

N°s 432801, 432802

MM. J...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 16 juin 2021

Décision du 2 juillet 2021

Décision mentionnée aux tables

Conclusions

Mme Cécile Barrois de Sarigny, Rapporteur publique

Laurent et Xavier J... sont deux frères, exploitants de cultures de céréales et de graines oléagineuses dans la Sarthe, associés au sein de l'EARL Lauxa. A la suite du démembrement d'une exploitation voisine de la leur, en 2012, les intéressés ont souhaité s'agrandir et sollicité à cette fin une autorisation d'exploitation agricole. Le préfet de la Sarthe a refusé d'y faire droit, donnant la priorité aux candidatures concurrentes d'agriculteurs en cours d'installation. Messieurs J... ont néanmoins continué à exploiter les terres en question, de près de 92 hectares. Ils l'ont fait en partie au sein de leur EARL ainsi qu'en s'installant à titre individuel. Chacun d'eux a ainsi respectivement exploité 48 et 35 hectares, mis en valeur à titre personnel.

Le préfet de la Sarthe a mis en demeure l'EARL de cesser d'exploiter sans autorisation, ce qui a conduit messieurs J... à l'informer que les terres exploitées l'étaient en large partie à titre personnel. Le préfet de la Sarthe a toutefois considéré que chacune des deux exploitations personnelles excédait en réalité le seuil de 70 hectares fixé par le schéma directeur départemental des structures agricoles pour l'application du régime d'autorisation, en agréant les surfaces exploitées à titre individuel avec celles de l'EARL Lauxa. Par deux décisions du 18 juin 2014, le préfet a par conséquent mis en demeure chacun des exploitants de régulariser sa situation, puis, faute de réaction adéquate, leur a infligé une sanction pécuniaire de 900 euros par hectare exploité sans autorisation, soit plusieurs dizaines de milliers d'euros pour chacun.

Messieurs J... ont saisi la juridiction administrative de demandes d'annulation des mises en demeure et des sanctions prises à leur encontre, après, s'agissant de ces dernières, avoir saisi la commission de recours en matière de contrôle des structures des exploitations agricoles des Pays-de-la-Loire. L'ensemble de leurs recours a été rejeté, ce qui conduit les intéressés devant vous, à travers deux pourvois dirigés contre les arrêts de la cour administrative d'appel de Nantes, statuant, respectivement, sur les mises en demeure et sur les sanctions.

Le premier de ces deux pourvois, relatif aux décisions de mise en demeure, vous saisit d'un unique moyen, d'erreur de droit, portant sur la possibilité, dans la configuration

d'espèce, d'évaluer la surface des terres exploitées en globalisant celles de chacun des deux frères avec celles de l'EARL.

La mise en demeure, régie par l'article L. 331-7 du code rural et de la pêche maritime, est l'un des temps de la procédure qui conduit à la sanction, administrative, susceptible d'être prononcée à l'encontre de toute personne exploitant des terres sans avoir souscrit une demande d'autorisation d'exploitation lorsqu'elle était requise par la loi¹.

Pour juger que le préfet avait pu estimer que tel était le cas en l'espèce, la cour administrative d'appel de Nantes s'est appuyée sur les articles L. 331-1 et L. 331-2 du code rural et de la pêche maritime applicables à la date des décisions prises, soit, avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt². Le second définit le champ des opérations soumises à autorisation, et mentionne notamment, les agrandissements au bénéfice d'une exploitation agricole, mise en valeur par une ou plusieurs personnes physiques ou morales, lorsque la surface totale excède un certain seuil, fixé par le schéma directeur départemental des structures. Le premier décrit ce qu'est une exploitation agricole, au sens des dispositions sur le contrôle des structures, comme « *l'ensemble des unités de production mises en valeur directement ou indirectement par la même personne, quels qu'en soient le statut, la forme ou le mode d'organisation juridique dont les activités sont mentionnées à l'article L. 311-1* » du code rural et de la pêche maritime.

