d'un engagement agro-environnemental sur le fondement du règlement de mai 1999. Ces deux régimes d'aides ne sont toutefois pas totalement indépendants l'un de l'autre. Les engagements agro-environnementaux sont au contraire automatiquement pris en compte dans la détermination du droit à paiement unique. Pour ne pas pénaliser les agriculteurs qui se sont engagés dans cette démarche, le paragraphe 5 de l'article 40 du règlement de 2003, tel qu'interprété par le Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *Confédération paysanne* du 3 octobre 2013, assimile ces engagements à des circonstances exceptionnelles qui affectent par nature la production de l'exploitant et diminuent les anciennes aides directes proportionnelles à la production. Dès lors, la souscription d'un engagement pendant une partie de la période de référence habilite l'exploitant à demander que son montant de référence soit calculé à partir des seules années non affectées par l'engagement. Si l'agriculteur était soumis à un engagement agro-environnemental pendant chacune des trois années 2000, 2001 et 2002, son montant de référence est calculé sur la base d'une période de référence subsidiaire, courant de 1997 à 1999.

Grâce à ce mécanisme d'ajustement, le droit à paiement unique versé à partir de 2006 est en principe déjà corrigé de l'incidence de l'engagement agro-environnemental. Mais, comme on l'a vu, ce dernier donne lieu par ailleurs à un versement spécifique à l'exploitant.

L'article 16 d'un règlement de la Commission du 21 avril 2004⁵ est venu pour partie préciser les modalités d'articulation entre ces deux dispositifs, dans le souci d'éviter une prise en compte redondante du manque à gagner dû à ces engagements. Ses dispositions prévoient que « *dans les cas visés à l'article 40, paragraphe 5 du règlement (CE) n° 1782-2003* », c'est-à-dire lorsque l'agriculteur a été soumis à des engagements agroenvironnementaux entre 2000 et 2002 et, le cas échéant, entre 1997 et 1999, et que ces engagements viennent à échéance après l'entrée en vigueur du régime de paiement unique, en 2006, l'Etat membre calcule un montant de référence qui « *exclut tout double paiement au titre de ces engagements agro-environnementaux* ». Lorsque l'Etat membre ne peut pas modifier – sans doute faut-il entendre unilatéralement – les montants à payer au titre des engagements agroenvironnementaux, deux options sont ouvertes, au choix de l'agriculteur, pour prévenir une surcompensation des pertes de revenus occasionnées par l'engagement agro-environnemental : soit réduire transitoirement le montant de référence du droit à paiement unique jusqu'à l'expiration de l'engagement, soit garder un droit à paiement unique complet à condition que l'exploitant accepte une diminution du montant payé au titre de l'engagement agro-environnemental. C'est l'application de ces dispositions aux deux GAEC requérants qui est à l'origine des litiges qui vous sont soumis.

⁴ Règlement (CE) n° 1782/2003.

⁵ N° 795/2004.

II. Les faits sont les suivants. Les GAEC de la Fontaine Lintry et Les Bonneaux ont souscrit avec le préfet du Loiret des contrats d'agriculture durable d'une durée de cinq ans prenant effet respectivement le 20 août 2004 et le 21 avril 2005. En contrepartie d'une aide financière de 52 449 euros pour le premier et de 24 394 euros pour le second, ils se sont tous deux engagés à reconvertir des terres arables en prairies temporaires et, pour le GAEC de la Fontaine Lintry, à mener une action d'amélioration du gel faunistique.

Toutefois, le préfet a estimé que la mise en œuvre des droits à paiement unique en 2006 allait conduire, pour les hectares convertis en prairies, à un double paiement prohibé par l'article 16 du règlement de la Commission d'avril 2004. Il a indiqué aux GAEC qu'ils bénéficiaient déjà d'une compensation de la perte d'aides directes à la culture de céréales, oléagineux et protéagineux sur les parcelles converties en prairies dans le cadre du contrat d'agriculture durable et que le droit à paiement unique intégrait également les aides à la culture perçues avant cette conversion, entre 2000 et 2002. En conséquence, par des décisions du 3 avril 2006, le préfet a modifié unilatéralement les contrats d'agriculture durable pour réduire le montant des versements initialement prévus.

Les groupements agricoles ont contesté la modification de leurs contrats par des recours hiérarchiques qui ont été rejetés. Après avoir présenté des demandes indemnitaires sans plus de succès, ils ont sollicité du tribunal administratif d'Orléans la condamnation de l'Etat à réparer le préjudice subi du fait de la modification de leur contrat.

Le vice-président du tribunal administratif a rejeté ces demandes par des ordonnances de série dont les requérants ont fait appel. Par des arrêts du 22 décembre 2011, dont la motivation est identique, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé ces ordonnances et, statuant après évocation, a rejeté leurs demandes de première instance. Les GAEC de la Fontaine Lintry et Les Bonneaux se sont régulièrement pourvus en cassation contre ces arrêts et nous croyons que vous devrez accueillir leurs pourvois.

