

Cour administrative d'appel de Douai, 1re chambre - formation à 3, 30 octobre 2008, 08DA00068

Synthèse

Juridiction : Cour administrative d'appel de Douai

Numéro affaire : 08DA00068

Type de recours : Excès de pouvoir

Décision précédente : Tribunal administratif d'Amiens, 31 octobre 2007, N° 0501853

Président : M. Estève

Rapporteur : M. Albert Lequien

Rapporteur public : M. Lepers

Lien Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/CETATEXT000020220238>

Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif d'Amiens

31 octobre 2007

Cour administrative d'appel de Douai

30 octobre 2008

Texte

Vu le recours sommaire, enregistré au greffe de la Cour administrative d'appel de Douai le 14 janvier 2008 par télécopie et régularisé par la production de l'original le 18 janvier 2008, et le mémoire ampliatif, enregistré le 28 février 2008 par télécopie et régularisé par la production de l'original le 3 mars 2008, présentés par le MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE ; il demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0501853 en date du 31 octobre 2007, par lequel le Tribunal administratif d'Amiens a, à la demande de la SCEA X-Y et de M. Philippe X, annulé l'arrêté, en date du 11 mai 2005, par lequel le préfet de l'Oise leur a refusé l'autorisation d'exploiter 24 ha 46 a de terres sises à Epineuse, Maimbeville et Catenoy ;

2°) de rejeter la demande de la SCEA X-Y et de M. Philippe X ;

Il soutient que le jugement attaqué est insuffisamment motivé en tant qu'il n'expose pas précisément en quoi la composition de la commission départementale d'orientation de l'agriculture de l'Oise aurait été composée irrégulièrement et en quoi elle n'aurait pas respecté les règles de majorité régissant les commissions administratives ; que c'est à tort que les premiers juges ont estimé que la décision litigieuse était intervenue au terme d'une procédure irrégulière ; que la commission départementale d'orientation de l'agriculture de l'Oise était régulièrement composée lorsqu'elle a statué sur la demande de la SCEA X-Y ; que l'arrêté préfectoral du 17 septembre 2004 portant désignation des membres de ladite commission est conforme aux dispositions de l'article R. 313-1 du code rural ; que la commission départementale d'orientation de l'agriculture était composée, le jour où elle a statué sur cette demande, outre son président, de 21 membres titulaires ou valablement représentés, soit un nombre excédant le quorum fixé par le décret du 28 novembre 1983 ; que, concernant les moyens de légalité externe soulevés en première instance contre la décision litigieuse, la procédure contradictoire prévue à l'article R. 331-4 du code rural a été respectée ; que l'avis de la commission départementale d'aménagement foncier est motivé conformément à l'article R. 313-10 du même code ; que l'arrêté du préfet de l'Oise fait référence à plusieurs éléments déterminants, à l'article L. 331-3 du code rural ainsi qu'à l'orientation du schéma directeur départemental des structures agricoles visant à maintenir le maximum d'exploitations viables ; que cet arrêté est donc suffisamment motivé ; que le défaut de notification et de publication de l'arrêté litigieux n'affecte pas sa régularité ; que la situation de M. X et de la SCEA X-Y a été prise en considération par rapport à celle du preneur en place ; qu'en l'absence de demande concurrente, la demande d'autorisation d'exploiter n'avait pas à être examinée au regard des priorités du schéma directeur départemental des structures agricoles de l'Oise ; que le préfet de l'Oise a pu à bon droit estimer que la reprise de la parcelle litigieuse entraînerait une diminution de la surface exploitée par le preneur en place en deçà d'une unité de référence et serait contraire à la disposition du schéma directeur visant à maintenir le maximum d'exploitations viables ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu l'ordonnance, en date du 3 mars 2008, portant clôture de l'instruction au 3 juin 2008 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code rural ;

Vu le décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 16 octobre 2008 à laquelle siégeaient M. Marc Estève, président de chambre, M. Albert Lequien, président-assesseur et

M. Jean-Marc Guyau, premier conseiller ;

- le rapport de M. Albert Lequien, président-assesseur ;

- et les conclusions de M. Jacques Lepers, commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes de l'article R. 313-1 du code rural dans sa rédaction alors en vigueur : « La commission départementale d'orientation de l'agriculture, instituée par l'article

