



HAL
open science

Demandes d'autorisation d'exploiter concurrentes: le préfet tenu au maintien de l'ordre des priorités?

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. Demandes d'autorisation d'exploiter concurrentes: le préfet tenu au maintien de l'ordre des priorités?. *Revue de droit rural*, inPress, 2022, pp.comm. 93. hal-04234316

HAL Id: hal-04234316

<https://hal.science/hal-04234316v1>

Submitted on 10 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Demandes d'autorisation d'exploiter concurrentes : le préfet tenu au maintien de l'ordre des priorités ?

*Benoît Grimonprez
Professeur à l'Université de Poitiers
Institut de droit rural*

Résumé : Les dispositions issues de la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 n'interdisent pas au préfet de délivrer une autorisation d'exploiter à un demandeur, lorsqu'il existe une demande concurrente relevant d'un rang de priorité supérieur au regard du schéma directeur régional des exploitations agricoles. Le préfet ne peut toutefois s'écarter de l'ordre des priorités prévu par ce schéma qu'à titre exceptionnel et si l'intérêt général ou des circonstances particulières le justifient.

La solution a le mérite de mettre en lumière la liberté dont jouit désormais, dans les textes, le préfet quant à la délivrance de l'autorisation d'exploiter au point de pouvoir s'affranchir des normes du schéma directeur des exploitations agricoles. En ajoutant cependant à la loi des conditions, la décision est clairement susceptible d'annulation par le Conseil d'État à qui l'affaire a été transmise.

CAA Nantes, 21 janvier 2022, n° 21NT01202.

Analyse - La question est scolaire. Elle est pourtant passée relativement inaperçue en doctrine. Lorsqu'il est saisi de demandes concurrentes d'autorisation d'exploiter portant sur les mêmes biens, le représentant de l'État doit-il absolument respecter le sens des priorités donné par le schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) ?

Avant la refonte du contrôle des structures par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, la réponse coulait de source. L'article L. 331-3 du Code rural alors en vigueur disposait que « l'autorité administrative se prononce sur la demande d'autorisation en se conformant aux orientations définies par le schéma directeur départemental des structures agricoles ». Ce qui l'obligeait, notamment, à « observer l'ordre des priorités établi par le schéma départemental entre l'installation des jeunes agriculteurs et l'agrandissement des exploitations agricoles ».

C'était le charme de l'ancien où la jurisprudence jugeait, sans voix discordante, que le préfet doit refuser l'autorisation d'exploiter à l'un lorsqu'un autre, prioritaire au regard des dispositions du schéma directeur départemental des structures agricoles, a déposé une demande sur les mêmes terres (CE, 6 déc. 1993, n° 117503, Dargaud : JurisData n° 1993-051204 ; CE, 28 oct. 1994, n° 114648 ; CE, Sect. 28 juillet 1999, n°177406). Si l'autorité administrative pouvait, en cas de demandes concurrentes, être conduite à délivrer plusieurs autorisations, c'est uniquement lorsque les candidatures relèvent du même rang de priorité. A l'inverse, elle ne saurait légalement accorder à deux agriculteurs l'autorisation d'exploiter les mêmes parcelles si un projet possède un rang de priorité supérieur à l'autre (CE, 20 mai 1996, n°118194 ; CAA Nantes, ch. 3, 17 mars 2017, n° 15NT02112 : JurisData n° 2017-004886 ; RD rur. 2017, comm. 142 ; CE, 30 juill. 2003, n° 241999 : RD rur. 2004, p. 27). Le 13 juin 2023 encore, le Conseil d'État réitérait cette interprétation des articles L. 331-1 et L. 331-3 du

Code rural dans leur rédaction antérieure à la loi du 13 octobre 2014 (CE, 13 juin 2023, n° 454709).

Les cartes ont cependant été rebattues par les dispositions nées de la loi dite d'avenir pour l'agriculture (L. n° 2014-1170, 13 oct. 2014). *Primo*, l'article L. 331-3 n'énonce plus que le préfet doit observer les priorités du schéma directeur des exploitations agricole. L'actuelle mouture dit, plus mollement, que l'autorité administrative vérifie, compte tenu des motifs de refus possibles, si les conditions de l'opération permettent de délivrer l'autorisation et se prononce par une décision motivée. *Secundo*, a été introduit un article L. 331-3-1 nouveau énumérant les cas (limitatifs) dans lesquels le préfet peut refuser l'autorisation. Y figure l'hypothèse où se présente un candidat à la reprise ou un preneur en place répondant à un rang de priorité supérieur au regard du SDREA. Selon la lettre du texte donc, quand coexistent des demandes d'autorisation de rangs différents, le préfet pourrait rejeter la moins prioritaire ; mais il n'en aurait pas l'obligation. Des autorisations multiples ne seraient plus illégales pour des dossiers qui ne se valent pas du point de vue du schéma directeur. Si nous sommes dans le vrai, il s'agit d'un bouleversement majeur de la matière, l'État pouvant s'affranchir d'un pan essentiel de la planification agricole en laissant faire le marché, c'est-à-dire le propriétaire décider à qui il veut vendre ou louer sa terre.

