

N° 439696
Confédération paysanne

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 6 septembre 2021
Décision du 28 septembre 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

La diversification des activités des agriculteurs est une tendance croissante¹. Afin de compléter et de sécuriser leurs revenus, de nombreux agriculteurs développent des activités annexes, qui vont de l'agrotourisme à la vente directe de produits réalisés à partir de leur exploitation, en passant par la production d'énergie sous différentes formes (photovoltaïque, méthanisation, etc). L'affaire qui vient d'être appelée s'inscrit dans cette évolution et pose la question de la prise en compte de certains de ces revenus pour l'attribution de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs (AIJA).

Le litige porte sur une circulaire ministérielle du 9 avril 2015, relative à l'instruction des demandes d'aides à l'installation, relevant de la programmation 2014-2020 et déposés à partir du 1er janvier 2015. La Confédération paysanne estime que les modalités d'appréciation du revenu disponible agricole définies par cette instruction posent problème aux candidats à l'installation envisageant de développer des activités de panification, de biscuiterie et de pâtisserie à partir des céréales de leur exploitation. Selon la confédération, l'exclusion des revenus générés par ces activités, au motif qu'il s'agit d'activités « de seconde transformation », ou leur prise en compte comme des activités de diversification qui ne devraient pas représenter plus de 50 % des marges brutes, entraînerait des refus d'aides ou découragerait certains candidats. La Confédération paysanne a écrit le 18 novembre 2019 au ministre de l'agriculture pour lui demander une modification de cette circulaire, en supprimant la restriction aux activités de « première » transformation ou en incluant de manière explicite les activités de panification, biscuiterie et pâtisserie situées dans le prolongement d'une activité de production de céréales dans la définition du revenu disponible agricole. Le ministre n'a pas répondu et la confédération vous demande d'annuler la décision implicite de rejet qui lui a été opposée et d'enjoindre au ministre de procéder aux modifications demandées.

¹ Cf. notamment F. André, rapport d'information sur la fiscalité agricole, Assemblée nationale, n° 2722, avril 2015.

1. Il faut d'abord se demander si la requête conserve son objet. En effet, lorsqu'un acte dont l'abrogation est demandée cesse d'être applicable avant que le juge n'ait statué, il y a non-lieu sur le recours contre le refus d'abrogation (CE, 11 janvier 2006, *Mme veuve L... née M...*, n° 274282, Tab. ; 2 mars 2020, *M. H... et autres*, n° 422651, Tab. ; cf., de manière proche pour les circulaires, CE, 11 novembre 2014, *FHP-MCO*, n° 360264, Rec.). En l'espèce, la circulaire porte sur la programmation 2014-2020. Toutefois, l'attribution de l'AIJA s'inscrit comme on le verra dans la mise en œuvre du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et les programmes soutenus pour le FEADER pour la période 2014-2020 ont été prolongés jusqu'au 31 décembre 2022 par un règlement européen du 23 décembre 2020².

2. La deuxième question préalable est celle de la recevabilité du recours pour excès de pouvoir, qui implique de présenter plus précisément le passage contesté de la circulaire.

Ce passage se situe au sein de la fiche 1 annexée à la circulaire, intitulée « les revenus pris en compte dans le cadre du plan d'entreprise ». Le I.2 de la fiche définit « les activités à retenir pour l'établissement du revenu disponible agricole (RDA) » et la confédération critique deux alinéas de ce I.2 : d'une part, la mention des « activités de première transformation de la production de l'exploitation » parmi les activités à retenir, d'autre part, le fait que pour les activités « de diversification dans le prolongement de l'exploitation », la circulaire indique que « les marges brutes de ces activités ne doivent pas représenter plus de 50 % du total des marges brutes de l'exploitation ». La circulaire définit les modalités d'établissement du RDA en termes impératifs et ces extraits sont donc susceptibles de recours pour excès de pouvoir (CE, Sect., 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418142, Rec.).

3. Avant d'examiner la requête, qui est succincte et a été présentée sans ministère d'avocat, nous présenterons rapidement le dispositif de l'AIJA et les enjeux de la définition du RDA dans le cadre de ce dispositif.