L. 313-1, est placée sous la présidence du préfet ou de son représentant et comprend :

/ 1° Le président du conseil régional ou son représentant ; / 2° Le président du conseil général ou son représentant ; / 3° Un président d'établissement public de coopération inter-communale ayant son siège dans le département ou son représentant ou, le cas échéant, le représentant d'un syndicat mixte de gestion d'un parc naturel régional ou de pays ; / 4° Le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt ou son représentant ; / 5° Le trésorier-payeur général ou son représentant ; / 6° Trois représentants de la chambre d'agriculture, dont un au titre des sociétés coopératives agricoles autres que celles mentionnées au 8° ; / 7° Le président de la caisse de mutualité sociale agricole ou son représentant ou, dans les départements d'outre-mer, le président de la caisse générale de sécurité sociale ou son représentant ; / 8° Deux représentants des activités de transformation des produits de l'agriculture, dont un au titre des entreprises agroalimentaires non coopératives, l'autre au titre des coopératives ; / 9° Huit représentants des organisations syndicales d'exploitants agricoles à vocation générale habilitées en application de l'article 1er du décret n° 90-187 du 28 février 1990 relatif à la représentation des organisations syndicales d'exploitants agricoles au sein de certains organismes ou commissions, dont au moins un représentant de chacune d'elles ; / 10° Un représentant des salariés agricoles présenté par l'organisation syndicale de salariés des exploitations agricoles la plus représentative au niveau départemental ; / 11° Deux représentants de la distribution des produits agroalimentaires, dont un au titre du commerce indépendant de l'alimentation ; / 12° Un représentant du financement de l'agriculture ; / 13° Un représentant des fermiers-métayers ; / 14° Un représentant des propriétaires agricoles ; / 15° Un représentant de la propriété forestière ; / 16° Deux représentants des associations agréées pour la protection de l'environnement ; / 17° Un représentant de l'artisanat ; / 18° Un représentant des consommateurs ; / 19° Deux personnes qualifiées » ; qu'aux termes de l'article R. 313-9 du même code dans sa rédaction alors en vigueur : « Les règles relatives au fonctionnement des organismes consultatifs placés auprès des autorités de l'Etat et des établissements publics administratifs de l'Etat, prévues aux chapitres II et III du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, sont applicables à la commission départementale d'orientation de l'agriculture, sans préjudice des dispositions de l'article L. 331-7 relatif à l'instruction des demandes d'autorisation d'exploiter sollicitées au titre du contrôle des structures » et qu'aux termes de l'article 12 du décret du 28 novembre 1983 : « /(...) / A défaut de dispositions réglementaires contraires, le quorum est égal à la moitié du nombre des membres titulaires composant l'organisme dont l'avis est sollicité. /(...) / » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, lors de la réunion de la commission départementale d'orientation de l'agriculture de l'Oise du 18 avril 2005, ont siégé 21 des 33 membres désignés par l'arrêté préfectoral du 17 septembre 2004 pris conformément aux

dispositions de l'article R. 313-1 du code rural ; que, dès lors, la règle de quorum étant respectée, celle-ci a pu régulièrement délibérer sur la demande présentée par la SCEA X-Y ; qu'il suit de là que le MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE est fondé à soutenir, au vu des pièces qu'il produit en cause d'appel, que c'est à tort que le Tribunal administratif d'Amiens s'est fondé sur les motifs tirés de l'irrégularité de la composition de ladite commission et de l'absence de majorité pour délibérer pour annuler la décision, en date du 11 mai 2005, par laquelle le préfet de l'Oise a refusé d'autoriser la SCEA X-Y et M. X à exploiter 24 ha 46 a de terres supplémentaires sises à Epineuse, Maimbeville et Catenoy ;

Considérant toutefois qu'il appartient à la Cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par la SCEA X-Y et par M. X devant le Tribunal administratif d'Amiens ;

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 331-4 du code rural dans sa rédaction alors en vigueur : « /(...)/ 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 récépissé. Il informe le demandeur, le propriétaire et le preneur en place qu'ils peuvent présenter des observations écrites et, à leur demande, être entendus par la commission départementale d'orientation de l'agriculture, devant laquelle ils peuvent se faire assister ou représenter par toute personne de leur choix. /(...)/ ; qu'il ressort des pièces du dossier que M. X et la SCEA X-Y ont été informés à différentes reprises de la possibilité pour eux de présenter leurs observations écrites, et, à leur demande, d'être entendus par la commission départementale d'orientation de l'agriculture ; que M. X, propriétaire des parcelles litigieuses et associé exploitant au sein de la SCEA X-Y, a attesté par écrit, le jour de la réunion de la commission départementale d'orientation de l'agriculture de l'Oise examinant la demande de la SCEA Deceunink-Y et après avoir présenté ses observations devant le groupe de travail préparatoire à la réunion de la commission départementale, notamment ne pas souhaiter être entendu par ladite commission ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que M. Z, preneur en place, n'aurait pas été informé des dispositions de l'article R. 331-4 précité ; que, dès lors, le caractère contradictoire de la procédure tel que défini par le 5° de l'article R. 331-4 du code rural n'a pas été méconnu ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 331-3 du code rural : « L'autorité administrative, après avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture, se prononce sur la demande d'autorisation en se conformant aux orientations définies par le schéma directeur départemental des structures agricoles applicable dans le département dans lequel se situe le fonds faisant l'objet de la demande. Elle doit notamment : 1° Observer l'ordre des priorités établi par le schéma départemental entre l'installation des jeunes agriculteurs et l'agrandissement des exploitations agricoles, en tenant compte de l'intérêt économique et social du maintien de l'autonomie de l'exploitation faisant l'objet de sa demande ; 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° Prendre en compte les références de production ou droits à aide dont disposent déjà le ou les demandeurs ainsi que ceux attachés aux biens objets de la demande en appréciant les conséquences économiques de la reprise envisagée ; 4° Prendre en compte la situation personnelle du ou des demandeurs, notamment, en ce qui concerne l'âge et la situation familiale ou professionnelle et, le cas échéant, celle du preneur en place ; 5° Prendre en compte la participation du demandeur ou, lorsque le demandeur est une personne morale, de ses associés à

