

N° 440585

M. A...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 27 juin 2022

Lecture du 12 juillet 2022

Conclusions

M. Maxime BOUTRON, Rapporteur public

Vous avez à **connaître pour la seconde fois du litige qui oppose deux exploitants agricoles**, M. A... d'une part et le Groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) Pors Clochet d'autre part à propos de l'autorisation d'exploiter des terres appartenant à M. André Le Corre, parti en retraite en 2007, et situées sur les communes de Carnoët et de Plourac'h dans les Côtes d'Armor. Cette affaire pose une **double question** d'application dans le temps des nouveaux schémas régionaux des exploitations agricoles et d'obligation pour le juge de relever d'office l'existence de demandes concurrentes régulières dans l'attribution des parcelles.

1. Le 22 octobre 2007, M. A..., jeune agriculteur, a été autorisé par le préfet à exploiter 62ha37 de ces terres. Le GAEC au sein duquel figure l'épouse de M. le Corre, a été autorisé par une décision du 30 janvier 2008 à exploiter 59ha36 des mêmes terres.

Par un jugement du 15 mars 2011, le tribunal administratif de Rennes a annulé l'arrêté du préfet au motif que la demande du GAEC n'était pas prioritaire sur celle de M. A... en application de l'article L. 331-1 du code rural et de la pêche maritime. Par un arrêt du 15 novembre 2012, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé ce jugement et a rejeté la demande de M. A... au motif que le préfet avait pu délivrer l'arrêté dès lors que ces terres ne pouvaient être regardées comme un bien disponible au sens du schéma directeur départemental, et que, par suite, l'ordre de priorité fixé par le schéma n'était pas applicable à la demande présentée par le GAEC, qui portait sur un projet de réunion d'exploitations agricoles en s'associant avec Mme Le Corre, épouse du propriétaire du terrain. Par une décision M. A... (11 février 2015, n°365548), vous avez annulé cet arrêt au motif que la cour n'avait pas recherché si Mme Le Corre avait pu régulièrement reprendre l'exploitation des terres précédemment exploitées par son mari sans demander d'autorisation d'exploitation et si, dans la négative, elle détenait une autorisation à la date de l'arrêté litigieux.

2. A la suite de cette décision, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté la requête du GAEC de Pors Clochet demandant l'annulation du jugement du 15 mars 2011, en retenant que, dans la mesure où Mme Le Corre ne détenait pas d'autorisation d'exploiter les terres de son mari, celles-ci devaient être regardées comme disponibles le 30 janvier 2008 et que le

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.

projet de M. A... était prioritaire sur celui du GAEC. A l'issue, le préfet des Côtes d'Armor a par un arrêté en date du 22 juillet 2017, autorisé M. A... à exploiter les 62ha de terrain situés sur les communes de Carnoët et Ploura'ch. Mais par un arrêté en date du 12 juillet 2016, il a autorisé le GAEC de Pors Clochet qui avait confirmé sa demande du 14 janvier 2008 par un dossier enregistré le 11 avril 2016, à exploiter ce même terrain de 59ha situé sur les communes de Carnoët et Ploura'ch.

Saisi par M. A..., le tribunal administratif de Rennes a, par un jugement du 22 juin 2018, annulé l'arrêté contesté au motif que le préfet s'était fondé sur le schéma directeur départemental des structures agricoles (SDDSA) alors qu'au 12 juillet 2016, date de sa décision, le schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) était entré en vigueur.

Saisie en appel par le ministre de l'agriculture, la cour administrative d'appel a, par un arrêt du 13 mars 2020, annulé le jugement du TA de Rennes au motif que le préfet avait pu fonder à bon droit sa décision sur le schéma directeur départemental, **la demande du GAEC ayant été enregistrée avant l'entrée en vigueur du schéma directeur régional** le 28 juin 2016. M. A... se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

I. Le premier moyen dont vous êtes saisis porte sur l'applicabilité du schéma directeur régional des exploitations agricoles, dont les modalités d'entrée en vigueur sont prévues par l'article 93 de la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt aux demandes déposées avant son entrée en vigueur

1.1 La loi du 13 octobre 2014 a prévu la mise en place de schémas régionaux et non plus départementaux. Le schéma directeur régional, établi par arrêté du 28 juin 2016, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture de région le 30 juin suivant, est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Mais la demande du GAEC avait été enregistrée le 11 avril 2016, soit antérieurement. La Cour s'est donc prononcée au regard du schéma directeur départemental, contrairement au tribunal administratif de Rennes, qui dans son jugement du 22 juin 2018 s'était fondé sur le schéma régional.

En application de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime, « *Le schéma directeur régional des exploitations agricoles fixe les conditions de mise en œuvre* » du chapitre I^{er} du titre III du livre III du même code, relatif au « *contrôle des structures des exploitations agricoles* ».

