

Contrôle des structures agricoles : notion de terres agricoles

Lire les conclusions de :

Geneviève Gondouin

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

François Robbe

Le contrôle des structures des exploitations agricoles

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 09LY00772 – 09 décembre 2010 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Exploitations agricoles, Contrôle des structures d'exploitation, Terres agricoles, Autorisation d'exploitation superfétatoire, Autorisation préfectorale, Exploitant agricole, Condition de diplôme, Nature de terres, Occupation agricole précaire

Rubriques

Urbanisme et environnement

TEXTES



[Résumé](#) [Conclusions du rapporteur public](#) [Note universitaire](#)

Résumé

¹ Seules les parcelles juridiquement destinées à la production de culture ou d'animaux d'élevage constituent des terres agricoles au sens de l'article L331-1 du code rural, et relèvent, à ce titre, du contrôle des structures institué par ces dispositions. Tel n'est pas le cas de parcelles affectées, par le plan local d'urbanisme et une autorisation préfectorale d'exploitation de carrière, à l'usage de gravières nonobstant leur maintien provisoire et précaire en culture. Dès lors, la Cour soulève d'office le moyen d'ordre public tiré de ce que la demande d'autorisation d'exploiter présentée par le requérant n'entrait pas dans le champ d'application de l'article L.331-2 du code susmentionné, définissant le régime des autorisations délivrées pour le contrôle des structures des exploitations, et conclut au caractère superfétatoire de l'autorisation sollicitée.

² Ainsi, le maintien provisoire et précaire en culture de ces terres n'avait à faire l'objet ni d'un refus d'exploiter au titre de l'article L331-2 du code rural, ni d'un retrait de l'autorisation superfétatoire qui avait été, néanmoins, délivrée par le préfet.

Conclusions du rapporteur public

Geneviève Gondouin

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.5829](https://doi.org/10.35562/alyoda.5829)

- ¹ M. P.-B. dépose, le 23 avril 2006, une autorisation d'exploiter des parcelles d'une superficie de 18 ha 42 ares que met en valeur M. M. qui part à la retraite. Ces parcelles sont voisines de l'une de celles qu'exploite déjà M. P.-B.
- ² Situées sur le territoire de la commune de Mions, elles appartiennent à la SCI Les Pierriers qui a concédé à la société Perrier TP le droit de les exploiter en carrières. La société Perrier TP est elle-même titulaire d'une autorisation d'exploitation de carrière.
- ³ La SCI Les Pierriers et M. P.-B. passent une convention d'occupation précaire et révocable pour des terrains d'une superficie de 15 ha 60 ares qui sont destinés à être des terrains d'extraction et qu'il importe, dit la convention, de ne pas laisser incultes même temporairement (voyez l'article L411-2 du code rural qui fait échapper ces conventions au statut du fermage).
- ⁴ Par arrêté du 13 juillet 2006, le préfet du Rhône accorde l'autorisation d'exploiter à M. P.-B., puis la retire le 12 septembre suivant, au motif qu'une demande concurrente déposée par le GAEC T. M. a été considérée comme prioritaire au regard des dispositions du schéma directeur départemental des structures agricoles.
- ⁵ M. P.-B. présente un recours gracieux le 11 octobre 2006 ; le préfet / DDAF rejette ce recours le 4 décembre suivant, non sans fournir les explications du choix opéré entre les divers exploitants en lice.
- ⁶ Entre temps, M. P.-B. a saisi le Tribunal administratif de Lyon qui, par un jugement du 3 février 2009 dont il relève appel, rejette sa demande. (Pas de contestation, a priori, de la décision du 4 décembre 2006 rejetant le recours gracieux).
- ⁷ Pour rejeter la demande de M. P.-B., le TA retient, en se fondant sur les dispositions des articles L. 333-1 et s. du code rural, que le préfet est tenu de rejeter une demande d'autorisation d'exploiter lorsqu'un autre agriculteur, prioritaire au regard des dispositions du schéma directeur départemental des structures agricoles, a également présenté une demande d'autorisation portant sur les mêmes terres.
- ⁸ En l'espèce, note le TA, la décision de retrait attaquée porte sur la circonstance que la surface par exploitant après l'agrandissement envisagé serait supérieure à 3 unités de référence pour M. P.-B., mais

inférieure à 3 pour le GAEC T. M., rendant la demande de ce dernier prioritaire au regard du schéma directeur départemental des structures agricoles. Ces éléments ne sont pas contestés par le requérant. Le préfet était tenu de rejeter la demande présentée par ce dernier.

