

N° 462416 – Ministre de l’agriculture et de l’alimentation  
N° 462503 - GAEC de la Ruais

5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 25 octobre 2023  
Décision du 12 décembre 2023

## CONCLUSIONS

**M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public**

*Le présent litige soulève une question importante et délicate portant sur la mise en œuvre du contrôle des structures agricoles. Il vous conduit, en effet, à déterminer si le préfet, saisi d’une demande d’autorisation d’exploiter, peut déroger à l’ordre de priorité établi par le schéma directeur régional.*

M. A... et le GAEC de la Ruais ont, en l’espèce, adressé au préfet des Côtes-d’Armor des demandes d’autorisation d’exploitation concurrentes, portant sur des parcelles de 54 hectares. Après plusieurs revirements, le préfet a finalement décidé, le 27 juillet 2018, de délivrer l’autorisation sollicitée au GAEC, et ce alors même que M. A... disposait d’une priorité au regard du schéma directeur régional. L’autorisation précédemment délivrée à M. A... a, en conséquence, été retirée.

M. A... a saisi le tribunal d’un recours tendant à l’annulation de cette décision ainsi que de celle rejetant son recours gracieux. Les premiers juges ont rejeté la requête mais la cour a fait droit à son appel et annulé les décisions contestées.

Le ministre et le GAEC, qui vous ont chacun saisi d’un pourvoi, reprochent essentiellement aux juges d’appel d’avoir retenu que ce n’est que dans des circonstances exceptionnelles que le préfet peut déroger à l’ordre de priorité établi par le schéma directeur régional.

### **Le cadre juridique du litige**

#### Historique

Destiné à prévenir la concentration des terres agricoles, le contrôle des structures agricoles a été mis en place, à l'origine, par une loi du 15 juin 1949, modifiée par une ordonnance du 27 décembre 1958.

Les partisans de ce dispositif, qui n'existe dans aucun autre État membre de l'Union européenne, soulignent qu'il a permis de contenir la nette hausse de la taille des exploitations constatée à l'étranger, en privilégiant des projets de taille moyenne et en prévenant le démembrement d'exploitations viables. Ainsi, par exemple, la taille moyenne des exploitations a crû de 150 % environ en France quand elle triplait aux Pays-Bas ou en Allemagne.

Au-delà de cet objectif principal, ses finalités spécifiques, ainsi que ses modalités de mise en œuvre, ont régulièrement évolué, au gré des différences de sensibilités politiques et compte tenu des mutations ayant affecté le monde agricole. Il nous suffira ici d'indiquer qu'alors que des lois du 23 février 2005 et du 5 janvier 2006 avaient nettement assoupli ce dispositif, afin d'alléger une charge administrative jugée excessive pour les exploitants, la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt s'est efforcée, au contraire, d'en restaurer l'efficacité, la précédente réforme ayant donné lieu à des pratiques de contournement, avec pour conséquences des agrandissements importants au détriment de l'installation de nouveaux agriculteurs.

Précisons encore que le Conseil constitutionnel a admis, dès 1984, la conformité du dispositif alors applicable à la Constitution, en retenant que si le contrôle des structures agricoles peut, dans certains cas, entraîner indirectement des limitations à l'exercice du droit de propriété, celles-ci ne présentent pas, du moins en l'état actuel du droit, un caractère de gravité telle que l'atteinte à ce droit de propriété dénature le sens et la portée de celui-ci (décision n° 84-172 DC du 26 juillet 1984). Vous avez confirmé cette position dans une décision X... du 12 février 2016 (n° 393700, B), en refusant de transmettre une QPC dirigée contre les dispositions dans leur rédaction antérieure à la réforme de 2014.

### Le dispositif actuel

- Venons-en aux dispositions aujourd'hui applicables. L'article L. 331-1 fixe les objectifs du contrôle des structures. Outre l'objectif principal, qui est de favoriser l'installation d'agriculteurs, il précise que ce contrôle vise également à assurer ou maintenir la viabilité des exploitations, à promouvoir le développement des systèmes de production et à maintenir une

agriculture diversifiée, riche en emplois et génératrice de valeur ajoutée, notamment en limitant les agrandissements et les concentrations d'exploitations.

Le 1° du I de l'article L. 331-2 identifie les opérations soumises à autorisation, parmi lesquelles notamment, comme en l'espèce, les installations, lorsque la surface totale excède un certain seuil.

