

N° 439742 – M. B...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 20 octobre 2021

Décision du 30 novembre 2021

Mentionnée aux tables

Conclusions

Mme Cécile Barrois de Sarigny, Rapporteur publique

Exploitant agricole dans les Ardennes, associé au sein d'une SCEA, M. B... a racheté 99% des parts sociales d'une EARL (La Cheptellière) qui exploite des terres en Indre-et-Loire. Le préfet de ce dernier département a estimé qu'une telle acquisition était soumise à autorisation d'exploiter et a par conséquent mis en demeure M. B... de régulariser sa situation, ce que celui-ci s'est refusé à faire. Le préfet d'Indre et Loire a infligé une sanction pécuniaire de 78 223 euros à l'exploitant récalcitrant, ce que la commission des recours en matière de contrôle des structures des exploitations de la région Centre a confirmé.

M. Braconnier vous demande l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes refusant, à la suite du tribunal administratif d'Orléans, d'annuler la décision de la commission.

Son pourvoi soulève une question de procédure et une question de fond.

La première intéresse les droits de la défense, dont le requérant soutient qu'ils ont été méconnus en l'espèce dès lors qu'il n'a pas été mis à même de demander la communication de son dossier et des pièces au vu desquelles le manquement qui lui était reproché a été retenu par le préfet.

En cassation, M. B... critique sur le terrain de l'erreur de droit le raisonnement de la cour, qui, procédant par adoption de motifs de premiers juges, a écarté le moyen tiré du non-respect des droits de la défense en le jugeant doublement inopérant. Non seulement la procédure suivie devant le préfet devait être regardée comme purgée par le recours administratif préalable obligatoire devant la commission de recours et, par ailleurs, aucune obligation spécifique de communication du dossier n'est posée devant cette commission, notamment dans le code rural et de la pêche maritime (CRPM). La cour a jugé le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) inapplicable en raison de l'existence d'une disposition organisant une procédure contradictoire particulière.

Le cadre de raisonnement posé nous paraît être le bon. Prise sur recours administratif préalable obligatoire, ainsi que le juge votre récente décision J... (2 juillet 2021, 432802, rec. T.), la décision de la commission de recours prévue à l'article L. 331-8 du code rural et de la pêche maritime contre les sanctions prononcées sur le fondement de l'article L. 331-7 de ce code se substitue à la sanction initialement décidée par le préfet (Sect. 30 mars 1973, Sieur G..., p. 269). Les vices dont serait entachée cette première décision ne sont dès lors en principe pas susceptibles d'être invoqués contre la décision finale prise par la commission.

Vous jugez depuis la décision de Section H... (Section du 18 novembre 2005, H..., n° 270075, Rec. p. 513) que certains vices de la procédure initiale peuvent contaminer la décision finale et demeurent dès lors opérants. Il en va ainsi d'irrégularités auxquelles le recours administratif préalable obligatoire ne peut remédier eu égard à la nature de celles-ci (24 novembre 2006, M. X..., 275645, Rec. T. pp. 732-733) ou d'hypothèses dans lesquelles le recours ne permet pas la mise en œuvre d'une garantie équivalente, en temps utile (a contrario, 26 décembre 2012, Fédération française d'athlétisme, n° 350833, T. pp. 895-1002, 18 mars 2020, Département de la Loire, 424413, Rec. T.). En présence de garanties équivalentes à la procédure initiale en revanche, vous n'hésitez pas à juger que la décision prise sur recours administratif préalable obligatoire se substitue entièrement à la décision initiale (26 décembre 2012, Fédération française d'athlétisme, n° 350833, T. pp. 895-1002, 28 février 2020, Fédération française de football, 424347, Rec. T.). Tel est le cas de la décision prise par la commission de recours devant laquelle les articles L. 331-8 et R. 331-11 du CRPM imposent de façon analogue à ce qui se passe devant le préfet en vertu de l'article L. 331-7, que l'intéressé soit mis à même de présenter ses observations, écrites et orale, préalablement à la décision prise par la commission.

L'obligation de mettre l'intéressé à même de consulter son dossier n'est reprise par aucune de ces dispositions.