Dans les deux arrêts attaqués, la cour a d'abord appliqué le précédent parfaitement topique qu'est la décision du 26 juillet 2011, *EARL Le Patis Maillet*, au Rec. (n° 324523), que vous avez rendue à propos d'une autre ordonnance du vice-président du tribunal administratif d'Orléans appartenant à la même série que celles adoptées dans les présents litiges. Vous avez jugé que les contrats d'agriculture durable sont des décisions unilatérales plaçant leurs titulaires dans une situation réglementaire et non contractuelle et en avez déduit que le bénéficiaire de ces décisions administratives créatrices de droits ne pouvait rechercher la responsabilité contractuelle de l'Etat mais uniquement sa responsabilité quasi-délictuelle en cas, notamment, de mise en conformité de son contrat avec les dispositions communautaires et réglementaires qui le régissent. Puis vous avez censuré l'ordonnance du premier juge, pour ne pas avoir requalifié les conclusions indemnitaires dont il était saisi comme tendant à la mise en jeu de la responsabilité pour faute de l'administration du fait de la modification du contrat. La cour a fait de même dans les arrêts qui vous sont aujourd'hui déférés.

La cour a ensuite relevé qu'à la date à laquelle les contrats en litige ont été signés, en 2004 et en 2005, la réglementation communautaire excluait déjà tout double paiement au titre du droit à paiement unique et des engagements agro-environnementaux. Dès lors que le règlement de la Commission d'avril 2004 avait été publié antérieurement à la conclusion des contrats, cette règle posée par son article 16 était présumée connue des opérateurs

économiques prudents et avisés. Elle en a déduit que les groupements n'étaient pas fondés à soutenir que la réduction du montant des aides prévues par leurs contrats d'agriculture durable aurait porté atteinte au principe de confiance légitime protégé par le droit de l'Union. Elle a ajouté que le préfet avait pu légalement opter pour une modification unilatérale des contrats, dès lors que cette faculté était prévue par l'article 16 du règlement de la Commission.

La cour a donc jugé que les GAEC Les Bonneaux et de la Fontaine Lintry entraient dans les prévisions de l'article 16 du règlement de la Commission d'avril 2004. Cependant, il est clair que ces dispositions ne traitent que du cas particulier des agriculteurs visés par le paragraphe 5 de l'article 40 du règlement du Conseil de septembre 2003, c'est-à-dire ceux ayant souscrit des engagements agro-environnementaux pendant tout ou partie de la période de référence incluant les années 2000 à 2002, voire pendant la période triennale antérieure. Il ne régit pas les modalités d'ajustement du droit à paiement unique des agriculteurs qui ont conclu des contrats d'agriculture durable après le 31 décembre 2002. Le règlement de la Commission n'envisage pas le cas d'espèce, celui des exploitants qui ont souscrit des engagements agro-environnementaux entre la période de référence utilisée pour le calcul des droits à paiement unique et l'entrée en vigueur de ce nouveau régime en 2006.

Dans cette hypothèse, la base légale d'une révision unilatérale du contrat en vue d'éviter un double paiement au titre des mêmes engagements nous semble plutôt devoir être recherchée dans les articles 37 à 39 du règlement du Conseil du 17 mai 1999. Le 1^{er} paragraphe de son article 38 prévoit notamment que « *La même mesure ne peut faire l'objet de paiements au titre du présent règlement et au titre d'un autre régime de soutien communautaire* ». Il paraît ainsi poser une règle plus générale d'exclusion de la prise en compte redondante des coûts induits par les engagements agro-environnementaux qui aurait sans doute pu fonder les décisions préfectorales en litige.

Quoi qu'il en soit, les décisions modifiant les contrats, et de manière plus explicite encore, les décisions du ministre de l'agriculture rejetant les recours gracieux des deux GAEC, sont fondées exclusivement sur l'article 16 du règlement de la Commission d'avril 2004. La cour s'est méprise à son tour sur le champ d'application de l'article 16 du règlement de la Commission d'avril 2004, ainsi que le soutiennent les GAEC requérants devant vous.

Par voie de conséquence, le deuxième moyen invoqué en cassation est également fondé : la cour a commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de la méconnaissance de principe de confiance légitime au motif que les décisions du préfet modifiant les contrats étaient postérieures à la publication des dispositions de l'article 16 du règlement d'avril 2004.

Nous vous proposons donc d'annuler les arrêts attaqués pour méconnaissance du champ d'application de la réglementation communautaire et de renvoyer les affaires devant la cour, où un débat pourra avoir lieu entre les parties sur une éventuelle substitution de base légale.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation des arrêts attaqués,
- au renvoi des affaires à la cour ;
- à ce que l'Etat verse respectivement au GAEC Les Bonneaux et au GAEC de la Fontaine Lintry une somme de 3 000 euros de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.