

Séance du 19 mai 2021

Décision du 16 juin 2021

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Mentionnée aux tables

Conclusions

Mme Cécile Barrois de Sarigny, Rapporteure publique

« Chacune des prescriptions de forme, chacune des règles de procédure qu'une autorité publique doit observer pour prendre une décision a pour objet de l'éclairer, de lui imposer un délai de réflexion, de l'obliger à examiner les divers aspects d'une question, à peser les avantages et les inconvénients de chacune des solutions possibles, à entendre les arguments en sens contraires des intéressés ». Les règles de complétude du dossier s'inscrivent à l'évidence dans le champ de ces finalités, relevées par le président Odent dans son cours de contentieux administratif, et c'est à l'aulne de ces dernières qu'il vous appartiendra de trancher l'unique moyen du pourvoi qui vous est soumis.

Celui-ci a pour origine la situation de Messieurs T..., père et fils, exploitants agricoles dans la Somme. Le second a bénéficié d'une autorisation d'exploitation de parcelles de terres appartenant à M. D... tandis que la demande du fils de ce dernier portant sur les mêmes parcelles était jugée par le préfet et la commission départementale d'orientation de l'agriculture moins prioritaire et donc rejetée. L'autorisation a été annulée par le tribunal administratif d'Amiens, à la demande de M. D..., pour un motif que la cour administrative d'appel de Douai a censuré, laquelle a néanmoins confirmé l'annulation en retenant un motif tiré du caractère incomplet du dossier présenté à la commission départementale d'agriculture qui ne comportait pas la lettre d'information destinée au propriétaire. L'arrêt de la cour, qui s'est également prononcée sur la partie de l'autorisation portant sur d'autres parcelles de terre, n'est contesté devant vous qu'en tant qu'il concerne la parcelle de M. D....

La lettre d'information du propriétaire évoquée par la cour est mentionnée à l'article R. 331-4 du code rural et de la pêche maritime alors applicable, qui définit la composition du dossier des demandes d'exploitation agricole soumises à autorisation. La disposition réglementaire prévoit que si la demande porte sur des biens n'appartenant pas au demandeur, celui-ci doit justifier avoir informé par écrit de sa candidature le propriétaire. On peut de prime abord s'étonner d'une telle exigence, dès lors que le demandeur d'une autorisation d'exploitation agricole n'a pas en principe à justifier de l'acte par lequel le propriétaire de la parcelle lui consent l'autorisation d'exploiter celle-ci. L'autorisation administrative est en effet indifférente aux rapports de droit privé entre le propriétaire et l'exploitant (6 mai 1985, M..., RD rural, p. 35, 25 octobre 1985, B..., Rd Rural, p. 141), ce qui explique notamment qu'un même terrain puisse faire l'objet de plusieurs autorisations. Le législateur, par la loi

d'orientation agricole du 4 juillet 1980, abrogée sur ce point par la loi du 1^{er} août 1984, puis le pouvoir réglementaire, à travers l'article R. 331-4 du code rural et de la pêche maritime sont pourtant venus imposer l'information du propriétaire. Il ne s'agit pas pour le demandeur de fournir un quelconque titre, mais seulement d'établir qu'il a tenu le propriétaire au courant de sa demande d'autorisation, ce qui semble assez opportun, dès lors que le propriétaire ne peut rester sans se préoccuper du choix de l'administration, notamment en raison des effets que l'autorisation ou le refus de celle-ci est susceptible de produire sur un bail rural en cours (cf, 25 mai 1973, X... et O..., p. 367).

C'est pour cette même raison que la décision prise *in fine* est notifiée au propriétaire en vertu de l'article R. 331-6 du code rural et de la pêche maritime et que vous jugez que ce dernier dispose d'un intérêt pour agir à l'encontre de l'autorisation concernant sa parcelle (voir, 25 mai 1973, Sieur X... et époux O..., p. 367, précisé récemment par M. H..., 5 février 2020, 4519790, rec. T).

L'incomplétude du dossier entraîne en principe l'illégalité de la décision prise (27 oct. 1972, Z..., p. 683, 25 mai 1973, X... et O..., p. 367, il en va de même pour des renseignements inexacts, 23 oct. 1970, P..., p. 615) et c'est sur ce terrain que se sont engagés en l'espèce les consorts D... pour demander l'annulation de l'autorisation accordée à M. T..., en soutenant que la commission départementale d'orientation de l'agriculture saisie pour avis n'avait pu valablement se prononcer sur le dossier de M. T... dès lors qu'il était incomplet car il ne comportait pas la preuve de l'information des propriétaires.

