

CONCLUSIONS

Vincent DAUMAS, rapporteur public

Le groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) de l'Ouchette, dont le siège social se situe au Fief Sauvin, dans le Maine-et-Loire, a été constitué le 1^{er} février 1993 entre M. Serge C... et son frère, M. Olivier C..., après avoir été agréé. Mme Carole T... est ensuite devenue associée du GAEC, puis elle a épousé M. Serge C.... En janvier 2006, M. Olivier C... a décidé de se retirer du GAEC, ne laissant pour associés que les deux époux. Le comité départemental d'agrément des GAEC de Maine-et-Loire, vigilant, a constaté cette contrariété avec les dispositions législatives alors applicables, qui interdisaient les GAEC ayant deux époux pour seuls associés¹. Le comité départemental a mis en demeure le GAEC de l'Ouchette de régulariser sa situation. Faute de régularisation, il a prononcé le retrait de l'agrément du GAEC à compter du 5 juillet 2007. Cette décision de retrait d'agrément a été confirmée par le comité national d'agrément. Et vous-même avez rejeté le recours dirigé contre la décision du comité national (CE 5^e sous-section jugeant seule, 17 mars 2010, GAEC de l'Ouchette et M. C..., n° 312381, inédite au Recueil).

Parallèlement s'est noué un second contentieux portant sur les droits à paiement unique (DPU) auxquels le GAEC pouvait prétendre pour la campagne 2008. Celui-ci a voulu contester la décision du préfet du Maine-et-Loire lui notifiant ses DPU au titre de cette campagne devant le tribunal administratif de Nantes. Le tribunal puis la cour administrative d'appel du même lieu avaient jugé qu'en raison du retrait de son agrément, le GAEC n'avait plus d'existence légale à la date d'enregistrement de sa requête, de sorte que celle-ci était irrecevable. Toutefois, vous avez annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel au motif que le retrait de la reconnaissance d'un GAEC, s'il lui fait perdre cette qualité au sens et pour l'application des dispositions du chapitre III du titre II du livre III du code rural et de la pêche maritime (CRPM), ne met pas fin par lui-même à la société qu'il constituait, qui conserve sa personnalité morale en tant que société civile de personnes et peut poursuivre une activité sous cette forme (CE 20 octobre 2014, « GAEC de l'Ouchette », n° 359695, inédite au Recueil). Un GAEC dont l'agrément est retiré redevient ce qu'il est par défaut, c'est-à-dire une société civile – laquelle est une des formes juridiques possibles de l'exploitation agricole (art. L. 327-1 du CRPM).

¹ Le législateur y a finalement renoncé avec la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche – voir la rédaction actuelle de l'article L. 323-2 du code rural et de la pêche maritime.

La cour administrative d'appel de Nantes, statuant sur renvoi après cassation, a pris position sur le fond du litige. Après avoir annulé le jugement rendu en première instance pour irrégularité, en reprenant ce que vous aviez jugé dans votre première décision de cassation, la cour a rejeté au fond les conclusions présentées devant le tribunal administratif par la société civile. Celle-ci se pourvoit une seconde fois en cassation – en persistant à se présenter sous la dénomination « GAEC de l'Ouchette ».

1. Nous croyons que vous devrez faire droit au pourvoi et annuler l'arrêt de la cour administrative d'appel, celle-ci ayant omis de répondre à un moyen qu'elle n'a pas non plus visé – irrégularité pointée par le premier moyen du pourvoi.

La cour a jugé que le « GAEC de l'Ouchette », à la suite du retrait de son agrément, n'était plus éligible, en tant que tel, à la perception de droits à paiement unique au titre de l'année 2008 et que, dans ces conditions, le préfet de Maine-et-Loire était tenu de refuser l'activation des droits sollicités sous le nom et les identifiants du GAEC de l'Ouchette.