Or, aux termes du paragraphe IX de l'article 93 de la loi du 13 octobre 2014 précitée : « *Les schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles mentionnés à l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction résultant de la présente loi, sont arrêtés dans un délai d'un an à compter de sa publication. / Jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma directeur régional des exploitations agricoles, le contrôle des structures s'applique selon les modalités, les seuils et les critères définis par le schéma directeur des structures agricoles de chaque département. / Les unités de référence arrêtées par le représentant de l'Etat dans le département s'appliquent jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma directeur régional des exploitations agricoles* ». **La loi n'est donc pas explicite sur son application dans le temps,**

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.

quand le dépôt du dossier d'une part et la décision du préfet d'autre part tombent de part et d'autre de la date d'entrée en vigueur du nouveau schéma.

L'article 4 du décret n° 2015-713 du 22 juin 2015 relatif au schéma directeur régional des exploitations agricoles et au contrôle des structures des exploitations agricoles dispose : « I. - *Les articles 2 et 3 du présent décret entrent en vigueur à la même date que le schéma directeur régional des exploitations agricoles.* / II. - ***Les demandes et déclarations déposées en application des I ou II de l'article L. 331-2 dans sa rédaction antérieure à la loi du 13 octobre 2014 susvisée avant la date mentionnée au I, ainsi que, le cas échéant, les dossiers concurrents relevant des mêmes dispositions déposés après cette date, demeurent soumis aux dispositions des articles R. 331-1 à R. 331-12 dans leur rédaction antérieure au présent décret*** ».

Dans la décision des 5/4 CHR du 31 mars 2017, fédération nationale de la propriété privée rurale (392875, 393694, concls de Nicolas Polge), vous avez simplement rappelé qu'il résultait de ces dispositions que le législateur avait 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. **Mais vous n'avez pas tranché la situation d'application de la loi dans le temps**, quand les deux actes susceptibles de produire des effets juridiques, savoir le dépôt du dossier d'une part et la décision du préfet d'autre part sont tombés de part et d'autre de la ligne de démarcation temporelle.

Le tribunal administratif a estimé que l'entrée en vigueur du schéma directeur régional des exploitations agricoles en Bretagne entraînait l'application immédiate y compris aux demandes en cours de tout le nouveau régime. La Cour a fait le choix contraire.

1.2 Nous vous proposons de juger qu'elle n'a commis **aucune erreur de droit** pour deux raisons concordantes et qui se confondent :

- **Un argument de texte d'abord** : selon l'article 4 du décret du 22 juin 2015, les demandes d'autorisation d'exploiter des terres agricoles déposées avant la date d'entrée en vigueur des schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles ainsi que, le cas échéant, les dossiers concurrents déposés après cette date, demeurent soumis aux dispositions des articles R. 331-1 à R. 331-12 du code rural et de la pêche maritime dans leur rédaction antérieure à ce décret.
- **Un argument d'effet des annulations contentieuses ensuite** : la confirmation de demande en 2016 n'a eu d'autre effet que de faire courir un nouveau délai pour faire naître une décision d'autorisation tacite, de sorte que cette confirmation ne doit pas être regardée comme constituant une nouvelle demande, l'administration étant à nouveau saisie de la demande de 2008 et l'examinant au vu du droit applicable au moment où elle se prononce. C'est le schéma départemental de 2012 dont elle devait faire application, le schéma régional de 2016 n'étant pas entré en vigueur à la date de la confirmation de la demande, à laquelle il convient de se placer en application de l'article 4 du décret du 22 juin 2015.

Vous pourrez donc écarter ce moyen.

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.

II. La seconde question porte sur l'obligation pour le juge de relever d'office l'irrégularité du refus du Préfet d'enregistrer une demande concurrente

Aux termes de l'article R. 331-4 du même code dans sa version applicable au litige : « *La demande de l'autorisation mentionnée à l'article L. 331-2 est établie selon le modèle défini par le ministre de l'agriculture et accompagnée des éléments justificatifs dont la liste est annexée à ce modèle. / 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 / (...) / Après avoir vérifié que le dossier comporte les pièces requises en application du premier alinéa, le service chargé de l'instruction l'enregistre et délivre au demandeur un accusé de réception* ».

Vous avez jugé récemment que s'il résulte de l'article R. 331-4 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) que, lorsque la demande d'autorisation d'exploitation agricole émane d'une personne qui n'est pas propriétaire des parcelles en cause, cette personne doit en principe avoir informé elle-même le propriétaire de sa candidature, l'absence dans le dossier de demande de la pièce établissant qu'il a procédé à cette information n'est pas par elle-même de nature à entacher sa demande d'irrégularité, dès lors que le propriétaire a été effectivement informé de sa candidature, y compris, le cas échéant, par l'administration au cours de l'instruction du dossier, dans des conditions lui permettant de présenter, en temps utile, ses observations écrites (CE, 5/6 CHR, 16 juin 2021, 437587, MM. B..., aux tables).