3.1. En droit interne, selon l'article L. 330-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), « *l'Etat détermine le cadre réglementaire national de la politique d'installation et de transmission en agriculture, notamment la nature et les critères d'attribution des aides à l'installation* ». L'article D. 343-3 du même code dispose qu'en « *vue de faciliter leur première installation, il peut être accordé aux jeunes agriculteurs qui prévoient d'exercer une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 (...) / 1° Une dotation jeunes agriculteurs en capital / 2° Des prêts bonifiés à moyen terme spéciaux* ». L'article D. 343-4 énumère les conditions d'éligibilité à ces aides, qui impliquent notamment d'être âgé de moins de 40 ans à la date du dépôt de la demande (1°) et de présenter dans un plan d'entreprise « *un projet de développement de l'exploitation d'une durée de quatre ans viable* » (5°). L'article D. 343-7 définit le contenu du plan d'entreprise, qui doit notamment exposer « *l'évolution prévisionnelle du revenu disponible agricole pendant les quatre premières années d'activité* », et renvoie à un arrêté du ministre de l'agriculture le soin de préciser « *les conditions de*

² Règlement (UE) 2020/2220 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 établissant des dispositions transitoires relatives au soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) en 2021 et 2022, et modifiant les règlements (UE) no 1305/2013, (UE) no 1306/2013 et (UE) no 1307/2013 en ce qui concerne les ressources et leur application en 2021 et 2022 et le règlement (UE) no 1308/2013 en ce qui concerne les ressources et la répartition de ce soutien pour les exercices 2021 et 2022.

vérification de la viabilité du projet d'installation et de suivi du plan d'entreprise ». Enfin, l'article D. 343-8 exclut du bénéfice de l'aide l'agriculteur qui, à la date du dépôt de la demande, dispose d'un RDA égal ou supérieur à un montant défini par arrêté du ministre de l'agriculture.

Le dispositif est complété tant par la circulaire litigieuse que par un arrêté ministériel du 22 août 2016 relatif à la mise en œuvre des aides à l'installation. Tant l'arrêté (article 4) que la circulaire définissent le RDA comme la somme de l'excédent brut d'exploitation et des produits financiers à court terme, déduction faite des annuités d'emprunt et des frais financiers. Ces deux actes fixent de même le plafond de RDA prévu par l'article D. 343-8, qui est égal au SMIC annuel net (article 5-2° de l'arrêté). Ils prévoient également que le plan d'entreprise doit démontrer la viabilité du projet en présentant un RDA supérieur au SMIC annuel net au terme de la quatrième année du plan (article 5-1°). Le fait que le plancher et le plafond soient identiques ne doit pas surprendre : dès lors que le SMIC annuel net est retenu comme seuil de viabilité, un agriculteur déjà viable au moment de sa demande n'a pas besoin d'aide, mais il est en revanche attendu que l'agriculteur franchisse le seuil au terme de la quatrième année, qui est l'horizon temporel du dispositif.

La circulaire est en revanche le seul acte à préciser les catégories de revenu entrant dans le RDA. Le I-2 de la fiche 1 distingue deux catégories d'activités au sein des activités agricoles, toutes deux prises en compte dans le RDA : d'une part, les « activités liées à la production agricole », qui sont les activités de production primaire, les activités de première transformation de la production primaire et la vente des produits réalisés sur l'exploitation ; d'autre part, les « activités de diversification dans le prolongement de l'exploitation ou ayant pour support l'exploitation », les exemples mentionnés étant ceux des chambres d'hôtes ou des fermes pédagogiques. Les activités de la deuxième catégorie ne peuvent représenter plus de 50 % de la marge brute. Une troisième catégorie, celle des « activités de diversification exercées dans une structure différente de celle de l'exploitation agricole », n'entre pas en ligne de compte dans le RDA et relève des « revenus extérieurs ».

3.2. Nous serons très succincts sur le droit européen car les parties ne le mentionnent guère, et nous nous bornerons donc à indiquer qu'une aide au démarrage d'entreprises pour les jeunes agriculteurs est prévue par l'article 19 du règlement sur le FEADER du 17 décembre 2013³, où l'on retrouve certaines des conditions que nous avons mentionnées comme la présentation d'un plan d'entreprise. Cette aide au démarrage relevant du « deuxième pilier » de la politique agricole commune (PAC), elle peut faire l'objet de cofinancements nationaux. La circulaire litigieuse mentionne le FEADER parmi les financeurs : l'AIJA est ainsi un unique dispositif cofinancé par l'Etat et l'Union européenne et inscrit dans ces deux corpus juridiques.