Le I de l'article L. 331-3-1, qui est au cœur du présent litige, précise que l'autorisation « *peut être refusée* » dans certaines hypothèses, parmi lesquelles « *lorsqu'il existe un candidat à la reprise ou un preneur en place répondant à un rang de priorité supérieur au regard du schéma directeur régional des structures agricoles* ». Le texte renvoie sur ce point au III de l'article L. 312-1, dont il ressort que ce document, établi par le préfet de région, détermine les orientations de la politique régionale d'adaptation des structures d'exploitations agricoles, en tenant compte des spécificités des différents territoires et de l'ensemble des enjeux définis dans le plan régional de l'agriculture durable, et fixe à cette fin « *l'ordre des priorités entre les différents types d'opérations soumises à autorisation d'exploitation, en prenant en compte leur intérêt économique et environnemental* ».

- Les dispositions réglementaires prises pour l'application de la législation sur le contrôle des exploitations précisent que les demandes d'autorisation sont instruites par le préfet de région (article R 331-3) et que celui-ci dispose d'un délai de quatre mois pour statuer sur la demande à compter de la réception du dossier complet (I de l'article R. 331-6). Le II de cet article prévoit que la décision doit être motivée au regard du schéma directeur régional et des motifs de refus énumérés à l'article L. 331-3-1.

### **Réponse au moyen principal**

#### La position divergente des juges du fond

- En l'espèce, l'autorisation d'exploiter a été, comme nous l'avons dit, refusée à M. A... alors même que son rang de priorité au regard du schéma régional était supérieur à celui du GAEC. En effet, si les deux demandes étaient classées dans la même priorité 4.2. du schéma, à savoir l'installation d'agriculteur à titre exclusif ou principal, M. A... justifiait répondre, contrairement à son concurrent, à une sous-priorité définie par le schéma, dans la mesure où son projet tendait à convertir en bio l'exploitation conventionnelle existante.

Pour justifier qu'il soit ainsi dérogé à l'ordre de priorité, le préfet s'est fondé sur plusieurs séries de considération :

- ***D'une part***, l'autorisation tacite initialement consentie au groupement l'avait conduit à prendre des engagements importants, avec l'acquisition du cheptel, en lien notamment avec la location de la stabulation destinée au bétail et la conclusion d'un bail rural, alors que le requérant ne justifiait pas de financements ou de démarches en vue de son installation ;

- ***D'autre part***, le projet de reprise présenté par le GAEC permettait une installation, effective depuis le 1<sup>er</sup> mars 2018, de deux jeunes agriculteurs, alors que le projet de M. A... ne permettait l'installation que d'une personne.

▪ En première instance, pour juger légales les décisions litigieuses, le tribunal a retenu que le préfet n'était pas tenu de refuser une autorisation d'exploiter dès lors que le demandeur ou le titulaire d'autorisation concurrent bénéficie d'un rang de priorité supérieur. Il a ainsi écarté l'unique moyen d'erreur de droit dont il était saisi.

▪ Sans remettre en cause totalement la possibilité pour le préfet de s'écarter de l'ordre des priorités prévu par le schéma régional, la cour a toutefois jugé que cette faculté ne pouvait s'exercer « qu'à titre exceptionnel et si l'intérêt général ou des circonstances particulières le justifient ».

M. A... invoquant cette fois également un moyen d'erreur d'appréciation, l'arrêt attaqué retient que les éléments pris en compte par le préfet ne justifiaient pas qu'il soit dérogé à l'ordre des priorités, dès lors notamment qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que les engagements contractés par le GAEC ne pouvaient plus être remis en cause à la date de la décision litigieuse.

#### Les trois options envisageables

L'unique question de droit soulevée porte donc sur l'interprétation à donner au 1<sup>o</sup> du I de l'article L. 331-3-1. Trois réponses sont envisageables.

▪ La ***première***, qui est celle privilégiée devant vous par le ministre et le GAEC, rejoint la position du tribunal. Elle conduit à interpréter ces dispositions de façon littérale, en retenant qu'elles énumèrent les hypothèses dans lesquelles l'autorité administrative dispose de la simple faculté, et non de l'obligation, de rejeter la demande. Dans la logique de votre

jurisprudence relative aux lignes directrices, le préfet pourrait ainsi, en l'espèce, tenir compte d'autres considérations justifiant qu'il soit dérogé à l'ordre de priorité retenu par le schéma régional<sup>1</sup>.

