

N° 393700
M. A...

5^{ème} et 4^{ème} sous-sections réunies
Séance du 25 janvier 2016
Lecture du 12 février 2016

Décision mentionnée aux tables du recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

La première question que pose la contestation, par M. A..., du refus de la cour administrative d'appel de Nantes de vous transmettre la question prioritaire de constitutionnalité qu'il soulevait n'est pas la moins délicate. Elle porte sur la mise en œuvre du principe général du caractère contradictoire de la procédure dans l'examen par le juge du fond d'une question prioritaire de constitutionnalité, dans les brefs délais qui sont attendus de lui pour ce faire.

Il ressort en effet des pièces du dossier de la cour administrative d'appel qu'elle a commis un impair dans l'instruction de la question prioritaire de constitutionnalité. Les observations des parties adverses en réponse au mémoire de question prioritaire de constitutionnalité de M. A... ont fait l'objet par erreur d'une communication aux auteurs de ces observations, et ne lui ont été transmises qu'alors qu'avait déjà été prise l'ordonnance refusant la transmission, par des motifs qui rejoignaient l'argumentation présentées par les autres parties.

Le moyen tiré d'un vice de procédure est opérant pour contester la régularité d'un refus de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité (20 juin 2012, S..., n°356865, p. 249).

Et il paraît difficile de ne pas y faire droit en l'espèce.

Certes, l'art R. 771-5 du code de justice administrative ne prévoit pas expressément la communication à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité des observations suscitées en réponse à son mémoire. Mais s'applique de manière générale l'article L. 5, qui détermine le caractère contradictoire des débats, et si l'urgence peut pour une question prioritaire de constitutionnalité comme en référé permettre d'aménager les modalités de mise en œuvre du caractère contradictoire de la procédure, elle n'autorise certainement pas à en écarter l'application (Sect., 13 décembre 2002, *Maire de Saint-Jean-d'Eyraud*, n°242598, p.)

Par ailleurs, la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales étant elle aussi invoquée, il faut noter que la cour européenne des droits de l'Homme a précisé récemment que les garanties du procès équitable doivent être respectées lors de l'examen de la question prioritaire de constitutionnalité par les juridictions ordinaires (CEDH, 25 août 2015, *Renard c/ France*, n°3569/12, § 15-17). Au nombre de ces garanties figure la communication réciproque des productions des parties.

Le juge peut sans doute réduire beaucoup, dans l'instruction d'une question prioritaire de constitutionnalité, les délais laissés au débat contradictoire, mais pas priver totalement l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité du droit de prendre connaissance des productions des autres parties avant qu'il soit statué sur le sort de sa contestation de la constitutionnalité de la loi.

Vous devriez donc annuler l'ordonnance de non-transmission, et examiner directement s'il y a lieu de renvoyer la question de constitutionnalité au conseil constitutionnel, en vous prononçant, non pas, comme le premier juge aurait dû le faire, en appliquant les critères de transmission, mais en appliquant directement les critères de renvoi, notamment en vous demandant non si la question n'est pas dépourvue de sérieux, mais si elle est sérieuse (30 décembre 2014, *Mme C...* n°382830, T. 838)

Sont en cause les dispositions des deux alinéas de l'article L. 331-3 du code rural et de la pêche maritime, dans leur rédaction antérieure à la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 *d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, aux termes desquels :

« L'autorité administrative se prononce sur la demande d'autorisation en se conformant aux orientations définies par le schéma directeur départemental des structures agricoles applicable dans le département dans lequel se situe le fonds faisant l'objet de la demande. Elle doit notamment : / 1° Observer l'ordre des priorités établi par le schéma départemental entre l'installation des jeunes agriculteurs et l'agrandissement des exploitations agricoles, en tenant compte de l'intérêt économique et social du maintien de l'autonomie de l'exploitation faisant l'objet de la demande (...) »

Ces dispositions sont applicables au litige, le caractère prioritaire d'un autre projet d'exploitation ayant été opposé à M. A..., par la décision préfectorale qu'il conteste, au vu du schéma directeur départemental des structures agricoles établi sur le fondement de ces alinéas.

Deux raisons s'opposent au renvoi de la question au conseil constitutionnel.

Tout d'abord, le conseil constitutionnel, par sa décision n°84-172 DC du 26 juillet 1984 (§ 12, 13 et art. 1^{er}), a déclaré conforme à la Constitution l'article 6 de la loi n°84-741 du 1er août 1984 *relative au contrôle des structures des exploitations agricoles et au statut du fermage*, d'où sont issus les deux alinéas aujourd'hui repris à l'article L. 331-3 du code rural et de la pêche maritime. Il n'apparaît pas que les modifications apportées depuis à d'autres aspects du régime des autorisations d'exploiter aient affecté le sens ou la portée de ces dispositions, qui peuvent donc être regardées comme ayant déjà été déclarées conformes à la Constitution.

Sur le fond, par ailleurs, les principes invoqués – le principe d'égalité, la liberté d'entreprendre, et, en tant qu'elle affecterait les garanties de ces principes, le respect de la compétence du pouvoir législatif – ne présentent pas le caractère de nouveauté qui vous obligerait à renvoyer la question, et les dispositions critiquées ne comportent pas d'atteinte inconstitutionnelle à ces principes.

