

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

LE FONCIER VITICOLE, ENTRE LIBERTE ET CONTRAINTE RAPPORT DE SYNTHESE

DIDIER KRAJESKI

Référence de publication : Droit rural n° 447, Novembre 2016, dossier 12

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

1. Nous avons eu droit à des interventions précises, techniques, fondées sur une analyse d'un marché spécifique. De l'ensemble, il me semble se dégager une ligne à partir de mots qui sont souvent revenus dans la bouche de nos intervenants, avec des variations. Ils renvoient à deux aspects antagonistes de la réalité agricole : la liberté et la contrainte.
2. Dans les dictionnaires usuels, le terme de « contrainte » renvoie à la coercition, la discipline, l'exigence, l'obligation, pour ne retenir que des termes se rapprochant de notre propos. Il intègre aussi l'idée de contrôle qui, lui, évoque la vérification, la maîtrise.
3. La liberté ne se définit pas, ce serait déjà la limiter. C'est contraire à sa nature, d'ailleurs un dictionnaire la définit comme l'absence de contrainte ! Pourtant dans notre matière l'action des exploitants se situe entre liberté et contrainte. Je crois que les propos tenus aujourd'hui ont parfaitement illustré cette constante de l'activité agricole. Cette journée n'aura pas servi qu'à souligner cette évidence, il me semble que celle-ci a été un peu bousculée. Certes, les interventions ont montré qu'il y avait de la contrainte où on l'attendait (1), cependant, je crois que cette journée a permis de montrer qu'il y a plus de liberté qu'on ne le pense (2). C'est ce que je vais, rapidement, tenter de démontrer.

1. De la contrainte où on l'attendait

4. Il y a de la contrainte où on l'attendait, mais avant de rappeler les manifestations de cette contrainte du point de vue législatif et réglementaire, il est peut être bon de rappeler que la contrainte, en agriculture, est d'abord liée à des facteurs naturels. Parmi ceux-ci, le climat est devenu une obsession. La contrainte est aussi économique. C'est ce que nous ont rappelé les intervenants du matin en nous décrivant un marché dont on retiendra, parmi les éléments qui le caractérisent, le fait qu'il est un marché étroit. On a évoqué le terme de micro-marché. Les prix y sont élevés. Une autre contrainte économique a été rappelée à propos des plantations : il s'agit de la fixation des conditions de production au travers des cahiers des charges.
5. La contrainte juridique s'exerce au travers de deux outils classiques du contrôle en matière agricole : le contrôle des structures et l'intervention des SAFER.

6. En matière de contrôle des structures, les modifications apportées par la loi du 13 octobre 2014 ont été présentées, lors des travaux parlementaires, comme un travail de rationalisation. Il a eu lieu, c'est un fait, mais il faut bien reconnaître que la loi réalise un accroissement du contrôle. Il a été souligné ce matin que le contrôle revient à ses origines : la lutte contre les agrandissements dans le régime d'autorisation comme dans le régime de déclaration. Pour ne pas se tromper sur cette notion, elle bénéficie d'une nouvelle définition (*C. rur.*, art. L. 331-1-1, 2°). Les quelques abandons de contrôle (l'âge, la distance devenue optionnelle) ne font pas illusion. Nous sommes évidemment tous à l'affût des schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA). Ils vont réaliser un changement radical d'échelle en raison d'un double effet qui n'a peut-être pas été complètement anticipé : la dimension régionale et la réforme des régions qui change radicalement l'assiette du schéma. Dans l'attente de ces schémas, il n'est pas vraiment surpris de trouver dans le décret du 22 juin 2015^{Note 1} une nouvelle extension du contrôle dans l'article R. 331-1 du Code rural et de la pêche maritime explicitant la notion légale d'exploitation agricole en allant chercher la qualité d'associé exploitant.
7. J'avoue hésiter à évoquer les SAFER tellement la loi du 13 octobre 2014 a suscité de commentaires sur l'extension, indéniable et indiscutable, des prérogatives des SAFER^{Note 2}. Le décret et une loi étant intervenus entretemps, quelques remarques s'imposent néanmoins. Entre les biens susceptibles d'être préemptés et les façons, partielles ou totales de le faire, le droit de préemption des SAFER est devenu un vrai casse-tête. Fallait-il ajouter à cela une nouvelle possibilité de préempter sur des biens donnés dans l'article L. 143-16 à la faveur de la loi du 6 août 2015 ? Il est difficile d'être convaincu par l'extension d'un droit de préemption qui a pour but affirmé de lutter contre des fraudes présumées. Il est compliqué de créer des possibilités de préemption à géométrie variable. L'acquisition des parts de société (*C. rur.*, art. L. 143-1, al. 6) se fait, en effet, en poursuivant un objectif plus précis encore que ceux que la SAFER doit poursuivre. La complexité dans la contrainte n'est pas bonne car elle contribue à la rendre insupportable. Que dire alors de la possibilité de demander des compléments d'information en cas de cession de parts ou d'action qui retarde l'action des opérateurs privés (*C. rur.*, art. R. 141-2-1, al. 3) ?
8. On retrouve, enfin, la contrainte en matière d'environnement. Considérant les enjeux, il est dommage que ces deux termes soient associés. Cette contrainte s'exerce dans les différentes dimensions de l'exploitation, cela a été souligné : les zones d'exploitation, les méthodes d'exploitation. J'avoue trouver beaucoup d'intérêt au « certiphyto », car au-delà de la question de l'environnement, il recèle des potentialités en matière de responsabilité et d'assurance.