- La **deuxième** interprétation, retenue par la cour, est un peu plus extensive. Elle conduit à encadrer plus strictement cette possibilité de dérogation, en exigeant la démonstration de circonstances exceptionnelles. On imagine qu'en la privilégiant, les juges d'appel entendaient éviter que le préfet ne contourne trop aisément les prescriptions du schéma régional.
- Enfin, la **troisième** interprétation possible, qui est celle soutenue devant vous par M. A..., conduit à lire l'article L. 331-3-1 comme énumérant les seules hypothèses dans lesquelles le refus peut être opposé au demandeur. Le législateur aurait ainsi entendu écrire que le préfet « ne peut » refuser la demande d'autorisation que dans les cas qu'il énumère. Il n'aurait, en revanche, pas entendu lui reconnaître, de façon générale, une marge d'appréciation dans l'ensemble des situations, très dissemblables, mentionnées aux 1° à 5° du I de cet article.

### Analyse

Si la troisième option que nous venons de présenter est la plus constructive au regard des termes de la loi, elle nous semble cependant la plus conforme à l'intention du législateur. En effet, cette lecture est celle qui trouvait à s'appliquer sous l'empire de la législation en vigueur avant 2014 et il ressort des travaux préparatoires que l'objectif poursuivi à travers l'élaboration des actuelles dispositions du 1° de l'article L 331-3-1 était bien de l'entériner, pas de donner davantage de marge d'appréciation au préfet.

- L'ancien article L. 331-3<sup>2</sup>, qui a pour origine une loi du 1er avril 1984, prévoyait ainsi que lorsqu'il se prononce sur la demande, le préfet « [devait] notamment » :  
« 1° *Observer l'ordre des priorités établi par le schéma départemental (...)* » ;  
« 2° *S'assurer, en cas d'agrandissement ou de réunion d'exploitations, que toutes les possibilités d'installation sur une exploitation viable ont été considérées* » ;  
« [3° à 9°] « *Prendre en compte* » un certain nombre de considérations, parmi lesquelles les conséquences économiques de la reprise envisagée, la situation personnelle du demandeur et

---

<sup>1</sup> C'est d'ailleurs le sens de l'instruction technique DGPE/SDPE/2016-561 du 7 juillet 2016 de la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

<sup>2</sup> Qui reprend des dispositions figurant antérieurement à son article L. 331-7, qui succédaient elles-mêmes à l'article 188-5-1 de l'ancien code rural

du preneur en place, la participation du demandeur à l'exploitation directe, le nombre d'emplois sur les exploitations, ou encore le bénéfice de la certification du mode de production biologique et l'intérêt environnemental de l'opération.

Les motifs de refus n'étaient donc pas définis de façon exhaustive, le législateur se bornant à énumérer certains des critères d'appréciation devant être pris en compte.

La seule hypothèse dans laquelle la demande ne pouvait qu'être refusée portait précisément sur la situation, qui nous occupe aujourd'hui, dans laquelle un autre projet était reconnu prioritaire en application du schéma départemental. Cela ressortait des termes-mêmes de la loi, et vous aviez consacré cette interprétation littérale en jugeant que la délivrance de plusieurs autorisations n'était désormais envisageable que dans le cas où les demandeurs relèveraient du même rang de priorité (CE, 28 octobre 1994, Dartois, n° 114648, A).

Si le préfet était saisi d'une demande concernant des terres pour lesquelles il avait déjà délivré une autorisation, il ne pouvait l'accueillir si le nouveau candidat était moins prioritaire que le titulaire de l'autorisation. S'il justifiait d'une priorité égale ou supérieure, l'administration devait, au contraire, faire droit à sa demande (CE, 20 mai 1996, Ministre de l'agriculture et de la forêt c/ B..., n° 118194). Il en allait de même si, alors que l'opération envisagée par l'autre agriculteur prioritaire n'était pas soumise à autorisation, ce dernier n'en avait pas moins exprimé son souhait d'exploiter les terres en établissant la réalité et le sérieux de son projet (Section, 28 juillet 1999, L..., n° 177406, concl. D. Chauvaux<sup>3</sup>).

Aucune possibilité de dérogation, même à titre exceptionnel, n'était ainsi envisageable.

▪ Or, comme il vient d'être dit, il ressort tant de l'exposé des motifs du projet de loi<sup>4</sup> que des rapports de commission à l'Assemblée nationale<sup>5</sup> et au Sénat<sup>6</sup> que l'objectif poursuivi par le législateur en 2014 n'était nullement de remettre en cause cette jurisprudence solidement ancrée, bien au contraire.

