

PROJET DE LOI

ratifiant l'ordonnance n°2010-459 du 6 mai 2010 modifiant les livres I^{er}, V et VI du code rural

ETUDE D'IMPACT

L'article 69 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures autorisait le Gouvernement à prendre par ordonnances différentes dispositions modifiant la partie législative du code rural ayant, notamment, pour objet :

- d'assurer la cohérence rédactionnelle, le respect de la hiérarchie des normes et la mise en conformité avec le droit communautaire,
- d'abroger les dispositions obsolètes ou inadaptées,
- de codifier les dispositions législatives relatives à la pêche et à l'aquaculture, ainsi que d'autre dispositions non codifiées entrant dans le champ du code rural et de la pêche maritime,
- d'harmoniser et adapter le droit des coopératives agricoles, des organisations de producteurs,
- de moderniser, clarifier et simplifier les procédures et les prérogatives des agents compétents en matière de police administrative ou judiciaire,
- d'adapter, créer ou supprimer des sanctions pénales ou administratives.

L'ordonnance n°2010-459 du 6 mai 2010 modifiant les livres I^{er}, V et VI du code rural met en oeuvre ces dispositions dans des domaines variés. Elle adapte le statut des coopératives agricoles, le droit des organisations de producteurs et des associations d'organisations de producteurs. Elle conforte le pouvoir des agents de FranceAgriMer en matière de contrôle de ces organisations. Elle supprime les comités économiques. Elle codifie dans le titre IV du livre VI du code rural les dispositions de l'article 64 de la loi du 12 mai 2009 qui précisent les conditions dans lesquelles sont gérées les nouvelles indications géographiques protégées viticoles et assure la cohérence rédactionnelle avec les textes communautaires et le respect de la hiérarchie des normes concernant les indications géographiques et les appellations d'origine des vins et spiritueux. Elle procède à la réorganisation du titre VI du livre VI du code rural et y codifie des dispositions législatives qui figuraient auparavant dans le code du vin, désormais abrogé.

Le projet de loi procède à une ratification de l'ensemble des dispositions de cette ordonnance, sans changement. Il entend également introduire dans le code rural un article relatif aux pouvoirs du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) que le Gouvernement entendait initialement y insérer, mais pour lequel les termes de l'habilitation accordée par l'article 69 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures étaient apparus en définitive trop restrictifs à cette fin.

Cet article 2 procède à un alignement des pouvoirs du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur ceux dont disposent les inspections générales ministérielles et interministérielles.

I. - Situation actuelle – Etat du droit - Problématique

1°) Le problème posé en l'état actuel du droit

Créé en 2006 le CGAAER regroupe les membres de l'inspection générale de l'agriculture, des ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, et des inspecteurs généraux de la santé publique vétérinaire.

Selon les termes de son décret d'organisation (décret n°2010-141 du 10 février 2010), il « participe, sous l'autorité du ministre chargé de l'agriculture, qui le préside, à la conception, à la définition et à l'évaluation des politiques publiques dont le ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche a la charge ou auxquelles il contribue.

A ce titre :

a) Il assiste le ministre dans la conception d'ensemble des politiques et stratégies, lui fournit et interprète les éléments de prospective et de réflexion nécessaires ;

b) Il procède à l'audit, à l'inspection, à l'évaluation et au contrôle des politiques conduites par les services centraux et déconcentrés placés sous l'autorité du ministre, ou dont celui-ci dispose, ainsi que des établissements publics dont il a la tutelle. Il peut également effectuer des vérifications sur les organismes soumis, par les dispositions qui les régissent, au contrôle du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche ou qui bénéficient de financements de ce ministère ou de l'un des établissements publics intervenant dans ses domaines de compétence ;

c) Il assiste le ministre dans la gestion des crises et l'évaluation de leur traitement, et propose les évolutions qu'elles appellent ;

d) Il réalise à sa demande des missions de conseil, d'expertise, de médiation, d'appui et de coopération internationale.