9. Deux idées me semblent importantes à souligner pour clore cette première partie. La contrainte réglementaire est parfois **souhaitée**, c'est ce qui a été précisé concernant le régime d'autorisation concernant les plantations prévues par le Règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 déc. 2013. C'est une idée intéressante que celle selon laquelle on peut redouter la liberté totale dans certains domaines et préférer de la contrainte. Enfin, les développements relatifs à la protection de l'environnement ont amené à constater qu'il y a des **alternatives à la contrainte**. La loi du 13 octobre 2014 crée clairement des priorités en faveur des exploitants qui font le choix de s'orienter vers la double performance économique et environnementale. Le législateur a mis en place un label pour les personnes qui font ce choix, il s'agit du GIEE (*C. rur., art. L. 315-1 et s.*). On retrouve ces priorités dans l'exercice des deux contrôles que nous avons évoqué : contrôle des structures et intervention SAFER. Ils sont liés par la référence au SDREA. La priorité des priorités est clairement donnée à l'agriculture biologique notamment en cas de rétrocession prévue à l'article L. 142-5-1.
10. À travers cette dernière remarque, on constate déjà qu'il y a plus de liberté qu'on ne le pense en matière agricole.

2. Plus de liberté qu'on ne le pense

11. Il faut l'affirmer, il y a plus de liberté qu'on ne le pense en matière agricole.
12. **Elle est parfois indue.** - La liberté est parfois donnée à d'autres acteurs que les exploitants et propriétaires : les SAFER, les organes chargés du contrôle lorsque les pouvoirs publics décident, dans un décret, d'aller plus loin que ce que porte la loi. Cela a été fait pour le contrôle des structures. Cela est fait pour les SAFER lorsque leur est donnée la possibilité de se retirer d'une préemption partielle (*C. rur., art. R. 143-4*) alors que dans le texte législatif, c'est le vendeur qui est censé choisir l'issue de cette préemption (*C. rur., art. L. 143-1-1*). La version législative nous semble comporter un équilibre que le décret perturbe. En permettant à la SAFER de revenir sur sa décision en fonction des options choisies par le vendeur, on lui permet d'exercer cette préemption sans qu'elle soit liée par son choix. Elle ne faut pas oublier que le simple exercice de cette préemption partielle perturbe les projets du propriétaire d'un bien. L'utilisation doit en être raisonnable.
13. Lorsqu'elle est légitime, la liberté se manifeste de différentes façons.

14. **Elle est d'abord invention.** - Ce matin, deux intervenants ont démontré comment, à partir d'un texte contraignant très précis, il était possible d'inventer des stratégies patrimoniales justement fondées sur la précision du texte et le vide qu'elle crée (*CGI, art. 13-5, 1°*). Le vide, en droit, est le terrain sur lequel la liberté peut se développer lorsqu'elle est servie par l'imagination.
15. **La liberté est aussi renoncement.** - Cela a été démontré à propos des plantations. La renoncement au bénéfice de l'accession permet de créer des possibilités : des droits de superficies. On revient à l'invention.
16. La liberté est surtout, et par essence, possibilité de choisir. - L'exposé sur les baux ruraux a permis de démontrer que ce statut offre de multiples possibilités de choisir des conventions dans le statut, hors du statut, ou en partie dans celui-ci. L'augmentation des possibilités de choix accroît proportionnellement la liberté des parties. On souligne souvent le caractère attractif du bail rural. La force d'attraction n'est cependant forte que s'il est unique. Or, en matière de baux ruraux, le législateur a lui-même amoindri cette force d'attraction en multipliant les conventions qui s'éloignent du bail de 9 ans. Ces conventions, ce sont d'abord les baux à long terme dont l'intérêt s'est accru depuis la création du bail cessible (*C. rur., art. L. 418-1 et s.*) et la réforme opérée par l'ordonnance du 13 juillet 2006 qui a renforcé la singularité des baux à long terme classiques. La pratique champenoise s'en est saisie en créant, notamment, le quart franc de 25 ans.
17. Dans ces différentes possibilités, le bail de 9 ans apparaît, alors, comme la convention de ceux qui n'ont pas su, quand il le fallait, exercer leur faculté de choisir !
18. De façon plus spécifique, plusieurs intervenants ont démontré que la forme de convention choisie peut permettre de déplacer une contrainte forte en matière viticole : la permanence et la qualité des plantations. L'obligation qui pèse sur le bailleur dans un bail rural, et que la jurisprudence sépare des améliorations^{Note 3}, peut être déplacée sur la tête de l'exploitant, par exemple, dans un bail à complant.
19. Dans l'exercice de cette faculté de choix, il faut se soucier des déterminants. On peut être, par exemple, sensible au fait que le bailleur trouve dans le régime du bail plus de possibilités de surveiller et sanctionner une exploitation correcte que dans des rapports d'usufruitier et nu-propriétaire.
20. Pour conclure, jouons une dernière fois sur le sens des mots. En sciences physiques, la contrainte est la force qui s'exerce sur un objet. Elle le déforme ou elle le brise en fonction du

rapport de la force de contrainte et des capacités de résistance de l'objet. Cette image correspond à l'effet de la réglementation sur les activités économiques. La contrainte peut orienter les actions, leur donner une direction. Lorsqu'elle est trop forte, elle paralyse ces actions.

21. Si le droit est bien un art, quand il s'agit de légiférer c'est un art de la mesure. ▪