

N°s 427630 – 427877 – EARL Prest – M. et Mme J...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 20 mai 2020

Lecture du 10 juin 2020

Aux tables

Conclusions

Mme Cécile Barrois de Sarigny, Rapporteure publique

C'est une question de compétence, au sein de la juridiction administrative, qui conduit l'EARL Prest et M. et Mme J... devant vos chambres réunies. Les termes en sont simples : quel est le tribunal administratif territorialement compétent pour connaître d'une requête dirigée contre un refus d'autorisation d'exploiter une parcelle agricole pris par le préfet de région ?

Trois solutions sont envisageables selon que l'on retient entrer dans le champ de l'article R. 312-1, R. 312-7 ou R. 312-10 du code de justice administrative.

Le premier, qui fait dépendre la compétence du siège de l'autorité administrative décisionnaire, est d'application « par défaut », et nous vous proposons de ne pas nous y attarder dès lors que les deux autres paraissent potentiellement pertinents.

L'article R. 312-7 du code de justice administrative appréhende les « *litiges relatifs aux déclarations d'utilité publique, au domaine public, aux affectations d'immeubles, au remembrement, à l'urbanisme et à l'habitation, au permis de construire, d'aménager ou de démolir, au classement des monuments et des sites et, de manière générale, aux décisions concernant des immeubles* ». Son application entraîne la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouvent les immeubles faisant l'objet du litige.

L'article R. 312-10 embrasse pour sa part le champ des « *litiges relatifs aux législations régissant les activités professionnelles, notamment* » – pour ce qui est susceptible de nous intéresser les « *activités agricoles, commerciales et industrielles* » ainsi que la réglementation des prix et du travail, lorsque la décision attaquée n'a pas un caractère réglementaire. Il

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

entraîne la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve soit l'établissement ou l'exploitation dont l'activité est à l'origine du litige, soit le lieu d'exercice de la profession.

Les tribunaux administratifs, lorsqu'ils sont saisis de recours dirigés contre des décisions d'autorisation ou de refus d'autorisation d'exploitation agricole oscillent entre ces deux dispositions. Il en est même qui retiennent l'article R. 312-1.

Le contrôle des structures des exploitations agricoles passe par l'exigence d'une autorisation préalable pour certaines opérations mentionnées à l'article L. 331-2 du code rural et de la pêche maritime. L'autorisation lorsqu'elle s'impose est indispensable pour permettre l'exploitation du bien (terres notamment) mais n'emporte par elle-même aucune conséquence sur la propriété de ce dernier (cf, le rappelant à l'occasion de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité votre décision du 28 juillet 2017, Nau, 408631, inédite). Il n'est d'ailleurs par rare qu'un même terrain fasse l'objet de plusieurs demandes d'autorisations¹, qui, si aucune d'elles n'est prioritaire, peuvent potentiellement toutes être accordées sur une même parcelle.

L'article R. 312-7 du code de justice administrative pourrait un instant être regardé comme une référence pertinente. Ce dernier se réfère de manière très générale aux « immeubles » et vous avez donné à la notion un champ particulièrement large en l'appliquant à des litiges portant sur des autorisations de défricher (27 septembre 2002, *Vache*, n° 39095 Rec. T. p. 660), relatifs à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle (24 février 2006, *Commune de Mourenx*, n°273502, p. 87) ou encore portant sur des classements de communes en zone de revitalisation rurale (3 JS, 27 juillet 2015, *Communauté de communes de la vallée du Louron*, n°375794 et 382476 Rec. T. pp. 529-606). Le lien avec un immeuble était dans ces précédents, particulièrement ténu. Pour autant il en était toujours un potentiel ce qui n'est pas nécessairement le cas s'agissant des autorisations d'exploitation, lesquelles peuvent porter sur des parcelles qui ne sont pas le siège de l'exploitation et qui ne sont donc le siège d'aucun immeuble. Surtout, l'objet premier de l'autorisation d'exploitation agricole n'est pas tant l'occupation d'un terrain, que l'exercice d'une activité sur un terrain. Le contrôle des structures a pour objectif principal, selon l'article L. 331-1 du code rural et de la pêche maritime, de « favoriser l'installation d'agriculteurs », soit l'exercice d'une profession. L'octroi de l'autorisation est, nous l'avons dit, sans incidence sur le statut de l'exploitation².

¹ Vos chambres réunies ont été saisi d'une telle configuration récemment (5 février 2020, *Ministre de l'agriculture et de l'alimentation c/ GAEC Coulangheon Frères*, aux tables, 418970).

² De ce point de vue, le contentieux des autorisations d'exploitation se distingue de celui du remembrement, qui porte sur des décisions de transfert de propriété (21 déc. 1960, n° 50451, B..., p. 721), que l'article R. 312-7 du code de justice administrative vise expressément.