Ainsi que l'a relevé à juste titre le tribunal administratif, repris par la cour, l'article L. 122-2 du CRPA, qui pose une telle obligation, n'est quant à lui pas applicable lorsque « *des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière* » (2° de l'article L. 121-1 CRPA). Votre jurisprudence – dégagée sous l'empire de la loi du 12 avril 2000 reprise à droit constant par le CRPA – est assez exigeante pour considérer qu'une disposition législative instaure une procédure particulière. Le texte qui prévoit qu'un administré doit être mis à même de présenter des observations est ainsi regardé comme un simple rappel du principe général des droits de la défense mais pas comme une procédure particulière qui permettrait d'écarter les dispositions transversales (30 janvier 2008, Sté Laboratoires Mayoly Spindler, Rec.T., 3 mars 2002, Société Labo'Life Espana, p. 120 ; 12 juin 2002, Caisse de décès « Union d'épargne d'Alsace et de Lorraine », T. p. 593). De même, lorsque le pouvoir réglementaire a prévu l'organisation d'une procédure contradictoire, vous n'hésitez pas à en prolonger les exigences par une application combinée de celle-ci et de la loi du 12 avril 2000 reprise par le CRPA (possibilité de se faire représenter par une personne de son choix – issue de la loi du 12 avril 2000 – en sus de celle – prévue par voie réglementaire – de présenter des observations écrites ou d'être entendu, 9 avril 2010, Confédération générale du travail - Force Ouvrière, 323246, Rec. T.).

Il nous semble qu'en l'espèce, vous devrez bien relever qu'une procédure particulière est prévue par les textes qui déroge aux obligations posées par le CRPA en matière de communication du dossier.

Devant le préfet tout d'abord, l'article L. 331-7 du CRPM décrit précisément la procédure de sanction, depuis la mise en demeure jusqu'à la sanction pécuniaire, avec notamment, lorsque la cessation de l'exploitation est ordonnée, la possibilité donnée à l'intéressé, dans le délai qui

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.

lui est imparti, de présenter des observations orales ou écrites. Les dispositions vont au-delà du rappel du principe des droits de la défense, elles en déclinent les modalités. Le schéma est le même, nous l'avons dit, devant la commission de recours devant laquelle le code prévoit des observations écrites, la possibilité de se faire entendre et de se faire assister, à la différence près que la procédure est décrite au niveau réglementaire à l'article R. 331-11 du CRPM. Mais si l'article L. 121-1 du CRPA se réfère à l'existence d'une procédure dérogatoire instituée « au niveau législatif¹ », il n'exclut pas – votre jurisprudence en témoigne- de prendre appui sur des procédures décrites par un texte réglementaire pris pour l'application de dispositions législatives (31 mars 2017, Mme Z..., 395624, 395625, rec. T., ccl contraires J. Lessi). On voit que la logique qui préside à l'application de la dérogation est avant tout celle que traduit l'adage *specialia generalibus derogant*, à laquelle fait désormais écho l'article L. 100-1 du CRPA qui relève, sans distinguer le niveau de norme que « *Le présent code régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables* ». Dans ces conditions, une simple accroche législative peut suffire dès lors qu'elle atteste que le législateur a entendu s'emparer de la question de la procédure applicable. Associée à des dispositions réglementaires précises sur les modalités de cette procédure, cette disposition conduit à se placer hors du champ du CRPA. L'ancrage législatif est double en l'espèce, la mention à l'article L. 331-8 du CRPM du caractère contradictoire de l'instruction devant la commission de recours, et, à l'article L. 311-11 le renvoi des conditions d'application du chapitre dans lequel s'insère notamment l'article L. 311-8 à un décret en Conseil d'Etat.

Le moyen tiré de la méconnaissance de l'obligation de communication du dossier, posé à l'article L. 122-2 du CRPA était dès lors inopérant devant la commission ainsi que l'ont jugé les juges du fond. L'invocation de la règle spécifique² de communication du dossier posée par ce texte était bien vaine.

¹ Cf pour des dispositifs législatifs dérogatoires, en matière de RSA, 16 oct. 2013, *M. et Mme W...*, n° 368174, au Recueil ; en matière d'OQTF, avis 26 novembre 2008, *Silidor*, n° 315441, au Rec.