---

<sup>3</sup> V. également décision X... précitée : le préfet, saisi de demandes concurrentes d'autorisation d'exploiter portant sur les mêmes terres, est tenu, pour statuer sur ces demandes, de respecter l'ordre des priorités établi par le schéma directeur départemental des structures agricoles

<sup>4</sup> « *Le contrôle des structures est sécurisé juridiquement en définissant son champ d'application en cohérence avec les objectifs ainsi précisés, tenant compte de la jurisprudence qui s'est développée au cours de ces dernières années. Certaines opérations, par nature contraires aux objectifs poursuivis (concentration d'exploitations, mise à disposition de terres au bénéfice d'une société entraînant la diminution du nombre d'actifs), doivent pouvoir faire l'objet d'un refus d'autorisation d'exploiter.* »

<sup>5</sup> Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (n° 1548)

<sup>6</sup> Rapport n° 386 (2013-2014), tome I, déposé le 19 février 2014

Il s'agissait, en effet, de sécuriser juridiquement les conditions de délivrance de l'autorisation, en énumérant de façon exhaustive les hypothèses dans lesquelles un refus est susceptible d'être opposé à la demande, et de consacrer, par ailleurs, de nouveaux motifs de refus, en particulier lorsque l'opération compromet la viabilité de l'exploitation du preneur en place.

Comme cela est expressément mentionné dans les documents précités, le législateur n'entendait, en revanche, pas remettre en cause votre jurisprudence concernant l'obligation d'observer l'ordre des priorités établi par le schéma régional. Cette obligation contribue d'ailleurs à la sécurisation juridique des demandeurs, conformément à l'objectif recherché en 2014.

Il nous semble donc cohérent d'en déduire que le 1° de l'article L 313-3-1 ne peut se lire comme permettant au préfet de déroger à l'ordre des priorités.

- A cette première série d'arguments dans le sens de cette interprétation, nous en ajouterons une deuxième, qui tient à ce que l'interprétation littérale du texte serait peu cohérente avec l'objet-même du schéma directeur.

A quoi bon définir cette ordre de priorités de façon extrêmement précise, sur la base de divers critères relatifs à l'intérêt économique et environnemental du projet, ainsi, notamment, que de la situation personnelle des intéressés, si c'est pour permettre ensuite à l'administration de ne pas en tenir compte lorsque cela lui semble opportun ?

N'est-ce pas ouvrir la porte à une forme d'arbitraire que le législateur avait précisément entendu écarter en instituant un tel schéma et en lui assignant notamment pour objectif d'établir un ordre de priorités ?

La référence par la loi aux « orientations » que ce schéma a pour objet de fixer ne doit pas vous méprendre : s'il ressort du III de l'article L. 312-1 vise à répondre à ces orientations, il ne saurait s'en évincer qu'il a lui-même le caractère de lignes directrices auxquelles l'administration pourrait déroger dans les circonstances de l'espèce.

Comme le faisait valoir M. A... devant la cour, on ne saurait admettre, à cet égard, que le préfet puisse, à sa guise, et selon les cas, se fonder sur les rangs de priorité fixés par le SDREA (et refuser une demande d'autorisation d'exploiter au motif qu'un concurrent est

prioritaire), ou se fonder sur sa propre grille d'évaluation (et accorder une autorisation d'exploiter à un candidat non-prioritaire).

Il est vrai que le schéma est également établi par le représentant de l'Etat, mais il l'est après avis du conseil régional, de la chambre régionale d'agriculture et en concertation avec les acteurs du monde agricole (commission régionale de l'économie agricole et du monde rural).

- En l'espèce, d'ailleurs, les circonstances sur lesquelles s'est fondé le préfet pour déroger à l'ordre des priorités ne sont pas convaincantes et illustrent ainsi l'opportunité qui s'attache à ce que cet ordre soit respecté.

Ainsi, *d'une part*, si le GAEC avait contracté des engagements financiers du fait de la délivrance d'une autorisation initiale ensuite retirée, cette circonstance n'est imputable qu'aux revirements successifs de l'Etat dans ce dossier et on conçoit mal en quoi cela aurait pu avoir des conséquences sur la demande de M. A.... Tout au plus ces considérations auraient-elles pu justifier le cas échéant un engagement de la responsabilité de l'Etat à l'égard de le GAEC – mais cela ne concernait pas M. A....

Et, *d'autre part*, la circonstance que le projet était présenté par deux jeunes agriculteurs et non par un seul était sans incidence, dès lors que le SDREA de Bretagne ne prévoit pas un critère de départage en fonction du nombre d'installés, et ce alors même que le schéma évoque, de façon générale, parmi ses orientations, le maintien du plus grand nombre d'actifs agricoles.