Il paraît dès lors préférable de regarder l'autorisation d'exploitation comme une autorisation d'exercer une activité professionnelle au sens de l'article R. 312-10 du code de justice administrative. Vous reprenez également de cette disposition une application large qui couvre le champ de toutes les décisions prises en vertu d'une législation qui régit une activité professionnelle. Elle couvre notamment le champ des décisions qui conduisent l'administration à réserver l'exercice d'une activité à un professionnel plutôt qu'à un autre (cf. en matière de professions réglementées, 21 juillet 1970, M..., 764493, Rec.T. ; 18 juin 1971, Garde des sceaux c. V..., 81125, rec.) ou celles qui conditionnent l'exercice d'une activité, ou la rendent possible (cf. les arrêtés de répartition des quotas de pêche, 8 juillet 1992, FROM et autres, n° 133143, inédite ; 19 mai 1993, SA Cie Malouine de pêche, n° 124677, inédite ou encore, à propos de décisions qui procèdent à l'affectation de quotas d'émission de gaz à effet de serre, 30 mai 2007, *Sté Lesaffre*, 287280, Rec. T. pp. 756-766). L'article R. 312-10 du code de justice administrative mentionne au demeurant les « activités agricoles ».

Si vous nous suivez, vous devrez vous interroger sur **les conditions de mise en œuvre de cet article**. Celui-ci fait référence à la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve « *soit l'établissement ou l'exploitation dont l'activité est à l'origine du litige, soit le lieu d'exercice de la profession* ».

Il peut toutefois être malaisé de faire entrer une autorisation d'exploitation agricole dans ce cadre, notamment pour une primo-installation, dès lors qu'il n'existe encore aucune exploitation ni aucun lieu d'exercice. Votre jurisprudence qui n'est pas sans ignorer ce genre d'hypothèse retient en cas de primo installation d'un professionnel la compétence du tribunal administratif du lieu du siège de l'établissement dans lequel l'autorisation devait permettre d'exercer (23 mars 2011, Rec. T., Fréminet et SEARL des docteurs Collet, Lesage et Mortier, 339378, 29 octobre 2012, H..., Rec.T. pp. 659-660-966-969). Nous vous proposons de vous inscrire dans la même logique pour retenir que de contentieux des autorisations d'exploitation agricole relève, en vertu de l'article R.312-10 du code de justice administrative du tribunal dans le ressort duquel se trouvent les parcelles au titre desquelles l'autorisation a été sollicitée. Vous assimilerez ainsi l'exploitation dont l'activité est à l'origine du litige ou le lieu d'exercice de la profession, à la parcelle en litige.

Il nous semble au demeurant opportun de retenir cette lecture dans toutes les hypothèses et pas seulement en cas de primo-installation. La prise en compte du lieu d'établissement du demandeur de l'autorisation est en effet inadaptée lorsque comme en l'espèce pour l'affaire de la société EARL Prest, le litige oppose deux établissements qui se disputent l'exploitation d'un terrain et ont leur siège respectif dans le ressort de deux tribunaux différents. Le contentieux, comme il n'est pas rare en ce domaine, est triangulaire. Il rend possible la double contestation par un exploitant déçu du refus qui lui est opposé et de la décision favorable prise à l'encontre de son concurrent, or, il nous paraîtrait exclu que les deux recours relèvent de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

deux TA différents, ce qui pourrait être le cas pour des exploitants éloignés sur le plan physique – ce qui n’est pas rare non plus - si l’on s’attachait au lieu de l’exploitation du demandeur et pas à celui de la parcelle convoitée. Ici encore, la localisation du bien litigieux nous paraît le bon critère de compétence. C’est d’ailleurs lui qui détermine la compétence administrative, les demandes d’autorisation étant instruites par le préfet de la « région où se trouvent les bien dont l’exploitation est envisagée » (article R. 331-3 du code rural et de la pêche maritime).

Revenons pour finir aux situations soumises à votre examen.

Le refus d’autorisation opposé par le préfet de la région Nouvelle Aquitaine à l’EARL Prest concerne l’exploitation de parcelles situées sur le territoire des communes de Thénelay et d’Assais-les-Jumeaux, dans le département des Deux-Sèvres. Sa contestation relève de la compétence du tribunal administratif de Poitiers.

L’acte en litige dans la seconde affaire est un rescrit du même préfet de la région Nouvelle Aquitaine déclarant que la demande d’installation agricole de M. X... n’était pas soumise à autorisation préalable. Ce rescrit est contesté par les fermiers de l’intéressé, M. et Mme J.... Un tel acte, prévu par l’article L. 331-4-1 du code rural et de la pêche maritime, engage l’administration sur la question de la nécessité ou non d’une autorisation préalable. Il régit donc bien l’activité en cause en entre lui aussi dans le champ de l’article R. 312-10 du code de justice administrative. Les biens en question étant situés dans la commune de Lezay, dans les Deux-Sèvres, c’est ici encore le tribunal administratif de Poitiers qui est compétent.

Tel est le sens de nos conclusions dans ces deux affaires.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.