Pour aboutir à cette solution, la cour a répondu aux moyens par lesquels la société civile prétendait remettre en cause la régularité et le bien-fondé de la décision de retrait de son agrément en tant que GAEC, en relevant que cette décision était devenue définitive à la suite de votre décision du 17 mars 2010. Mais devant la cour administrative d'appel, la société civile avait développé une autre argumentation, distincte, tirée non pas de ce que la décision de retrait d'agrément était illégale mais de ce qu'elle ne lui était pas opposable. Elle se prévalait à cet égard des dispositions du 3^e alinéa de l'article R. 323-22 du CRPM, qui selon elle n'avaient pas été respectées. Selon ces dispositions, il incombe au comité départemental ou régional d'agrément d'informer le greffier du tribunal auprès duquel un GAEC est immatriculé de la décision de retrait de son agrément devenue définitive, afin qu'il en soit fait mention au registre du commerce et des sociétés ; par ailleurs, le comité doit faire procéder, aux frais du GAEC, aux formalités de publication correspondantes. La société civile soutenait que ces formalités de publication n'avaient pas été respectées.

Vous jugez constamment que les juridictions doivent faire apparaître, dans les visas ou les motifs de leurs décisions, l'analyse des moyens invoqués par les parties – obligation que vous avez qualifiée de « règle générale de procédure » (CE 26 mars 2003, M. R..., n° 227667, aux tables du Recueil). Vous admettez, certes, que les juges du fond puissent sans irrégularité ne pas répondre à un moyen inopérant – mais c'est à la condition, dans ce cas, de faire apparaître ce moyen dans leurs visas (CE 18 juin 1969, Sieur G..., n° 69666, au Recueil p. 321). Cette jurisprudence est toujours d'actualité. Vous y avez certes apporté des assouplissements, d'une part, en matière de référé (CE 17 décembre 2008, M. Z..., n° 316411, aux tables du Recueil), d'autre part, s'agissant des moyens présentés en défense (CE 3 octobre 2012, Société Valterra et Société Champagne Epandage, n° 349281, aux tables du Recueil ; CE 29 décembre 2014, Elections municipales de La Croix-Valmer, n° 383127, au Recueil). Mais en dehors de ces hypothèses, la règle demeure que lorsque les juges du fond omettent de répondre à un moyen inopérant, leur décision est irrégulière lorsqu'elle ne fait pas apparaître l'analyse de ce moyen dans ses visas.

En l'occurrence, nous n'avons guère de doute que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 323-22 du CRPM était inopérant. La rédaction de l'article L. 123-9 du code de commerce apparaît quelque peu tourmentée mais son sens est clair : il en résulte que les administrations peuvent se prévaloir d'un fait ou d'un acte qui n'a pas été publié au registre du commerce et des sociétés mais dont elles ont eu connaissance. Le préfet pouvait donc parfaitement opposer au demandeur qui se présentait sous la dénomination « GAEC de l'Ouchette » l'impossibilité de faire valoir cette qualité en raison de la perte de son agrément, sans qu'il ait d'incidence à cet égard la circonstance que les obligations prévues par le 3^e alinéa de l'article R. 323-22 du CRPM n'auraient pas été respectées. Cependant, si le moyen présenté à la cour administrative d'appel était inopérant, la cour a omis non seulement d'y répondre, mais aussi de le viser. En application de la jurisprudence du 18 juin 1969 précitée, son arrêt est dès lors irrégulier.

Vous aboutirez à l'annulation du seul article 2 de l'arrêt attaqué, qui rejette les conclusions présentées par la société civile dite « GAEC de l'Ouchette » devant le tribunal administratif de Nantes.

2. Après cassation, vous devrez régler l'affaire au fond en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

2.1. Le ministre, devant les juges du fond, soulevait une fin de non-recevoir tirée de ce que l'acte attaqué – la notification le 28 novembre 2008 de ses DPU à la société civile se présentant comme « GAEC de l'Ouchette » – ne constituait qu'un acte confirmatif d'une précédente décision du 10 juin 2008. Cette fin de non-recevoir n'apparaît en tout état de cause pas fondée : la théorie des décisions confirmatives ne joue qu'à l'égard des décisions qui viennent se superposer à de précédentes décisions devenues définitives, c'est-à-dire qui ne sont plus susceptibles de recours (voyez par exemple CE assemblée, 31 mai 1985, Ville de Moissac, n° 42659, au Recueil sur un autre point). Or il ne ressort pas des pièces du dossier que la décision du 10 juin 2008 invoquée par le ministre – et produite en première instance – serait devenue définitive à l'égard de la société civile.