Pour écarter le moyen tiré de la méconnaissance par le préfet du rang de priorité résultant du schéma directeur départemental par l'autorisation délivrée au GAEC de Pors Clochet, la cour administrative d'appel a constaté qu'aucune demande concurrente n'avait été valablement présentée avant le 12 juillet 2016 en relevant que celles déposées les 22 avril et 30 juin 2016 par M. A... avaient été écartées par le préfet au stade de l'enregistrement. M. A... estime que la Cour a commis une erreur de droit en jugeant que le préfet n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en retenant que la demande du GAEC de Pors Clochet avait été présentée en dehors de toute situation de concurrence **et en ne soulevant pas d'office le moyen tiré de l'irrégularité des refus de la préfecture** d'enregistrer ses demandes portant sur une partie des mêmes terres.

Il estime en particulier que le préfet a méconnu les dispositions du dernier alinéa de l'article R. 331-4 du code rural et de la pêche maritime qui se bornent à renvoyer aux seules exigences posées par le premier alinéa de cet article, pour refuser de procéder à l'enregistrement de ses demandes et fait valoir que **son dossier devait être regardé comme complet alors même qu'il n'avait pas répondu aux demandes de régularisation** qui lui avaient été adressées par le service préfectoral chargé de l'instruction en produisant la pièce justifiant qu'il avait satisfait aux exigences du deuxième alinéa de cet article concernant l'obligation d'informer le propriétaire de la candidature.

Mais ce moyen n'avait pas été présenté au juge du fond. Celui qui était présenté en appel portant uniquement sur l'existence d'une proposition concurrente, qui plus est sous l'angle de l'insuffisance de motivation.

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.

Il s'agit de déterminer s'il devait être relevé d'office par la Cour comme vous y invite le pourvoi.

Votre avis de Section, Mme C..., 30 décembre 2013 (367615, Rec. p342) juge certes qu'en raison des effets qui s'y attachent, l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, emporte, lorsque le juge est saisi de conclusions recevables, l'annulation par voie de conséquence des décisions administratives consécutives qui n'auraient pu légalement être prises en l'absence de l'acte annulé ou qui sont en l'espèce intervenues en raison de l'acte annulé. Il en va ainsi, notamment, des décisions qui ont été prises en application de l'acte annulé et de celles dont l'acte annulé constitue la base légale. Et il incombe donc au juge de l'excès de pouvoir, lorsqu'il est saisi de conclusions recevables dirigées contre de telles décisions consécutives, de prononcer leur annulation par voie de conséquence, le cas échéant en relevant d'office un tel moyen qui découle de l'autorité absolue de chose jugée qui s'attache à l'annulation du premier acte. Comme l'indiquait Xavier Domino dans ses conclusions « *l'annulation par voie de conséquence a toujours permis dans votre jurisprudence que, à côté des cas de liens indissociables et évidents, qui auraient donné lieu à une exception d'illégalité opérante, vous teniez également compte d'enchaînements de décisions où le lien est juridiquement moins objectif, plus fin à déceler, plus tributaire des circonstances de l'espèce* ».

Et, en matière d'exploitation, il y a la **mise en œuvre d'un ordre de priorité**. Et vous jugez (CE, 5/7 ssr, 30 juillet 2003, M. D..., 241999, T. p649) que « *que le préfet, saisi de demandes concurrentes d'autorisation d'exploiter portant sur les mêmes terres, doit, pour statuer sur ces demandes, observer l'ordre des priorités établi par le schéma directeur départemental des structures agricoles. Il peut être conduit à délivrer plusieurs autorisations lorsque plusieurs candidats à la reprise relèvent du même rang de priorité et qu'aucun autre candidat ne relève d'un rang supérieur* ».

Dans ces conditions, on peut estimer qu'un refus irrégulier d'enregistrer la demande de M. A... **aurait pu avoir un effet** sur la légalité de l'autorisation donnée au GAEC. Le moyen n'est donc pas inopérant. Il reste que le moyen n'était pas soulevé et n'avait pas à l'être d'office par la Cour, votre jurisprudence C... imposant une saisine régulière préalable contre les différents actes sauf autorité absolue de la chose jugée en cas d'annulation de l'un d'entre eux, et est donc nouveau en cassation.

Vous rejetterez donc ce second moyen.

PCMNC :

- Rejet du pourvoi
- Rejet des conclusions L. 761-1 du GAEC

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.