² Si le droit à communication du dossier ne peut s'appuyer sur cette disposition du CRPA, sa mise en œuvre ne paraît pas totalement exclue, dès lors que la jurisprudence du Conseil d'Etat comme celle du Conseil constitutionnel lie ce droit au principe général des droits de la défense, applicable même sans texte (décision n° 88-248 DC 17 janvier 1989, décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, cons. 69, 30 janvier 2012, Min de l'intérieur c/ Sté aéroport de Paris, 349009, 3490010, 349011, Rec. T. pp. 559-1006). Il n'est toutefois pas certains que ce droit comporte les mêmes exigences selon qu'il prenne appui sur les dispositions du CRPA, - et plus généralement d'un texte, ou non. Notamment, s'il se déduit assez aisément d'une obligation textuelle de communication que l'intéressé doit être informé de l'existence d'un dossier et de la possibilité de demander à y avoir accès (cf, loi de 1905, 21 juin 1996, Commune de Buchères, 140775, Rec) que la mise en œuvre du principe, plus diffus, paraît avant tout exiger de l'administration (sauf hypothèse particulière, et il en est notamment en matière de licenciement de salariés protégés eu égard aux garanties posées par voie jurisprudentielle, cf, 15 décembre 2010, F..., 325838, Rec. T. pp. 613-1005 s'inscrivant dans le prolongement de Section Rodriguez du 24 novembre 2006, p. 481, Sangare du 9 juillet 2007, T. p. 651, ainsi qu'en matière fiscale, en cas de procédure d'imposition d'office, dans une hypothèse dans laquelle l'administration se fonde sur des renseignements collectés pas le fisc, SA Antipolia du 3 décembre 1990, p. 350 ; RJF 2/91 n° 198, 13 octobre 1999, Min. économie et finances c/ Epoux BL..., t. p. 734) qu'elle réponde favorablement à une demande de communication (30 décembre 2013, Ministre de l'agriculture c./ société Laurenti, p. 357, n° 354587, 29 juin 2016, EURL DLM Sécurité, n° 398398, T. pp. 612-620-795-934, 6 mai 2019, Office français de l'immigration et

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.

Vous pourrez écarter le premier moyen d'erreur de droit.

La deuxième question que soulève le dossier a trait aux conditions dans lesquelles, une prise de participation dans une société peut être regardée comme une opération d'agrandissement au sens de l'article L. 331-2 du CRPM.

Le sujet a déjà été largement défriché par votre jurisprudence récente.

L'article L. 331-2 du CRPA définit les opérations agricoles qui sont soumises à autorisation préalable au titre des structures agricoles en fonction du dépassement par la surface totale des terres exploitées du seuil défini par le schéma départemental de mise en valeur . Dans la version du texte applicable, c'est-à-dire après l'intervention de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole mais avant la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt n° 2014-1170 du 13 octobre 2014³ , le 5° de ce texte mentionne notamment « *Les agrandissements ou réunions d'exploitations pour les biens dont la distance par rapport au siège de l'exploitation du demandeur est supérieure à un maximum fixé par le schéma directeur départemental des structures (...)* ». L'article précise que « *Pour déterminer la superficie totale mise en valeur, il est tenu compte des superficies exploitées par le demandeur sous quelque forme que ce soit (...)* ». Donnant toute sa portée à cette dernière mention, vous avez jugé dans votre décision J... du 2 juillet 2021 (n°432801, aux tables sur ce point, du même jour que la précédente citée) que la superficie totale de mise en valeur d'une terre par un exploitant pouvait inclure les unités de production d'une personne associée à une société à objet agricole dès lors qu'elle participe effectivement aux travaux. Ce faisant, vous vous êtes démarqués de l'approche purement capitalistique qui aurait consisté à attirer dans le calcul toutes les prises de participations des exploitants, ce qui aurait heurté le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, dont le Conseil constitutionnel a jugé à propos de la loi du 13 octobre 2014 – qui n'est pas en cause dans notre espèce – qu'elle interdisait de réserver la qualification d'agrandissement aux prises de participation ne conduisant pas à une prise de participation significative, 2014-701 DC du 9 octobre 2014). Votre décision J... se réfère à la notion de participation effective, qui fait écho à l'article R. 311-1 du CRPM dans sa version actuelle, dont vous avez jugé qu'elle s'inscrivait bien dans le sens de la jurisprudence constitutionnelle (31 mars 2017 Fédération nationale de la propriété privée rurale, FNPPR, 392875, 393694, restée inédite).