Les auteurs du pourvoi insistent sur la référence à la mise en valeur « par la même personne » de l'article L. 331-1 du code rural et de la pêche maritime dont ils déduisent qu'elle exclut d'apprécier la surface d'une exploitation en additionnant les surfaces exploitées par deux entités distinctes (qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales). On notera pourtant que la disposition peut se comprendre comme imposant d'identifier la personne qui effectue la mise en valeur, sans se préoccuper de la forme juridique qui rend cette mise en valeur – laquelle, dit le texte peut être directe ou indirecte. C'est précisément le raisonnement tenu en l'espèce par la cour. La cour de cassation s'inscrit dans la même épure, laquelle, pour apprécier si la reprise de terres agricoles opérée par congé de bail rural est subordonnée à une autorisation d'exploiter, juge que le critère retenu par l'article L. 331-1 du code rural et de la pêche maritime exclut la prise en considération du régime juridique sous lequel l'exploitation est conduite pour ne s'attacher qu'à l'ensemble des unités de production d'une même personne (Cass, 3^{ème} civ, 21 septembre 2005, 04-16122, Bul 2005 III N° 171 p. 158.)

¹ Cette procédure, a pris la suite d'un dispositif pénal, supprimé par la loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999, cf, 7 octobre 2013, Sté Canagri, 363662, Rec. T. p. 430. Sur la possibilité de contester un tel acte, impl, 28 novembre 2008, SCEA de Caltot et autres, rec. T. sur un autre point.

² Laquelle n'a pas modifié la définition de l'exploitation agricole au sens du contrôle des structures agricoles mais l'a déplacée dans un article dédié aux définitions du chapitre 1^{er} (cf art. L. 331-1-1). Ne subsistent à l'article L. 331-1 que les dispositions relatives aux objectifs du contrôle des structures agricoles.

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.

Cette lecture est au demeurant corroborée par les termes de l'article L. 331-2, dont l'objet est de définir le champ des autorisations, lequel vise précisément l'exploitation agricole mise en valeur par une ou plusieurs personnes. La finalité de la réglementation, destinée à favoriser l'installation d'agriculteurs et pour cela à contrôler passé un certain seuil, la conformité des opérations agricoles aux finalités retenues, pour l'installation d'agriculteurs, par le schéma départemental, milite pour une approche assez pragmatique, qui permette à l'autorité administrative d'apprécier la réalité de l'activité du demandeur, en intégrant l'ensemble des surfaces sur laquelle elle porte effectivement. L'article L. 331-1 du code rural et de la pêche maritime autorise cette approche spécifique, lequel fait référence à la notion d'exploitation agricole « *au sens du présent chapitre* », soit, des normes sur le contrôle des structures.

Il en résulte qu'une même parcelle – en l'espèce celle exploitée par l'EARL- peut être prise en compte pour apprécier la superficie mise en valeur par plusieurs exploitants. Tout autre raisonnement rendrait possible le contournement de la réglementation par l'éclatement des surfaces entre différentes entités, les faisant passer chacune sous les seuils d'autorisation, alors même que leur mise en valeur pourrait être le fait d'une même personne.

Précisons, même si cela n'est pas discuté, que la question délicate est d'apprécier dans quelle mesure une personne physique peut être regardée comme mettant en valeur les unités de production d'une entité tierce. Le Conseil constitutionnel s'est interrogé sur ce point lorsqu'il a été saisi de la loi du 13 octobre 2014 qui modifiait le code rural et de la pêche maritime pour qualifier d'agrandissement d'exploitation toute prise de participation, directe ou indirect, dans une autre exploitation agricole. Pour le Conseil constitutionnel, une telle définition portait au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par la législation en ce qu'elle retenait une acception trop large de la notion d'agrandissement, et ne la réservait pas aux prises de participation conduisant à une participation significative dans une autre exploitation agricole (2014-701 DC du 9 octobre 2014). Ainsi, l'exploitant agricole qui prend part aux activités d'une société tierce, ne doit-il répondre, pour l'application de la législation sur le contrôle des structures, que d'une partie des activités de cette dernière.