2.2. Sur le fond, nous vous proposons de confirmer en substance ce qu'avait jugé la cour administrative d'appel, à savoir que le préfet était tenu de rejeter la demande d'activation de DPU qui lui avait été présentée au nom du « GAEC de l'Ouchette ».

2.2.1. Vous devrez commencer par écarter, comme l'avait fait la cour administrative d'appel, les moyens par lesquels la société civile persiste à contester la régularité et le bien-fondé de la décision de retrait de son agrément en tant que GAEC. La société ne peut plus exciper de l'illégalité de cette décision, qui est une décision individuelle devenue depuis longtemps définitive puisque vous avez rejeté le recours la contestant par votre décision du 17 mars 2010.

2.2.2. Vous devrez ensuite répondre au moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 323-22 du CRPM. Pour les raisons déjà dites, et alors qu'il est constant que l'administration a eu connaissance, avant de prendre la décision contestée, de la perte de son agrément par le GAEC, il est inopérant.

2.2.3. Et l'on en vient alors au cœur du litige. Si nous croyons que le préfet était tenu de rejeter la demande présentée au nom d'un « GAEC de l'Ouchette » qui n'avait plus en tant que tel d'existence légale, c'est en raison du formalisme qui découle des règlements européens applicables à cette demande.

Comme le rappelait Emmanuelle Cortot-Boucher dans ses conclusions sur une décision *EARL de l'Etre* du 17 avril 2015 (n° 371458, aux tables du Recueil), le règlement n° 1782/2003 du 29 septembre 2003², qui est applicable au présent litige³, a procédé à une réforme en profondeur de la politique agricole commune, en mettant fin aux aides liées au volume de production : à celles-ci, il a substitué des aides dites découplées, c'est-à-dire indépendantes des quantités produites et attribuées à raison de la seule détention de droits dits « droits à paiement unique » (DPU). Dans ce système, l'agriculteur effectue chaque année une demande d'aide par laquelle il réclame l'activation des DPU qu'il détient, soit parce qu'il en est propriétaire, soit parce qu'il en a simplement la disposition. Ces DPU peuvent lui avoir été attribués en 2006, lors de l'entrée en vigueur de la réforme, sur la base de données historiques. Ils peuvent lui avoir été alloués à raison d'un prélèvement sur la réserve nationale. Ils peuvent enfin avoir été obtenus à la suite d'un transfert de la part d'un autre agriculteur.

Le bon fonctionnement de ce nouveau régime d'aides suppose l'établissement d'un système d'identification et d'enregistrement des DPU permettant d'assurer leur traçabilité, ainsi que d'un système unique d'identification de chaque agriculteur introduisant une demande d'aide (articles 18 et 21 du règlement n° 1782/2003). D'où un certain formalisme qui s'attache à la demande annuelle, prévue par l'article 22 du règlement n° 1782/2003, par laquelle un agriculteur doit solliciter chaque année l'activation des DPU dont il s'estime détenteur. Ainsi, en vertu des articles 11 et 12 du règlement n° 796/2004 de la Commission⁴, pris pour l'application du règlement n° 1782/2003, chaque agriculteur doit, s'agissant des aides « surfaces », présenter une et une seule demande annuelle de paiement, comportant tous les éléments nécessaires pour décider du bien-fondé de cette demande, en particulier son identité, ainsi que l'identification des DPU qu'il revendique. L'article 12 précise que l'agriculteur doit signaler toute modification de sa situation en corrigeant le formulaire de demande.

Vous avez déjà eu l'occasion de tirer les conséquences de ce formalisme.

Vous avez ainsi jugé qu'une cour administrative d'appel commet une erreur de droit en jugeant que l'octroi des aides agricoles liées à la surface instituées par les règlements communautaires n'est subordonné qu'à la justification de l'exploitation effective des parcelles

² Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs.

³ Il a depuis lors été remplacé par un règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009.

⁴ Règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs.

au titre desquelles l'aide est demandée, y compris lorsque ces parcelles ont fait l'objet d'un transfert entre agriculteurs, alors que l'article 74 du règlement n° 796/2004 prévoit, dans un tel cas, des obligations d'information de l'autorité compétente (CE 4 novembre 2015, Agence de services et de paiement, n° 383303, aux tables du Recueil).