Les tensions sur le foncier, par endroits, sont telles qu'elles dégènèrent vite en contentieux. Le Bretagne fait partie de ce champ de bataille, y compris juridique, pour la précieuse terre (N. Legendre, *Silence dans les champs*, Arthaud, 2023 ; J. Lallouët-Geffroy, « Accaparement des terres : en Bretagne, des empires agricoles s'étendent à l'abri des regards », Médiapart, 12 sept. 2023). Il était alors inévitable que la question, notre question, arrive devant la Cour administrative d'appel de Nantes (sans qu'on doive en déduire que la ville fait partie de la Bretagne !). En 2018 déjà, cette juridiction avait estimé « que les dispositions de l'article L. 331-3-1 du code rural et de la pêche maritime, (...), issues de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et entrées en vigueur le 15 octobre 2014 ne font plus obligation au préfet de refuser une autorisation d'exploiter dès lors que le demandeur ou le titulaire d'autorisation concurrent bénéficie d'un rang de priorité supérieur (CAA Nantes, 3ème chambre, 8 juin 2018, n° 16NT01951).

C'est une affaire, typiquement bretonne (France 3 Bretagne, Enquête sur les terres agricoles, 12 sept. 2023), qui vient de donner l'occasion aux magistrats nantais de peaufiner leur « jugement ». En l'espèce, deux demandes d'autorisation d'exploiter 54 hectares sont déposées en préfecture, l'une par un GAEC, l'autre par un agriculteur seul, porteur d'un projet d'élevage de moutons en agriculture biologique. L'autorité administrative, non sans tergiversations, accorde l'autorisation aux deux prétendants. Le GAEC prend finalement possession des lieux. Situation que conteste, d'abord par un recours gracieux, puis contentieux, le candidat malheureux évincé. Pour lui, le préfet ne pouvait délivrer l'autorisation à un « projet conventionnel » relevant d'un rang de priorité inférieur par rapport à une installation en bio conformément à la priorité 4.2.6 du SDREA de Bretagne. L'argumentation laisse de marbre le tribunal administratif de Rennes qui rejette la requête en annulation de la décision d'autoriser le GAEC à exploiter (TA Rennes, 1^{er} mars 2021, n°1900344).

Saisie à son tour, la Cour administrative d'appel de Nantes donne cette fois gain de cause à l'éleveur bio. Dans un arrêt du 21 janvier 2022, la juridiction confirme que les nouvelles dispositions (C. rur., art. L. 331-3-1) « n'interdisent pas au préfet de délivrer une autorisation d'exploiter à un demandeur, lorsqu'il existe une demande concurrente relevant d'un rang de

priorité supérieur au regard du schéma directeur régional des exploitations agricoles ». Mais elle apporte aussitôt un bémol : « le préfet ne peut toutefois s'écarter de l'ordre des priorités prévu par ce schéma qu'à titre exceptionnel et si l'intérêt général ou des circonstances particulières le justifient ».

Or en l'espèce, la motivation de la décision administrative ne fait pas apparaître de motif impérieux. Sont évoquées les circonstances que l'autorisation tacite consentie au GAEC l'avait conduit à prendre des engagements importants, avec l'acquisition du cheptel, la location de la stabulation et la conclusion d'un bail rural, ou encore que son projet permettait l'installation de deux agriculteurs, au lieu d'un seul pour la demande concurrente. Pas de quoi, pour la Cour, bafouer la hiérarchie prescrite par le sacro-saint SDREA. Moralité : le préfet était tenu, en l'occurrence, au respect de l'ordre des priorités et de refuser l'autorisation au GAEC.