Précisions que si la prise de participation ne constitue pas une condition nécessaire et suffisante pour caractériser l'agrandissement au sens de l'article L. 331-2 du CRPM, la circonstance que le législateur ait choisit en 2006 de ne plus faire automatiquement dépendre du champ du contrôle des structures certaines prises de participation financières au capital

de l'intégration, Rec. T., 417756).

³ le législateur a subordonné l'application de l'ensemble des dispositions du code rural et de la pêche maritime relatives au contrôle des structures issues de la loi du 13 octobre 2014 à l'entrée en vigueur des schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles. Le schéma directeur régional des exploitations agricoles de la région Centre-Val de Loire est entré en vigueur le 1er juillet 2016. Les dispositions du code rural et de la pêche maritime antérieures à la loi du 13 octobre 2014 s'appliquaient donc lorsqu'est intervenue la décision contestée de la commission des recours du 4 avril 2016.

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.

d'une exploitation ainsi que la modification dans la répartition des parts ou action d'une société exploitant une installation⁴, ne s'oppose pas quant à elle à ce qu'un agrandissement puisse être constaté à la suite de l'une ou l'autre de ces opérations et notamment, comme en l'espèce, d'une prise de participation. Les travaux parlementaires cités par le requérant attestent bien de la volonté du législateur d'éviter toute lourdeur administrative liée à l'automatisme d'un contrôle mais pas celle d'exclure qu'une évolution des rapports capitalistiques entre exploitants fasse l'objet d'un contrôle au titre des structures agricoles.

Il s'infère dès lors des textes, interprétés par votre jurisprudence, que si l'entrée d'un associé exploitant au capital d'une société n'implique pas *ipso-facto* la prise en compte des terres mises en valeur par ces dernières pour la détermination de la superficie exploitée par l'associé, elle l'induit en revanche dès lors que ce dernier contribue bien à l'exploitation en participant effectivement aux processus de décisions liés à l'exploitation, contribuant ainsi lui-même à leur mise en valeur. Une prise de participation majoritaire, comme en l'espèce (il est question de 99 % des parts) est nécessairement le signe d'une telle participation effective. M. B... est d'ailleurs « associé exploitant » de l'EARL La Cheptellière dont il a acquis les parts. La question de la participation effective n'est en tout état de cause pas discutée.

La cour n'a ici encore, pas commis d'erreur de droit. Il n'est pas contesté qu'en l'espèce le seuil de surface comme celui de distance fixés par le schéma départemental étaient dépassés.

Les deux autres moyens du pourvoi vous retiendront moins longtemps.

Si elle a été explicitée récemment par votre jurisprudence, la législation sur le contrôle des structures agricoles, notamment l'article L. 331-2 du CRPM, est assez claire sur le champ de l'autorisation préalable pour que vous ne voyez aucune méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines dans la possibilité d'en sanctionner la méconnaissance par les professionnels concernés sur le fondement de votre jurisprudence Groupement d'employeurs Plusagri, du 16 décembre 2016 (p. 553).

Vous devez enfin apprécier le caractère proportionné de la sanction prononcée dans le cadre d'un contrôle du type de celui initié par votre jurisprudence Y... (Ass., 30 décembre 2014, M. Y..., n° 381245, p. 443) que vous avez récemment rendu applicable aux recours dirigés contre des décisions prises par les juridictions de fond statuant comme juge de plein contentieux sur une sanction (Sté Air France du 11 décembre 2020, 427744, au Recueil, dans le prolongement de la jurisprudence relatives aux décisions du juge statuant en excès de pouvoir sur des sanctions disciplinaires, CE, 27 février 2015, La Poste, n° 376598, 381828, p. 64). Nous ne voyons en l'espèce aucune raison de considérer que la sanction validée par le juge du fond était hors de proportion. Celle-ci, qui se situe dans le premier quart de la fourchette prévue par l'article L. 331-7 du code rural et de la pêche maritime, sanctionne un comportement fautif d'ampleur consistant à ne pas avoir sollicité d'autorisation, après mise en

⁴ qui a pour effet de faire franchir à l'un des membres, seul ou avec son conjoint et ses ayants droit, le seuil de 50 % du capital.

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.

demeure de régularisation, alors que la surface totale de terres mises en valeur excédait d'une fois et demi le seuil de 102 hectare posé par le schéma départemental d'Indre et Loire.

PCMNC au rejet du pourvoi.

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.