3.3. Nous terminerons ce panorama juridique par les dispositions relatives à la définition des activités agricoles.

³ Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

En droit français, c'est une loi du 30 décembre 1988 qui a donné pour la première fois une définition juridique de ces activités, que l'on retrouve à l'article L. 311-1 du CRPM. Celui-ci dispose que « *sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation* ». L'article D. 343-3 fait le pont entre cette définition et l'AIJA, puisque l'aide ne peut être attribuée qu'aux candidats « *qui prévoient d'exercer une activité agricole au sens de l'article L. 311-1* ». Cette définition est inspirée d'une abondante jurisprudence fiscale, dont l'on peut retenir pour la présente affaire deux éléments :

- D'une part, le caractère agricole d'activités de transformation est largement reconnu dès lors qu'elles sont de celles qui peuvent être habituellement réalisées par les agriculteurs eux-mêmes à partir des produits de leur exploitation : il en va ainsi de la fabrication de vin, de farine ou d'aliments pour animaux à partir de céréales, de beurre et de fromage à partir du lait, de l'extraction d'huile d'olive ou encore de la torréfaction de la chicorée ou du salage et du fumage des truites (cf. les conclusions d'Emilie Bokdam-Tognetti sur CE, 30 mai 2018, *M. et Mme C...*, n° 402919, Tab., pour une présentation complète de cette jurisprudence) ;
- D'autre part, les opérations de transformation doivent se réaliser principalement à partir des produits de l'exploitation, la transformation de produits acquis auprès de tiers n'étant pas regardée comme une activité agricole (CE, 20 novembre 2013, *Société Perrin et Fils*, n° 360562, Tab.) et l'adjonction de produits extérieurs n'étant admise que dans une mesure limitée (CE, 30 novembre 1988, *Min. c/ Compagnie des Salins du Midi et des Salines de l'Est*, n° 46616, Tab. ; 14 octobre 2015, *Société Champagne Pierre Gerbais*, n° 378329, Tab. ; décision C... précitée)⁴.

4. Nous pouvons en venir à l'examen de la requête, en commençant par relever qu'elle se méprend sur la portée de la circulaire.

En effet, la Confédération paysanne semble interpréter celle-ci comme restreignant les activités agricoles entrant dans la définition du RDA aux activités de « première transformation », ce qui pourrait exclure la fabrication du pain ou des pâtisseries puisque celle-ci implique une seconde transformation, les céréales étant transformées en farine qui est ensuite utilisée pour réaliser le produit final. Cependant, la restriction aux activités de première transformation ne porte que sur l'une des deux catégories de la circulaire, celle des « activités liées à la production agricole », et ne s'étend pas aux « activités de diversification dans le prolongement de l'exploitation ou ayant pour support l'exploitation ». La circulaire n'aurait d'ailleurs pu procéder légalement à une telle restriction puisque l'article L. 311-1 ne limite pas la définition des activités agricoles à la « première transformation », le critère

⁴ La définition française, de par son caractère général, est un peu plus plastique que la définition européenne. L'article 38 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) définit les produits agricoles comme « les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits ». Il renvoie à une annexe I du traité qui définit une nomenclature de produits. Cette liste est limitative, la circonstance qu'un produit pourrait répondre à la définition générale de l'article 38 ne suffisant pas à le faire regarder comme agricole s'il ne figure pas à l'annexe I (CJCE, 25 mars 1981, *Coöperatieve Stremsel- en Kleurselfabriek contre Commission*, C-61/80 ; 30 janvier 1985, *Bureau national interprofessionnel du cognac c/ Guy Clair*, C-123/83).

employé étant celui, plus souple du prolongement de l'exploitation ou de l'activité ayant pour support l'exploitation.

Le ministre en convient et indique dans son mémoire en défense que les activités de panification entrent dans la définition du RDA dès lors qu'elles se situent effectivement dans le prolongement de l'exploitation. Votre décision pourra reprendre cette interprétation de la circulaire et, au vu de celle-ci, écarter le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 311-1 et D. 343-3.

5. Vous ferez droit en revanche au moyen soulevé d'office, tiré de l'incompétence du ministre pour édicter une règle de proportion maximale des activités de diversification dans la marge brute.