Nous notons que le pouvoir réglementaire est intervenu en 2015³ pour préciser que pour l'application des dispositions de l'article L. 331-1-1 du code rural et de la pêche maritime, anciennement L. 331-1, une personne associée d'une société agricole est regardée comme mettant en valeur les unités de production de cette société si elle participe aux travaux de façon effective et permanente. Vous avez béni cette rédaction dans votre décision du 31 mars 2017 Fédération nationale de la propriété privée rurale (FNPPR, 392875, 393694, restée inédite, jugeant notamment qu'elle se bornait à préciser à quelles conditions l'associé d'une société à objet agricole pouvait être regardé comme mettant en valeur les unités de production

³ Décret n° 2015-713 du 22 juin 2015 relatif au schéma directeur régional des exploitations agricoles et au contrôle des structures des exploitations agricoles.

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.

de la société et n'avait ni pour objet ni pour effet de soumettre au contrôle des structures une simple prise de participation financière dans une exploitation. La disposition réglementaire n'est ainsi en rien en délicatesse avec la décision du Conseil Constitutionnel, qui laissait la place pour la prise en compte des participations significatives. Vous inspirant du décret du 22 juin 2015, par anticipation, dès lors que celui-ci n'était pas applicable en l'espèce, vous pourriez consacrer une approche concrète de la notion de mise en valeur en la liant à la participation effective aux travaux agricoles. Ainsi, nonobstant l'organisation juridique retenue, y compris donc pour l'exploitant associé à une société à objet agricole, toute participation effective aux travaux agricole pourrait être prise en compte, pour la détermination du seuil à partir duquel l'autorisation préfectorale est requise en vertu des articles L. 331-1 et L. 331-2 du code rural et de la pêche maritime.

Ici encore, l'organisation juridique importe peu, comme d'ailleurs les liens capitalistiques, de sorte que c'est en principe l'ensemble des surfaces exploitées par l'EARL aux travaux de laquelle l'exploitant participe effectivement, sans considération de ses parts dans la société. Pour les mêmes raisons que seul compte la participation aux travaux, nous pensons que si le principe de transparence qui caractérise le GAEC autorise cette personne morale à bénéficier d'une autorisation au titre de l'installation d'un jeune agriculteur qui en est membre (22 février 2018, M. C..., 402159, Rec. T. pp. 544) c'est l'ensemble de l'activité du Gaec qui doit être prise en compte pour le calcul du seuil de l'article L. 331-2 dès lors que par définition les associés du GAEC participent, en commun, à l'exploitation des surfaces.

Si vous nous avez suivie, vous rejetterez le pourvoi. La cour administrative d'appel de Nantes, devant laquelle la participation effective de Xavier et Laurent J... à la mise en valeur des terres exploitées par l'EARL Lauxa n'était pas contestée, n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que le préfet pouvait légalement tenir compte de la superficie de ces terres pour apprécier la superficie des terres exploitées par les intéressés.

Nous vous proposons de réserver le sort inverse à l'arrêt de la cour qui statue sur la légalité des sanctions, objet du second pourvoi.

Les juges du fond se sont prononcés sur les sanctions, en qualité de juge pleine juridiction, comme l'impose l'article L. 331-8 du code rural et de la pêche maritime. Nous ne croyons pas, contrairement à ce que soutient le pourvoi qu'il s'en déduise que le juge devait se prononcer en toute hypothèse au regard des circonstances de droit et de fait prévalant à la date de sa décision. Le plein contentieux vous le savez, ne présente pas de caractéristiques homogènes et s'il est des hypothèses dans lesquelles l'office du juge de pleine juridiction est non d'apprécier la légalité de l'acte mais de se prononcer elle-même sur les droits des intéressés (Section, 8 janvier 1982, Aldana Barrena, p. 9, 11 juin 2003, M. X..., Rec.T.), tel n'est, loin s'en faut, pas toujours le cas⁴. Dans le domaine des sanctions notamment, sauf