Plus proche du cas d'espèce, vous avez pris position sur l'hypothèse d'une transformation d'un GAEC en exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL), dans la décision *EARL de l'Etre* précitée. Vous avez jugé qu'alors même qu'elle avait informé l'administration de sa création et de sa dénomination, l'EARL, qui constituait un agriculteur différent du GAEC, devait déclarer les DPU de ce dernier qui lui avaient été transférés. Et vous avez regardé à cet égard comme inopérante la circonstance que la transformation régulière d'une société en une société d'une autre forme n'entraîne pas la création d'une personne morale nouvelle.

Si l'on n'est pas, dans notre affaire, exactement dans la même configuration que dans ce précédent, la problématique est très proche. Nous n'avons pas de doute en effet que la société civile qui a succédé au GAEC de l'Ouchette est un agriculteur différent de ce dernier, dès lors que ses droits ne sont pas exactement les mêmes. Les GAEC, c'est un des avantages de leur statut, bénéficient de la règle dite « de transparence » prévue à l'article L. 323-13 du CRPM, selon laquelle « la participation à un [GAEC] ne doit pas avoir pour effet de mettre ceux des associés qui sont considérés comme chefs d'exploitation et leur famille, pour tout ce qui touche leur statut professionnel, et notamment économique, social et fiscal, dans une situation inférieure à celle des autres chefs d'exploitation agricole, et à celle des autres familles de chefs d'exploitation agricole ». Cette règle⁵ s'applique aussi pour la mise en œuvre des règles de la politique agricole commune, comme l'indique expressément le second alinéa de cet article. Et nous relevons que vous avez déjà expressément jugé, dans votre formation de jugement la plus solennelle, en vous fondant sur ces dispositions, que les exploitations agricoles constituées sous une forme sociale autre que celle des GAEC ne se trouvent pas dans la même situation que ces groupements (CE assemblée, 11 juillet 2001, FNSEA, n° 219494, au Recueil).

Dès lors nous croyons que la société civile requérante devait tenir compte, dans sa déclaration de surfaces présentée le 15 mai 2008 au titre de la campagne 2008, de la circonstance qu'elle avait cessé en 2007 d'être reconnue en tant que GAEC, et ne pouvait présenter cette demande au nom d'un GAEC, alors qu'elle n'avait plus cette qualité. Dans ces conditions, le préfet était fondé à refuser, par la décision contestée, d'activer les DPU litigieux. Notons qu'il ressort des pièces du dossier que l'administration avait informé la société, avant de lui notifier ses DPU par la décision à l'origine du litige, qu'elle devait tirer les conséquences de la perte de sa qualité de GAEC et présenter une nouvelle demande d'aide qui puisse être regardée comme recevable.

2.2.4. Une fois écartés les moyens critiquant le bien-fondé de la décision contestée, reste à faire un sort à un moyen tiré d'une irrégularité formelle de cette décision, dont la

⁵ Dont on pressent que la portée exacte ne doit pas toujours être facile à déterminer (pour un exemple fiscal voir CE avis, 2 avril 2003, GAEC Carailas, n° 248465, au Recueil).

société civile soutient qu'elle n'est pas motivée. Nous vous proposons de regarder le moyen comme inopérant, en application de la jurisprudence issue de votre décision de section du 3 février 1999 *M. M...*⁶, au motif que le préfet était en situation de compétence liée pour refuser l'activation des DPU litigieux. Nous n'ignorons pas le champ d'application strict de votre théorie de la compétence liée, telle qu'elle résulte de cette décision. Mais ici, le préfet s'est borné à tirer les conséquences d'une décision de retrait d'agrément prise par une autre autorité administrative, en faisant le simple constat que la demande qui lui avait été adressée était formulée par une personne qui n'avait plus, telle qu'elle se présentait, d'existence légale.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'article 2 de l'arrêt attaqué ;
2. Rejet au fond des conclusions présentées par la société civile dite « GAEC de l'Ouchette » devant le tribunal administratif de Nantes, ainsi que de ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

⁶ CE section, 3 février 1999, *M. M...*, n° 149722 et 152848, au Recueil.