

AGRICULTURE

Note de M. Jacques Petit, professeur de droit public à l'université de Rennes

Jugement du 18 oct. 2024 n° 2203284

L'intervention de la puissance publique en matière d'agriculture est, spécialement en Bretagne, un sujet dont il est inutile de souligner l'actualité brûlante. Ce sont surtout les conditions économiques et juridiques de l'exercice de l'activité agricole (prix des produits agricoles, normes environnementales, notamment) qui sont sur le devant d'une scène très agitée.

Le jugement rendu par le tribunal administratif de Rennes le 18 octobre 2024 intéresse un autre objet de l'action publique dans ce domaine, que la loi désigne comme le « contrôle des structures des exploitations agricoles ». Comme cette dénomination ne l'indique guère, c'est sur l'accès même à l'activité agricole que le contrôle de l'État ici s'exerce. Relativement ancien (il a été institué par une loi du 4 juillet 1980 en remplacement de la législation sur les cumuls d'exploitation qui résultait d'une loi du 8 août 1962), ce contrôle a connu de multiples réformes rendues nécessaires par les profondes mutations de l'agriculture française. Sa version actuelle, dont le jugement commenté fait application, est issue de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (CRPM, art. L. 331-1 et s.).

Le contrôle en cause repose sur un régime d'autorisation préalable de l'exploitation des terres agricoles, dont la délivrance relève de la compétence du préfet de région. Il a toujours été admis que les objectifs d'intérêt général spécifiques visés par ce régime et partant, les motifs pouvant justifier le refus d'une autorisation, fixés au plan national (CRPM, art. L. 331-1 et L. 331-3-1) devaient être adaptés aux réalités locales. Tel est l'objet du schéma directeur régional des exploitations agricoles (CRPM, art. L. 312-1). L'ensemble de ces éléments conduit à considérer le contrôle des structures des exploitations agricoles comme une police administrative spéciale, ainsi que le rapporteur public W. Desbourdes l'a justement relevé dans ses conclusions.

C'est précisément sur le terrain de la police administrative que se situe le principal apport du jugement commenté. Il faut, pour le comprendre, repartir des faits de l'espèce. En vue de sa prise de participation au sein de la SCEA du Tertre Goutte en qualité d'associé exploitant, M. F... a déposé une demande d'autorisation d'exploiter pour l'ensemble des parcelles mises en valeur par cette SCEA. Une partie de ces mêmes terres a fait l'objet d'une demande par Mme C... Pour rejeter la demande présentée par

M. F..., en application du 1° du I de l'article L. 331-3-1 du code rural et de la pêche maritime, le préfet s'est fondé sur le fait que la candidature de Mme C... présentait, au regard des prescriptions du schéma directeur régional des exploitations agricoles, un rang de priorité 4-2, supérieur à celui de son concurrent. Le jugement commenté a annulé la décision du préfet et enjoint à ce dernier de réexaminer la demande du requérant.

Pour parvenir à cette solution, il a d'abord considéré qu'il n'était pas établi que Mme C... remplissait les conditions pour bénéficier du rang de priorité 4-2. Mais l'essentiel n'est pas là. Il est bien évident que le motif de refus tiré de cet ordre de priorité ne pouvait justifier le refus d'autorisation opposé au requérant que pour les parcelles faisant l'objet d'une demande concurrente de Mme C.... Il était donc possible que le préfet délivre à M. F... une autorisation partielle, limitée aux autres parcelles, en application de l'article L. 331-3-2 du code rural et de la pêche maritime, aux termes duquel : « *L'autorisation (...) peut n'être délivrée que pour une partie de la demande, notamment si certaines des parcelles sur lesquelles elle porte font l'objet d'autres candidatures prioritaires* ». Or, le tribunal considère que le préfet, non seulement pouvait mais devait délivrer cette autorisation partielle, dès lors qu'aucun des motifs de refus énumérés à l'article L. 331-3-1 du code rural et de la pêche maritime n'était réalisé.

Cette solution est remarquable à plus d'un titre. Elle n'allait pas de soi au regard de la lettre du texte qui vient d'être cité, lequel évoque une possibilité de délivrance d'une autorisation partielle et non une obligation. Bien plus, ainsi que l'a relevé le rapporteur public W. Desbourdes, elle prend le contrepied de l'interprétation adoptée par un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes (CAA Nantes, 19 janv. 2024, n° 23NT00887, C+) selon lequel, si l'autorité administrative a la faculté de ne délivrer l'autorisation d'exploiter que pour une partie de la demande, elle n'y est pas tenue. À cet égard, au rebours de l'idée que règnerait dans l'ordre administratif une discipline jurisprudentielle de fer, le jugement commenté atteste que le rapport des tribunaux administratifs à leur cour d'appel n'est pas de pure soumission et qu'en somme, ils peuvent avoir leur jurisprudence. Il est vrai qu'en l'occurrence, la position adoptée par le tribunal administratif peut trouver quelque appui dans la jurisprudence du Conseil d'État.

On en vient par là au fond du problème. À très juste titre, le jugement commenté a interprété les dispositions de l'article L. 331-3-2 du code rural et de la pêche maritime à la lumière du principe qui domine toute la police à savoir que, dans cette matière, selon l'expression du rapporteur public, « l'autorité administrative doit toujours accorder la plus grande liberté possible aux administrés, une autorisation partielle valant, de ce point de vue, toujours mieux qu'un refus d'autorisation ». En d'autres termes, la liberté étant le principe et la restriction de police, l'exception, ladite restriction n'est légale que si elle est

strictement nécessaire à la garantie des intérêts publics constitutifs de l'ordre public, général ou spécial. Dans le cas d'espèce, si une autorisation partielle est légalement possible, c'est, par hypothèse, qu'elle suffit à assurer le respect des objectifs énoncés par l'article L. 331-1 du code rural et de la pêche maritime. Un refus total n'est donc pas nécessaire à cette fin et, partant, il est illégal. C'est, très exactement, la transposition de la logique de la jurisprudence *Benjamin* aux conditions de délivrance des autorisations de police.

Au reste, ainsi que le rapporteur public l'a relevé, Le Conseil d'État a interprété dans le même sens les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme selon lesquelles le permis de construire peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de prescriptions spéciales quand le projet est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. Dans sa décision *Deville* (CE, 26 juin 2019, n° 412429, p. 245, JCP Adm. 2019, n° 36, 2252, note F. Pozzi), la haute juridiction a en effet considéré que, dans cette hypothèse, le permis ne peut être refusé que si l'autorité compétente estime qu'il n'est pas légalement possible d'accorder le permis en l'assortissant de prescriptions spéciales permettant d'assurer le respect de la salubrité ou de la sécurité publique. La raison est que, si cela est possible, le refus du permis n'est pas nécessaire à la garantie de ces intérêts.

Ainsi, l'enseignement qui ressort du jugement commenté peut être formulé de la façon suivante : en matière de police spéciale, quand la délivrance d'une autorisation plus restrictive que celle sollicitée est légalement possible et suffit à satisfaire les intérêts publics en jeu, un refus total d'autorisation est illégal.