Mêlant un peu curieusement les exigences posées par l'article R. 331-4 du code rural et de la pêche maritime et les termes de votre jurisprudence W... (Ass., 23 décembre 2011, M. W... et autres, n° 335033, p. 649) la cour a jugé la candidature de M. T... était irrégulière.

Comme le soutient le pourvoi, le raisonnement de cette dernière est entaché d'erreur de droit. C'est en effet à tort que la cour, devant laquelle il n'était pas contesté que le propriétaire avait été informé par une voie autre que celle organisée par l'article R. 331-4, n'en a pas tenu compte.

Votre jurisprudence s'est engagée de longue date dans une approche pragmatique du respect des exigences de régularité de la composition des dossiers de demandes d'autorisation, régularité qui constitue vous le savez, une condition de légalité interne de la décision administrative statuant sur la demande (CE, 21 novembre 2014, M. K..., n° 377234, T. pp. 504-705-816).

Les illustrations de ce pragmatisme sont nombreuses, notamment en droit de l'urbanisme¹ pour lequel vous avez récemment rappelé, dans une décision de synthèse, Mme L... et autres,

¹ 17 janvier 1990, SARL Ets Boennec, n°78841 ; 6 avril 1990, Assoc. Diocésaine Ste Anne, n°94152; 14 juin 1991, Carrera, n°97039; 3 février 1992, Girod et autres, n°118855, Rec.T. ; 28 février 1996, A..., n°105150; 10 mai 1996, SCI « Le rayon vert », n°140027.

que la circonstance qu'un dossier de demande de permis de construire serait incomplet n'est susceptible d'entacher d'illégalité l'autorisation accordée que dans le cas où les omissions ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable (23 décembre 2015, Mme L... et autres, 23 décembre 2015, 393134, Rec. T. p. 915, pour une application aux certificats d'urbanisme, 22 juillet 2020, Association Sauvegarde des Boutets, 428023, rec. T.). L'approche n'est pas spécifique à ce contentieux et des solutions identiques ont été retenues pour d'autres procédures d'autorisation telles les autorisations commerciales² ou celles de création ou de transfert d'officine de pharmacie (30 mai 2018, Ste Pharmacie Ylang Ylang, 30 mai 2018 Rec. T. pp. 882- 916). Rien ne s'oppose à la généralisation de cette règle tout à fait opportune du point de vue de l'efficacité administrative comme de la sécurité juridique mais aussi de la légalité, dès lors que, le contrôle du caractère complet du dossier demeure, à travers celui d'une information effective de l'administration pour prendre sa décision, ce qui est d'ailleurs cohérent avec la cause juridique de légalité interne à laquelle se rattache le moyen tiré de l'incomplétude du dossier.

Deux conséquences se déduisent généralement du pragmatisme de l'approche du juge sur la complétude du dossier. Tout d'abord, les omissions ou erreurs marginales, ou encore celles qui n'ont eu aucune incidence en pratique peuvent rester sans conséquence (Association Sauvegarde des Boutets, préc). Ensuite, si l'information manquante a été portée à la connaissance de l'administration par un autre document que celui qui fait défaut, la décision reste également régulière (cf, L... et autres, préc). L'appréciation des juges du fond sur ces questions est souveraine (CE, 19 juin 2017, Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal et autres, n°s 394677 397149, T. pp. 525-743-750-756-857-859-962 sur d'autres points).

Nous vous proposons de transposer le raisonnement aux autorisations qui nous occupent, pour l'hypothèse particulière de la preuve de l'information écrite du propriétaire exigée à l'article R. 331-4 du code rural et de la pêche maritime.

Précisons qu'en cette matière également, votre jurisprudence est empreinte de réalisme et que vous refusez de sanctionner les erreurs minimales figurant dans le dossier de candidature de demande d'autorisation d'exploitation agricole, notamment celles portant sur la surface des terres convoitées (7 oct. 1983, P..., CE, 16 mars 1977, Lagrange : RD rur. 1978, p. 111 et p. 107, n° 4, obs J.-F. Lachaume, à l'inverse, 27 févr. 1985, C... : RD rur. 1985, p. 410).