Le Conseil d'État sera prochainement amené à apprécier la rigueur juridique du raisonnement et à livrer son interprétation des nouvelles règles. Il devrait se rallier à l'idée que, sur le terrain miné des autorisations concurrentes, le droit a bel et bien viré à 180 degrés : le préfet peut délivrer une autorisation d'exploiter à un demandeur, même quand elle fait face à une demande concurrente relevant d'un rang de priorité supérieur. Aux archives la jurisprudence passée.

Mais faut-il s'arrêter là ? La Cour administrative de Nantes enserme le pouvoir « exceptionnel » du préfet de s'écarter de l'ordre des priorités dans des limites strictes. Ce faisant, elle ajoute clairement à la loi une condition qu'elle ne contient pas. Au point que cette lecture change le sens même du texte : l'article L. 331-3-1 dispose que le préfet peut refuser en cas de dossiers de valeur inégale (C. rur., art. L. 331-3-1), mais pas qu'il le doit par principe. Difficile d'admettre ici la base légale de l'arrêt.

Et l'esprit de la loi ? Quand on parcourt les travaux parlementaires préparatoires de la loi d'avenir de 2014, on se rend compte que la version initiale du projet affirmait encore à l'article L. 331-3 que « l'autorité administrative se prononce par une décision motivée sur toutes les demandes d'autorisation d'exploiter dont elle est saisie (...), en se conformant aux orientations, critères et priorités fixés par le schéma directeur régional des exploitations agricoles », mais que lors de l'adoption du texte en première lecture à l'Assemblée nationale, ces jalons normatifs ont totalement disparu. Il n'y a pas de hasard. C'est délibérément que le législateur a lâché la bride au préfet en même temps qu'il encadrait plus précisément les hypothèses de refus d'autorisation d'exploiter. Tout laisse à penser que là est l'équilibre voulu et trouvé à l'époque pour amadouer une profession agricole sur le qui-vive : étendre le champ du contrôle des structures et en particulier le rayon de l'autorisation administrative d'exploiter, mais faire de la décision de refus l'exception et surtout le privilège de l'État. Personnellement, nous nous sommes toujours étonnés d'un si mauvais compromis politique : prendre le maximum de poissons dans la nasse pour les relâcher aussitôt !

Il est clair qu'une réécriture des textes débattus s'impose pour, d'une part, revenir à l'obligation expresse pour le préfet de se conformer aux orientations et contenus du SDREA. Il est incompréhensible, dans un État dit de droit, que l'administration ne soit pas liée par les normes qu'elle contribue elle-même à édicter. Il n'y a pas mieux pour nourrir la défiance démocratique ! D'autre part, il conviendrait d'élargir les cas de refus d'autorisation, en particulier lorsqu'existe un agrandissement qualifié d'excessif par le SDREA, et ce y compris quand il n'y a pas d'autres candidats à la reprise (C. rur., art. L. 331-3-1). Certes, dans cette

hypothèse précise, la loi n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 a permis au préfet, après avis de la CDOA, de suspendre l'instruction de la demande d'autorisation pour une durée de huit mois dans l'attente que se manifestent d'autres demandes concurrentes (C. rur., art. L. 331-3-1). Mais il s'agit encore d'un pis-aller qui n'empêche pas d'engranger des surfaces très largement au-dessus des seuils en faisant en sorte, parfois juridiquement, de décourager toute autre velléité. L'enjeu est, ni plus ni moins, l'efficacité du système de régulation du marché foncier rural.

En attendant qu'une hypothétique loi retrace le contrôle des structures, le cadre, le seul, qui s'impose à la décision préfectorale est l'obligation de motivation (C. rur., art. L. 331-3). L'absence ou l'insuffisance de la motivation peut entacher la légalité de l'autorisation administrative. A cet égard, l'argumentation du préfet doit, sans nul doute, entrer en résonance avec les objectifs généraux du contrôle des structures : l'installation d'agriculteurs, le maintien d'exploitations viables, le développement des systèmes de production diversifiés et performants d'un point de vue économique et environnemental (C. rur., art. L. 331-1). Pour être totalement à l'abri de la critique, la décision devrait aussi logiquement viser les objectifs du SDREA local et veiller à ne pas trop les perdre de vue. Pour reprendre une distinction du droit administratif, il s'agirait moins ici d'une obligation de conformité au SDREA (respect à la lettre de ses règles) qu'une obligation de compatibilité avec celui-ci (respect de son esprit général). C'est de cette manière, peut-être, qu'on peut sauver la solution nantaise : la liberté du préfet, parce qu'elle n'est pas discrétionnaire, doit être d'autant plus surveillée qu'elle prend ses aises avec le contenu même du schéma directeur.