⁴ Voir, sur ce point notamment, AJDA 2011, p. 156, Le plein contentieux et ses faux-semblants, Damien

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.

hypothèse spécifique⁵, vous jugez qu'au stade de l'examen de la légalité de la décision prise, le juge se prononce à la date à laquelle la sanction a été infligée et que c'est seulement en cas de réformation qu'il se place à la date à laquelle il statue (13 juillet 2011, Société Edelweiss Gestion et autres, n° 327980 et 329120, aux Tables). Votre décision Sté Atom (Ass, 16 février 2009, Sté Atom, 274000, p. 25), invoquée par MM J... ne dit pas autre chose, laquelle autorise seulement la prise en compte d'un élément de droit nouveau devant le juge afin de faire jouer, dans le domaine répressif, la rétroactivité *in mitius*.

En revanche, les requérants visent juste lorsqu'ils font valoir qu'au stade du recours administratif devant la commission des recours saisie en vertu de l'article L. 331-8 du code rural et de la pêche maritime de nouveaux éléments pouvaient être pris en compte.

L'article L. 331-8 conserve une petite ambiguïté mais la saisine de la commission paraît bien constituer un préalable obligatoire à celle du juge. C'est ainsi que l'on analysé à plusieurs reprises vos rapporteurs publics (ccl E. Glaser, Sect 11 fev 2005 Ogec du sacré cœur, 259290, rec, ccl. JP Thiellay, 28 novembre 2008, SCEA de Caltot et autres, Rec. T), votre section du rapport et des études dans son rapport de 2008 sur Les recours administratifs préalables obligatoires⁶ et c'est la pratique. Tant les travaux parlementaires de la loi d'orientation agricole de 1999 que les dispositions réglementaires du code rural confortent cette idée, lesquels décrivent la procédure devant la commission comme un passage obligé de l'exploitant qui entend contester la sanction prise à son encontre. Il peut ainsi être déduit de l'économie des textes comme de l'organisation du recours préalable, que ce dernier est bien obligatoire (cf, s'agissant du contentieux du remembrement rural, 17 novembre 1950, Garnoy, p. 103, en matière de santé, 3 mai 2002, Clinique médicale de pneumologie Sainte-Anne, 224565, Rec)⁷.

La décision de la commission se substitue dès lors à celle du préfet, ce qui implique qu'elle se prononce sur le quantum de la sanction au regard des circonstances de fait et de droit existant à la date de sa décision (Ass., 29 mars 1968, Manufacture française des pneus Michelin, rec, 13 nov. 1991, Girer: Lebon) et notamment, des efforts, même postérieurs au prononcé de la sanction (Sté Optical Center, 396050, Rec. T. p. 617). La cour administrative d'appel a pourtant en l'espèce refusé de tenir compte de ce que les requérants avaient modifié les conditions de leur exploitation en avril 2015, alors que cette donnée était opérante devant la commission de recours qui s'est prononcée à la fin du mois de juin. Ainsi que le souligne le pourvoi, les requérants, qui mettaient en avant les modifications juridiques des conditions d'exploitation des terres, entendaient obtenir une modulation de la sanction. Ils étaient en droit eu égard à la date de ces modifications, de s'en prévaloir devant la commission.

Botteghi, Alexandre Lallet, responsables du centre de recherches et de diffusion juridiques.

⁵ cf Centre hospitalier Auban-Moët d' Epernay, 20 décembre 1985, 66139.

⁶ EDCE, 2008, p. 187.

⁷ R. Chapus, Contentieux administratif, Montchrestien, 13 édition, § 506 et suivant

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.

Nous vous proposons de sanctionner l'erreur de droit commise par la cour.

PCMNC :

- au rejet du pourvoi enregistré sous le n° 432801,
- dans l'affaire enregistrée sous le n° 432802 à l'annulation de l'arrêt de la CAA de Nantes, au renvoi de l'affaire devant cette dernière et à ce que l'Etat verse la somme de 1500 euros chacun à MM Xavier et Laurent J....

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.