9 M. P.-B. explique que le préfet, qui entend pérenniser l'exploitation d'un jeune qui s'installe, n'a pas tenu compte du fait que l'installation en question ne pourrait qu'avoir un caractère précaire. La surface des terres en litige va diminuer d'année en année puisqu'elles sont, peu à peu, mangées ou grignotées par l'exploitation du carrier.

10 Ce qui revient à dire, même si le requérant ne le formule pas ainsi, que les terres convoitées ne sont déjà plus des terres agricoles, puisqu'elles sont affectées à court ou moyen terme à un usage non agricole, même si à titre temporaire elles peuvent encore être cultivées. Les conventions d'occupation précaire que nous avons évoquées plus haut sont conclues pour une année seulement.

11 Par conséquent, vous en déduirez que les parcelles ne rentrent pas dans le champ d'application des articles L331-1 et L331-2 du code rural : ce dernier qui soumet au régime de l'autorisation préalable les agrandissements d'exploitations agricoles, n'étant qu'une application du principe posé par l'article L331-1 : « le contrôle des structures des exploitations agricoles s'applique à la mise en valeur des terres agricoles... »

12 M. P.-B. n'avait pas besoin de demander une autorisation préfectorale pour exploiter les parcelles auparavant exploitées par M. M.. Cette autorisation était donc superfétatoire (CE 30 avril 2004, Mme M., req. 251569, B - CE 18 mai 2009, M. B., req. 305675) .

13 Son retrait (même chose si elle avait été refusée) a des conséquences sur les droits du requérant, puisque ce dernier va en conclure qu'il ne peut pas exploiter les parcelles. Il est donc recevable et fondé à en demander l'annulation. Pour le refus d'accorder une autorisation qui n'est pas nécessaire : CE 22 juin 1984, Ministre de l'agriculture c/ H., n° 047384, A, Leb. T. 238 - CE 29 décembre 1989, Ministre de l'intérieur c/ M. S., req. 99568.

14 Par ces motifs, nous concluons à l'annulation du jugement attaqué et à l'annulation de la décision préfectorale contestée du 12 septembre 2006.

Note universitaire

Le contrôle des structures des exploitations agricoles

François Robbe

Maître de conférences de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3, Avocat à la Cour et Président de l'Association Française de Droit Rural, section Rhône-Alpes

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.5830](https://doi.org/10.35562/alyoda.5830)

¹ Dans le monde agricole comme dans d'autres secteurs d'activité, la liberté d'entreprendre est soumise à quelques tempéraments. C'est ainsi, par exemple, que la reprise de nouvelles terres par un exploitant agricole doit, en principe, faire l'objet d'une autorisation préfectorale. Ce régime d'autorisation préalable est justifié par des impératifs d'intérêt général, de sorte que l'atteinte portée aux droits des opérateurs économiques est tolérable et compatible avec la théorie des droits fondamentaux : il s'agit pour l'essentiel d'éviter une concentration excessive des entreprises agricoles. Le contrôle des structures constitue à cet égard la loi « anti-trust » de l'agriculture française. L'objectif de ce régime d'autorisation préalable est également de favoriser l'installation de jeunes agriculteurs et de vérifier l'aptitude professionnelle des candidats à l'exploitation de parcelles.

² La législation relative au contrôle des structures reflète en réalité la volonté des pouvoirs publics français de maintenir une agriculture « de proximité », reposant sur des exploitations familiales de dimension moyenne. A ce titre, l'[article L 331-2 du Code rural](#) soumet à autorisation préalable l'installation, l'agrandissement ou la réunion d'exploitations, lorsque la surface totale de l'exploitation après cette opération excéderait un seuil - dit seuil de contrôle - défini par le Préfet à travers le Schéma directeur départemental des structures agricoles. De même, sont soumises à autorisation du Préfet les reprises de surface ayant pour effet de faire disparaître une exploitation existante dont la surface excède un certain seuil, ou de ramener sa superficie en deçà du même seuil.

³ Sont également soumises à autorisation, entre autres, l'installation, la réunion ou l'agrandissement au profit d'une exploitation dont l'un des membres ayant la qualité d'exploitant ne remplit pas les conditions de capacité ou d'expérience professionnelle requises. A titre d'illustration, la Cour Administrative d'Appel de Lyon vient de juger, dans un arrêt du 13 janvier 2011 (n° 009LY00432) qu'un CAP de palefrenier n'était pas un diplôme suffisant pour exercer une activité d'exploitant agricole. En la matière, les juridictions se réfèrent aux

exigences de l'article R 331-1 du Code rural, lequel définit les conditions de qualification à remplir pour s'installer en qualité d'exploitant : l'intéressé doit justifier d'un diplôme équivalent à un brevet professionnel agricole ou à un brevet d'enseignement agricole. A défaut, le candidat doit au moins justifier d'une expérience de cinq années acquise sur une surface équivalent à la moitié au moins de l'unité de référence définie par le Schéma directeur départemental des structures agricoles. Selon l'analyse de la Cour, le diplôme de palefrenier présente bien un caractère agricole, tout au moins depuis la loi du 23 février 2005 incluant les activités équestres dans le champ des activités agricoles. En revanche, un CAP ne peut être assimilé à un BEP.