- On observera encore que l'arrêté du 20 juillet 2015 fixant le modèle d'arrêté préfectoral portant SDREA (dont les dispositions ont été reprises à l'identique par un arrêté du 10 mars 2021) nous semble aller dans le sens de l'interprétation proposée, puisqu'il dispose que : « *Au regard de l'article L. 331-3-1 (...), en cas de demandes d'un même rang de priorité, l'autorité administrative compétente délivre plusieurs autorisations, sauf si dans ce rang de priorité, il a été prévu des critères ou des pondérations complémentaires permettant de départager les demandes entre elles et de dégager celles qui seront plus prioritaires* ».

Il ne suggère donc nullement que le préfet pourrait avoir une marge d'appréciation dans cette hypothèse.

- Enfin, la solution paraît conforme à la pratique très majoritaire des juges du fond, qui, à l'exception du TA et de la cour en l'espèce, semblent considérer que l'ordre de priorité continue de lier le préfet<sup>7</sup>.

## Portée de la solution proposée

Précisons toutefois que l'interprétation suggérée ne vaut que pour le 1° de l'article L. 331-3-1. Il paraît difficile de l'étendre à l'ensemble des autres motifs de refus énumérés par ces dispositions.

Une différence importante tient au fait que, dans le cas du 1°, plusieurs exploitants sont candidats : le refus opposé à l'un ne fera donc pas obstacle à l'exploitation de la parcelle. C'est aussi ce qui permet de relativiser l'atteinte portée au droit de propriété.

Dans les autres hypothèses de refus mentionnées à l'article L. 331-3-1, le préfet paraît, en revanche, disposer de davantage de marge d'appréciation, en particulier lorsque, contrairement à la situation qui est celle du 1°, le demandeur n'est pas en concurrence avec un autre exploitant pour l'exploitation des parcelles.

Il en est ainsi, en particulier, en cas de réduction du nombre d'emplois sur les exploitations concernées (4°). On imagine difficilement que ce seul motif puisse justifier dans tous les cas le refus d'accorder l'autorisation sollicitée, sans tenir compte de tout autre élément de contexte personnel ou économique. Une telle interprétation serait d'ailleurs peu compatible avec la jurisprudence constitutionnelle précitée, dont il résulte que les limitations apportées au droit de propriété ne doivent pas être excessives.

Il nous semble devoir en aller de même lorsque l'agrandissement ou la concentration sont regardés comme excessifs (3°), même si le législateur exclut, cette fois, un tel motif de refus en l'absence d'autre candidat à la reprise ou de preneur en place.

Enfin, même si l'hésitation est davantage permise, il pourrait être soutenu que même si l'opération compromet la viabilité de l'exploitation du preneur en place (2°), elle peut, dans certaines circonstances très particulières, être validée, pour tenir compte, par exemple, de la situation du propriétaire ou du demandeur.

---

<sup>7</sup> CAA Lyon, 30 septembre 2021 Ministre de l'agriculture et de l'alimentation c./ GAEC des Chazettes, n° 19LY01070 ; CAA Marseille, 25 novembre 2021, GAEC de la Villedieu, n° 20MA01747 ; CAA Douai, 7 juin 2022, EARL Du Vievre, n° 21DA00043

**Si vous nous suivez, vous devrez donc substituer ce motif au motif retenu par la cour pour annuler les décisions critiquées. Vous écarterez donc les moyens d'erreur de droit dont vous saisissez le GAEC et le ministre.**

### **Examen du moyen subsidiaire**

Si vous nous suivez, vous ne pourrez également qu'écartier comme inopérant le moyen soulevé à titre subsidiaire par le GAEC.

Celle-ci critique sur le terrain de la dénaturation, les mentions, figurant dans l'arrêt attaqué, selon lesquelles le projet du GAEC n'était pas si avancé qu'il ne pouvait être remis en cause, tandis que M. A... avait lui-même engagé des démarches pour la mise en œuvre de son propre projet de reprise de l'exploitation.

Cependant, dès lors que vous interprétez les dispositions de l'article L 331-3-1 comme faisant obstacle à ce que le préfet prenne en compte d'autres considérations que l'ordre des priorités résultant du schéma, il s'en déduit que la cour n'avait, en tout état de cause, pas à s'interroger sur l'état d'avancement des projets concurrents.

Ajoutons qu'en tout état de cause, les appréciations portées par la cour sur les faits de l'espèce ne nous paraissent entachées d'aucune dénaturation.

**PCM :**

**Rejet des pourvois**

**Versement par le GAEC et l'Etat de 1 500 euros chacun à M. A... au titre de l'article L. 761-1 du CJA**