Dans sa formulation consacrée par la jurisprudence du conseil constitutionnel, le principe d'égalité garanti par l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 ne s'oppose ni à ce que législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (voir notamment en dernier lieu, la décision n°2014-415 QPC, 26 septembre 2014, cons 6). En outre, s'il n'a pas formellement comme vous intégré à la définition du principe d'égalité la vérification que la différence de traitement ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier, le conseil constitutionnel procède en fait à cette vérification (cf 87-232 DC du 7 janvier 1988, cons. 42, censurant une disposition qui « par son caractère général et absolu apporte au principe d'égalité une atteinte qui dépasse manifestement ce qui serait nécessaire pour faire droit à la situation particulière de certaines catégories »)

En l'espèce, si l'article L. 331-3 du code rural et de la pêche maritime définit comme prioritaires l'installation des jeunes agriculteurs et l'agrandissement des exploitations agricoles, en renvoyant aux schémas directeurs départementaux le soin d'établir un ordre entre ces priorités dans chaque département, l'installation de nouveaux agriculteurs, pour assurer la perpétuation de cette activité économique essentielle à la vie de la Nation, ainsi que l'agrandissement des exploitations existantes, qui s'avère dans beaucoup de cas nécessaire à leur viabilité économique et à celle du secteur, répondent bien à des considérations d'intérêt général de nature à justifier qu'elles priment sur les autres motifs de demande d'autorisation. Il faut aussi contredire l'argumentation du requérant sur un autre point majeur : ainsi qu'il ressort des termes mêmes de la loi, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet d'instaurer une priorité systématique en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs – en fonction de la situation locale, le schéma départemental peut privilégier l'agrandissement des exploitations. Il n'est donc pas possible, en tout état de cause, d'identifier au niveau de la loi au profit des jeunes agriculteurs une différence de traitement qui serait disproportionnée.

S'agissant de la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le conseil constitutionnel juge qu'« il est loisible au législateur (de lui) apporter des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. (2010-55 QPC, 18 octobre 2010, cons. 4). L'atteinte à la liberté d'entreprendre qui résulte non seulement des deux alinéas précisément en cause mais de l'ensemble du régime juridique soumettant à autorisation administrative les projets d'exploitation agricole est incontestable. Cependant, pour les mêmes motifs qu'en ce qui concerne le respect du principe d'égalité, vous pouvez admettre que cette atteinte est justifiée par l'intérêt général et proportionnée.

Il est enfin soutenu que le législateur n'aurait pas suffisamment encadré l'habilitation donnée à l'autorité administrative de donner priorité à certains types de projet, en particulier en faveur des jeunes agriculteurs, pour garantir le respect du principe d'égalité et la liberté d'entreprendre. Il est vrai que dans l'état des textes applicables au litige, l'article L. 331-3 du code rural et de la pêche maritime renvoyait largement au schéma directeur départemental le soin de définir des orientations pour l'application des dispositions sur le contrôle de structures agricoles, sans vraiment préciser les modalités de fixation des priorités. C'est seulement la loi du 13 octobre 2014 qui a richement complété l'article L 312-1 pour préciser de manière détaillée les critères à prendre en compte pour établir ces priorités. Cependant, même dans l'état des textes applicables, l'article L331-3 fixait lui-même les critères devant guider, dans le cadre du schéma directeur, au niveau des décisions individuelles à prendre, l'appréciation portée par l'autorité administrative sur les demandes d'autorisation d'exploitation. L'autorité compétente doit ainsi :

- « 2° S'assurer, en cas d'agrandissement ou de réunion d'exploitations, que toutes les possibilités d'installation sur une exploitation viable ont été considérées ;
- « 3° Prendre en compte les biens corporels ou incorporels attachés au fonds dont disposent déjà le ou les demandeurs ainsi que ceux attachés aux biens objets de la demande en appréciant les conséquences économiques de la reprise envisagée ;
- « 4° Prendre en compte la situation personnelle du ou des demandeurs, notamment en ce qui concerne l'âge et la situation familiale ou professionnelle et, le cas échéant, celle du preneur en place ;
- « 5° Prendre en compte la participation du demandeur ou, lorsque le demandeur est une personne morale, de ses associés à l'exploitation directe des biens objets de la demande dans les conditions prévues à l'article L. 411-59 ;
- « 6° Tenir compte du nombre d'emplois non salariés et salariés permanents ou saisonniers sur les exploitations concernées ;
- « 7° Prendre en compte la structure parcellaire des exploitations concernées, soit par rapport au siège de l'exploitation, soit pour éviter que des mutations en jouissance ne remettent en cause des aménagements réalisés à l'aide de fonds publics ;
- « 8° Prendre en compte la poursuite d'une activité agricole bénéficiant de la certification du mode de production biologique ;
- « 9° Tenir compte de l'intérêt environnemental de l'opération. »

Dans ces conditions, il ne peut être sérieusement considéré que le législateur n'aurait pas épuisé sa compétence.

Par ces motifs, vous annulez l'ordonnance du président de la troisième chambre de la cour administrative d'appel de Nantes refusant de vous transmettre la question prioritaire de constitutionnalité, mais vous-mêmes ne la renverrez pas au Conseil constitutionnel.