4

Cet arrêt illustre par ailleurs l'imbrication des nombreuses réglementations auxquelles sont soumis les exploitants agricoles. Il en ressort que nonobstant le principe d'indépendance des législations, le droit des installations classées peut influencer la décision du Préfet en matière de contrôle des structures. L'article L 331-3 du Code rural énumère les données et informations dont l'autorité administrative doit tenir compte lorsqu'elle statue sur les autorisations d'exploiter. Lorsque la demande porte sur des biens qui sont déjà exploités par un autre agriculteur, l'autorité préfectorale doit notamment prendre en considération, outre la situation du demandeur, celle du preneur en place. Dans l'arrêt susvisé, les parcelles faisant l'objet de la demande étaient affectées à l'épandage du lisier d'un exploitant. La Cour a jugé que « *les sujétions inhérentes au traitement d'effluents, quoi que relevant de la réglementation des installations classées, n'en constituent pas moins une des conditions de l'exploitation du preneur en place* ». La preuve n'étant pas rapportée que l'épandage du lisier pouvait être effectué sur d'autres parcelles, les magistrats ont validé la décision du Préfet rejetant la demande d'autorisation d'exploiter présentée par l'exploitante concurrente. Cette solution ne peut qu'être approuvée, même si le juge la motive par référence au Schéma directeur départemental des structures agricoles et non par rapport à l'article L 331-3 du Code rural.

5

Dans l'arrêt commenté du 9 décembre 2010, (n° 009LY00772), la Cour a dû résoudre une question intéressante concernant le champ d'application du contrôle des structures. Deux exploitants agricoles avaient présenté concurremment, en 2006, une demande d'autorisation visant une surface de 18, 42 ha. Le Préfet ayant retiré l'autorisation d'exploiter délivrée à l'un pour l'attribuer finalement à son concurrent, le candidat évincé a saisi la juridiction administrative. En l'espèce, les parcelles litigieuses présentaient la spécificité d'être des gravières, ayant d'ailleurs fait l'objet d'une autorisation d'exploitation sous cette forme par le Préfet en 1989. Dans ces conditions, les parcelles visées n'étaient maintenues en

culture que temporairement, dans l'attente de leur disparition du fait de l'exploitation de la carrière. La Cour Administrative d'Appel de Lyon en a déduit que ces surfaces ne présentaient pas un caractère agricole et ne pouvaient, de ce fait, être soumises au contrôle des structures. Le requérant pouvait donc les exploiter nonobstant l'autorisation accordée à son concurrent, laquelle était illégale car elle n'avait pas lieu d'être.

⁶ Le raisonnement tenu par la juridiction ne relève pas de l'évidence : il est vrai que selon l'article L 331-1 du code rural, le contrôle des structures s'applique à la mise en valeur « *des terres agricoles* ». De fait, les parcelles litigieuses sont destinées à perdre toute vocation agricole à moyen terme, lors de leur absorption par la carrière. Mais elles conservent un usage agricole temporaire, ce que la juridiction a elle-même reconnu. Il s'agit d'une situation certes précaire, mais d'une « *précarité durable* », puisque l'arrêté autorisant l'exploitation de la carrière a été adopté en 1989. La question est de savoir si la précarité de l'occupation justifie en soi la mise à l'écart de la législation sur le contrôle des structures : selon l'article L 331-1, le régime des autorisations d'exploiter s'applique à la mise en valeur de terres agricoles, « *quels que soient la forme ou le mode d'organisation juridique de celle-ci, et le titre en vertu duquel la mise en valeur est assurée* ».

⁷ Peut-être aurait-il été préférable de se prononcer par référence à la définition des activités agricoles, telle qu'elle ressort de l'[article L 311-1 du Code rural](#). Selon ce texte, ont un caractère agricole les activités « *correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal, et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production* ». En l'absence de définition légale des « *terres agricoles* » visées à l'article L 331-1, la Cour aurait sans doute dû se fonder sur l'utilisation effective - et agricole - des parcelles à la date de l'autorisation. Mais la solution du litige aurait alors été différente.

⁸ Quoi qu'il en soit, ces décisions rappellent, s'il en était besoin, la complexité du contentieux du contrôle des structures et le pouvoir d'appréciation qu'il laisse au juge, compte tenu tout à la fois de la multitude et de l'imprécision des législations applicables à l'activité agricole.