l'exploitation directe des biens objets de la demande dans les conditions prévues à l'article L. 411-59 ; 6° Tenir compte du nombre d'emplois non salariés et salariés permanents ou saisonniers sur les exploitations concernées ; 7° Prendre en compte la structure parcellaire des exploitations concernées, soit par rapport au siège de l'exploitation, soit pour éviter que des mutations en jouissance ne remettent en cause des aménagements réalisés à l'aide de fonds publics ; 8° Prendre en compte la poursuite d'une activité agricole bénéficiant de la certification du mode de production biologique. / 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. Elle peut également être conditionnelle ou temporaire » ; qu'aux termes de l'article R. 331-6 dudit code : « Au vu de l'avis motivé de la commission départementale d'orientation de l'agriculture, le préfet prend une décision d'autorisation ou de refus d'autorisation d'exploiter. Cette décision est motivée » ;

Considérant, d'une part, que la décision contestée du 11 mai 2005, refusant à la

SCEA X-Y et à M. X l'autorisation d'exploiter 24 ha 26 a de terres supplémentaires indique que les situations personnelles respectives des demandeurs et des preneurs en place ne sont pas à elles seules décisives ; qu'elle relève, en outre, que la situation des biens en cause, distants de 23 kms du siège d'exploitation du demandeur et morcelés en 10 parcelles, ne concourt pas à leur mise en valeur rationnelle, que l'opération envisagée par la SCEA X-Y et M. X ne correspond pas aux orientations du schéma qui vise au maintien d'unités de plus de 71 ha pour la région considérée dans la mesure où le preneur en place conservera après reprise une surface inférieure au seuil de viabilité, et que cette reprise compromettrait l'autonomie de l'exploitation du preneur en place, ces trois éléments étant déterminants ; que cette motivation, qui reprend la teneur de l'avis émis par la commission départementale d'orientation de l'agriculture, est ainsi suffisante au regard des exigences des articles L. 331-3 et R. 331-6 du code rural ;

Considérant, d'autre part, qu'en l'absence de demandes concurrentes, le préfet de l'Oise ne pouvait se fonder sur les priorités du schéma directeur départemental ; que, dès lors, en refusant d'accorder l'autorisation sollicitée par la SCEA X-Y et M. X sans se fonder sur les priorités définies par le schéma directeur départemental des structures agricoles de l'Oise, le préfet de l'Oise n'a pas fait une inexacte application de l'article L. 331-3 du code rural et du schéma directeur départemental des structures agricoles ;

Considérant, enfin, qu'il ressort des pièces du dossier que le préfet de l'Oise a pris en considération, pour prendre sa décision, la situation de M. X et de la

SCEA X-Y, demandeurs, ainsi que celle de M. Z, preneur en place ; qu'en tout état de cause, il ressort des termes mêmes de la décision attaquée que la comparaison entre la situation des demandeurs et du preneur en place n'a pas été à elle seule déterminante dans la décision du préfet de l'Oise ; qu'ainsi, la décision attaquée n'a pas méconnu le 4° de l'article L. 313-1 du code rural ;

Considérant, en troisième lieu, que le défaut de notification ou de publication d'une décision non réglementaire n'entache pas d'illégalité la décision elle-même ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la régularité du jugement, que le MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE est fondé à soutenir, en raison des pièces qu'il produit en cause d'appel, que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif d'Amiens a annulé la décision attaquée du préfet de l'Oise ; que, par voie de conséquence, les conclusions présentées par la SCEA X-Y et M. X tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ne peuvent qu'être rejetées ; que M. Z, intervenant n'étant pas partie à l'instance, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la SCEA X-Y et M. X la somme qu'il demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement n° 0501853, en date du 31 octobre 2007, du Tribunal administratif d'Amiens est annulé et la demande de la SCEA X-Y et de M. Philippe X est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de M. Philippe Z présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'agriculture et de la pêche, à la SCEA X-Y, à M. Philippe X et à M. Philippe Z.

Copie sera transmise au préfet de l'Oise.

2

N°08DA00068