Il participe à des missions, travaux et réflexions interministériels. A la demande du Premier ministre, ou des ministres intéressés dans les conditions prévues par leur décret d'attributions ou avec l'accord du ministre chargé de l'agriculture, il réalise des missions, le cas échéant conjointes avec des services d'autres ministères, d'inspection, de contrôle, de prospective ou de réflexion.

Pour des missions d'appui, il peut également être sollicité par les directeurs des services ou établissements publics de l'Etat intéressés.

Enfin, il peut être chargé de missions relevant de ses domaines de compétence, à la demande de collectivités territoriales, de l'Union européenne, d'une organisation internationale ou d'un Etat étranger, avec l'accord du ministre chargé de l'agriculture. »

Les pouvoirs d'inspection et de contrôle dont dispose le CGAAER sont définis par les textes suivants :

- l'article 6 du décret susmentionné du 10 février 2010, qui vise les services et établissements publics du ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche ;
- le Code rural et de la pêche maritime qui mentionne la soumission au contrôle du CGAAER des chambres départementales d'agriculture (art. R 511-83), de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (art. D 513-24 et suivants) et des établissements publics nationaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles (art. R 811-110) ;
- l'article 60 de la loi n°2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 s'agissant de la participation du CGAAER aux activités de la commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par des fonds européens.

Il ressort de cette énumération que les pouvoirs d'inspection et de contrôle du CGAAER reposent sur des fondements essentiellement réglementaires, à la fois épars et ciblés, qui – en tant qu'ils ne les visent pas- excluent en particulier les bénéficiaires privés, les associations ou organismes intermédiaires ainsi que les collectivités locales, même lorsque ceux-ci bénéficient de concours financiers, directs ou indirects, du ministère de l'agriculture.

Cet état de droit est source d'insécurité juridique, ainsi que de complexité lorsque des membres du CGAAER sont amenés à effectuer des missions conjointes avec des membres des inspections générales interministérielles ou ministérielles, auxquels la loi a conféré les pouvoirs nécessaires au bon déroulement des contrôles.

2°) Les précédents

Ces dernières années, pour faire face à l'évolution de leurs missions dans un cadre juridique sécurisé, les principaux corps d'inspection générale ont vu préciser ou compléter, par des dispositions législatives appropriées, les pouvoirs spécifiques dont elles disposaient jusqu'alors.

Pour ***l'inspection générale des finances (IGF)***, ces modifications résultent de l'article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Elles portent :

- sur la nature des organismes soumis au contrôle de l'inspection générale des finances ;
- sur la portée et les formes du contrôle ;
- sur le « droit de suite » ;
- sur les sanctions applicables en cas d'obstacle au contrôle de l'IGF.

Le VI du même article 43 de la loi 96-314 confère « *les mêmes pouvoirs et les mêmes prérogatives* » à ***l'inspection générale de l'administration*** « *dans le cadre de son champ d'intervention* ».

Le VII de l'article 43 précité est d'application transversale en tant qu'il étend les sanctions et les procédures applicables en cas d'obstacle à contrôle aux contrôles effectués par « ***l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale de l'industrie et du commerce et l'inspection générale de l'agriculture*** dans le cadre de leurs compétences ».

S'agissant de ***l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)***, les précisions législatives apportées à ses pouvoirs et prérogatives sont concomitantes des précédentes et résultent de l'article 42 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996. Elles portent également sur :

- la nature des organismes soumis au contrôle ;
- la portée des contrôles ;
- le « droit de suite », dans une rédaction analogue à celle de l'IGF ;
- sur les modalités particulières des contrôles ainsi que sur la levée du secret professionnel pour les commissaires aux comptes des organismes contrôlés.

Enfin, les dispositions relatives à ***l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)*** sont prévues par l'article 12 de la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche et codifiées à l'article L 241-2 du code de l'éducation. La rédaction de cet article est très voisine de celle de l'article 42 de la loi n° 96-452 précitée relative à l'IGAS.

L'IGAENR est rajoutée à la liste des inspections générales visées au VII de l'article 43 de la loi n° 96-314 sur les sanctions et procédures en cas d'obstacle au contrôle.