L'information écrite du propriétaire est destinée, nous l'avons dit, à permettre à ce dernier de faire valoir son éventuelle opposition à l'autorisation administrative, elle garantit donc, sur le fond, à l'administration que celle-ci ne passe pas à côté d'une éventuelle opposition.

² Notamment dans le domaine des autorisations commerciales CE, 25 janvier 2006, Société Brico, 278941, inédite.

Conformément à l'approche que nous venons de décrire, face à la critique reposant sur l'absence dans le dossier de courrier du pétitionnaire au propriétaire, il convient pour le juge de rechercher si la preuve n'est pas apportée par ailleurs de ce que le propriétaire a bien été informé du projet et qu'il a été en mesure de faire valoir ses observations. Tout procédé d'information ne pourra suffire, et notamment, la publicité de la demande d'autorisation organisée par le service instructeur, mentionnée à l'article R. 331-4, qui renseigne notamment sur l'identité du propriétaire, du pétitionnaire et la localisation des biens, ne peut se substituer à l'information directe du propriétaire. En outre, il est nécessaire que ce dernier ait été en mesure de faire valoir son point de vue.

Lorsque l'autorité administrative saisit pour avis la commission d'orientation de l'agriculture, ce qui était le cas de façon obligatoire avant 2015 (décret n° 2015-713 du 22 juin 2015) et donc dans la présente espèce, un temps d'échange est organisé par les textes qui nous paraît bien garantir, l'information préalable du propriétaire de façon équivalente à ce qui résulterait de l'envoi d'un courrier par le pétitionnaire. C'est ce que votre 5ème chambre jugeant seule a jugé par une décision du 17 mars 2010, Min de l'agriculture et de la pêche c/ consorts Y..., 320144, restée inédite³, à une époque où les textes imposaient au service instructeur d'informer le demandeur, le propriétaire et le preneur en place de la possibilité qui leur était offert de présenter des observations écrites et, s'ils le souhaitaient, d'être entendus par la commission départementale d'orientation de l'agriculture. Le décret du 14 mai 2007 a abrogé ces dispositions leur substituant l'obligation d'informer les mêmes de la date d'examen des dossiers les concernant par la commission départementale. Si elle est moins exigeante du point de vue de l'échange contradictoire, la procédure – aujourd'hui régie par le I de l'article R. 331-5 du code rural et de la pêche maritime – impose toujours une information par l'administration du propriétaire, laquelle est bien de nature à pallier l'éventuelle omission du pétitionnaire. Adressée comme l'exige le texte par accusé de réception ou remise contre récépissé celle-ci permet au propriétaire de réagir utilement devant la commission. Elle offre donc des garanties équivalentes à l'information délivrée par le pétitionnaire. Nous vous proposons donc de juger que dès lors qu'il est établi que le propriétaire a été destinataire du courrier l'informant de la date d'examen du dossier le concernant par la commission, dans des conditions lui permettant de présenter, en temps utile, ses observations écrites, l'absence dans le dossier de demande d'autorisation de la lettre exigée du pétitionnaire par l'article R. 331-4 doit rester sans incidence.

Vous pourrez ainsi en l'espèce, sanctionner l'erreur de droit commise par la cour administrative d'appel, qui, alors même qu'il n'était pas soutenu devant elle que les consorts D... avaient été destinataire du courrier du préfet de la Somme les informant de l'examen de la candidature de M. T... par la commission départementale d'orientation agricole en les invitant à présenter leurs observations écrites sur cette candidature, n'en a pas tenu compte.

³ Ecartant toute irrégularité de procédure dans le fait pour un propriétaire de s'être contenté d'informer une usufruitière dès lors que l'administration avait régulièrement procédé à l'égard des nu-propriétaire à l'information préalable à l'avis de la commission.

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.

PCMNC à l'annulation de l'article 2 de l'arrêt attaqué et au renvoi de l'affaire dans cette mesure devant la CAA de Douai, ainsi qu'à ce que la somme de 3000 euros soit mise à la charge de M. D... et autres sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi qu'au rejet des conclusions présentées par ces derniers sur le même fondement.

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.