La définition des règles d'attribution de l'AIJA relève de la compétence du Premier ministre, tant parce que la création d'aides financières relève de manière générale du pouvoir réglementaire autonome de l'article 37 de la Constitution (CE, Ass., 6 avril 2001, *Pelletier*, n° 224945, Rec.) que parce que l'article L. 330-1 du CRPM, en renvoyant à l'Etat la détermination du cadre réglementaire national de l'AIJA, sans autre précision, se rapporte nécessairement au pouvoir réglementaire de droit commun. Le ministre n'a donc de compétence, qu'il l'exerce par voie d'arrêté ou de circulaire, que pour donner une interprétation de la loi et du décret qui leur soit conforme ou pour préciser les modalités d'application de celui-ci, dans le cadre d'une subdélégation.

Le décret ne prévoit explicitement qu'un plafond de RDA. Vous pourrez admettre sans difficultés que le ministre a pu, sur le fondement de l'article D. 343-7 qui l'habilite à définir « *les conditions de vérification de la viabilité du projet d'installation et de suivi du plan d'entreprise* », instaurer un plancher de RDA à horizon de quatre ans pour définir cette viabilité. En revanche, la règle limitant la marge réalisée à partir des activités de diversification ne peut trouver son fondement dans cette habilitation, ni dans aucune autre disposition du décret. Une exploitation peut être viable même si elle réalise 60 % de ses marges dans les activités de diversification.

Le ministre soutient en réponse au moyen soulevé d'office que sa compétence se fonde sur les dispositions du décret en vigueur à la date d'édiction de la circulaire. A cette date, l'article D. 343-5-11° mentionnait parmi les conditions d'attribution de l'AIJA le respect de « *conditions de revenu* » et l'article D. 343-6 les précisait, en imposant que le RDA soit au moins égal à 50 % du revenu professionnel global (RPG), c'est-à-dire au RDA plus les revenus extérieurs, et en prévoyant que les éléments pris en compte pour le calcul du RDA et du revenu professionnel global seraient fixés par arrêté ministériel. L'article D. 343-5-11° et l'article D. 343-6 ont été abrogés par un décret du 17 février 2020⁵. Comme le soutient le ministre, selon votre décision *Association des Américains accidentels* (CE, Ass., 19 juillet 2019, n° 424216, Rec.), le changement des règles relatives à la détermination de l'autorité compétente pour édicter un acte réglementaire ne saurait avoir pour effet de rendre illégal un acte qui avait été pris par une autorité qui avait compétence pour ce faire à la date de son édiction. Toutefois, la définition d'une condition portant sur la proportion des marges brutes va au-delà de la simple

⁵ Décret n° 2020-131 du 17 février 2020 relatif aux aides à l'installation en agriculture.

définition des éléments du RDA à laquelle le ministre a été habilité. Il s'agit d'une condition nouvelle, non prévue par le décret, tant à la date de la circulaire qu'aujourd'hui.

Bien entendu, l'annulation pour incompétence ne préjuge pas de la légalité interne de cette règle si le gouvernement la rétablissait par décret.

6. Vous annulerez en conséquence la phrase de la circulaire : « Les marges brutes de ces activités ne doivent pas représenter plus de 50 % du total des marges brutes de l'exploitation ». Vous rejetterez en revanche les conclusions aux fins d'injonction. L'annulation n'implique ni la suppression de la restriction aux activités de première transformation, puisque cette restriction ne porte que sur une sous-catégorie du RDA et non sur le RDA lui-même, ni l'inclusion explicite des activités de panification, biscuiterie et pâtisserie. Celle-ci est avant tout affaire d'espèce : elle dépend, en vertu de votre jurisprudence sur la notion d'activités agricoles, de la part des produits extérieurs à l'exploitation (qui pourrait être plus importante pour la pâtisserie et les biscuits que pour le pain) et des moyens matériels mis en œuvre, qui ne doivent pas être hors de proportion avec les moyens habituels d'une activité agricole.

PCMNC :

- **à l'annulation de la phrase de la circulaire « Les marges brutes de ces activités ne doivent pas représenter plus de 50 % du total des marges brutes de l'exploitation » ;**
- **au rejet du surplus des conclusions de la requête.**