Sur le fond, les dispositions de l'IGF et de l'IGAS sont proches :

- 1) elles soumettent toutes deux au contrôle de leur inspection générale les organismes qui, quelle que soit leur nature juridique, bénéficient de concours financiers d'origine publique ;
- 2) elles prévoient un droit de suite : le contrôle peut s'opérer sur d'autres organismes dès lors que lesdits organismes bénéficiaires leur attribuent à leur tour des concours financiers ;
- 3) elles prévoient des pouvoirs de contrôle identiques à l'égard des bénéficiaires de concours financiers provenant de l'Union européenne ;
- 4) elles font porter le contrôle sur l'utilisation de ces concours dont l'utilisation doit rester conforme au but pour lequel ils ont été consentis.

II. - Recours à la loi - Objectif poursuivi - Solution proposée

Il ressort de ce qui précède qu'une habilitation législative est indispensable pour que le Conseil général puisse assurer dans de bonnes conditions sa mission d'inspection ou de contrôle de l'ensemble des organismes soumis, par les dispositions qui les régissent, au contrôle du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche ou qui bénéficient de financements de ce ministère ou de l'un des établissements publics intervenant dans ses domaines de compétence .

Entreraient ainsi de façon plus effective dans le champ de compétence du CGAAER une centaine de personnes privées telles que les organisations interprofessionnelles agricoles, les instituts techniques ainsi que diverses associations ou organismes nationaux à vocation agricole. Ces structures présentent une taille et un chiffre d'affaires d'une grande amplitude, entre elles et en leur sein (environ 10% ont un chiffre d'affaires supérieur à 10 millions d'€). Ces personnes peuvent actuellement être contrôlées par l'Inspection générale des finances, le cas échéant dans le cadre d'inspections conjointes avec le CGAAER, mais, il est souhaitable que cette instance, qui est chargée d'évaluer les politiques dont le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche a la charge puisse elle-même recueillir les éléments dont elle a besoin pour évaluer leur efficacité au regard de l'objectif d'intérêt général qui justifie le régime juridique particulier de ces organismes privés ou les avantages dont ils bénéficient .

Comme les membres de l'IGF, l'IGAS ou l'IGAENR dans leur domaine, les membres du CGAAER acquerraient sur ces organismes les pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place, la communication des pièces, l'accès aux locaux, la levée du secret professionnel des commissaires aux comptes ainsi que le droit de suite nécessaires au contrôle de la régularité de l'utilisation des fonds publics ou des taxes, redevances ou cotisations à caractère obligatoire perçues.

Plutôt que de recopier les articles applicables aux inspections générales précitées ou d'y renvoyer, l'article propose une rédaction plus simple et adaptée aux besoins du CGAAER, mais de portée équivalente à celle des dispositions susmentionnées.

III. - Impacts

L'effet attendu de cette disposition est une meilleure efficacité et une plus grande sécurité juridique des contrôles menés par cette instance, ainsi qu'une plus grande facilité à participer à des inspections conjointes avec les organes d'inspection d'autres ministères.

1°) Impact juridique

Le caractère général et transversal du champ du contrôle recherché par cette disposition, et le souci de son accessibilité, amènent à proposer son insertion le plus en amont possible dans le code rural, soit dans le chapitre I^{er} du titre I du livre I.

2°) Impacts administratifs et financiers

Le CGAAER a exercé en 2009 un peu plus d'une centaine de missions de contrôle. Ce chiffre est constant d'une année sur l'autre depuis 2006 et compte une quinzaine de missions conjointes. Du fait de ce savoir faire, la disposition sera d'impact limité en termes d'organisation des missions et, les contrôles étant plus ciblés que systématiques, se fera à moyens budgétaires constants.

3°) Conséquences de la disposition envisagée sur l'emploi public

L'article 2 du projet de loi n'entraîne par lui-même ni création ni suppression d'emplois publics.

IV. - Application Outre-mer

La disposition trouvera à s'appliquer dans les seuls départements d'Outre-mer.

V. - Consultations

Cette disposition n'a pas donné lieu à des consultations.

VI. – Modalités d'application

1°) Application dans le temps

Il est proposé d'appliquer le nouveau dispositif à sa publication (application immédiate).

2°) Textes d'application

La disposition ne nécessite pas de texte d'application.