

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE LYON**

**N° 19LY03601**

---

CONFÉDÉRATION PAYSANNE  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

---

Mme Bénédicte Lordonné  
Rapporteure

---

Mme Sophie Corvellec  
Rapporteure publique

---

Audience du 8 février 2022  
Décision du 2 mars 2022

---

03-03-03

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Lyon

(3<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure*

La Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler partiellement l'arrêté du 27 mars 2018 par lequel le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes a fixé le schéma directeur des exploitations agricoles (SDREA) pour la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Par un jugement n° 1806586 du 9 juillet 2019, le tribunal administratif de Lyon a rejeté cette demande.

*Procédure devant la cour*

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 20 septembre 2019 et 27 novembre 2020, la Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes, représentée par M<sup>e</sup> Chevalier, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Lyon du 9 juillet 2019 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 27 mars 2018 par lequel le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes a fixé le SDREA pour la région Auvergne-Rhône-Alpes en tant, en premier lieu, qu'il fixe la définition du projet d'installation en son article 1<sup>er</sup>, en second lieu, qu'il limite le calcul du seuil de contrôle en surface aux seules moyennes et grandes exploitations aux a. et b. du 1. de son article 3, en troisième lieu, qu'il ne fixe pas les coefficients

d'équivalence pour les productions animales hors sol, en quatrième lieu, qu'il ne hiérarchise pas les critères de départage définis en son article 5.1 ;

3°) d'enjoindre au préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes de modifier l'article 3 du SDREA en remplaçant les termes « moyennes et grandes exploitations » par « ensemble des exploitations », de rectifier les SAU moyennes et les seuils de contrôle, de fixer des coefficients d'équivalence pour les productions animales hors sol, et enfin, de hiérarchiser les critères de départage des candidatures concurrentes ;

4°) de mettre une somme de 5 000 euros à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– contrairement à ce qu'a retenu le tribunal, l'article 1<sup>er</sup> du SDREA pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, relatif aux définitions, est illégal en ce qu'il rajoute une condition restrictive à l'installation des agriculteurs, en prévoyant que ceux-ci devaient produire, en plus des pièces légalement exigibles, la preuve d'un engagement dans le processus d'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé, ou à défaut, par l'établissement d'une étude économique ou d'un accord bancaire ; il pouvait ajouter « d'autres définitions » mais non ajouter des conditions supplémentaires ;

– c'est à tort que le tribunal a écarté le moyen tiré de l'illégalité des points a et b du 1 de l'article 3 du SDREA, par exception d'illégalité de l'article 4 de l'arrêté ministériel du 20 juillet 2015 ; le ministre ne pouvait légalement compléter les dispositions de l'article R. 312-3 du code rural et de la pêche maritime visant « toutes [les] productions confondues », pour décider que la surface agricole utile moyenne régionale pourrait être déterminée en tenant compte soit de toutes les exploitations, soit des seules « moyennes et grandes exploitations », en ajoutant des distinctions ayant pour effet de restreindre la portée des dispositions législatives et réglementaires appliquées et d'exclure certaines « productions » ;

– c'est à tort que le tribunal a écarté le moyen tiré de l'illégalité de l'article 3 du SDREA, par exception d'illégalité des articles 1<sup>er</sup> et 4 de l'arrêté ministériel du 20 juillet 2015 ; l'absence d'équivalence à la surface agricole utile régionale moyenne, pour les productions hors sol, dont la fixation est rendue optionnelle par le modèle d'arrêté annexé à l'arrêté ministériel du 20 juillet 2015 et l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du même jour fixant les modalités de calcul des équivalences, est contraire aux dispositions de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime qui imposent d'en fixer ; elle méconnaît les articles L. 331-1 et L. 331-2 du même code prévoyant que le contrôle des structures comprend les ateliers de production hors-sol ;

– c'est à tort que le tribunal a écarté le moyen tiré de l'absence de hiérarchisation des critères de départage retenus au paragraphe 5.1., qui ne répond pas aux exigences de clarté et d'intelligibilité des lois et règlements, dès lors qu'il ne permet pas de déterminer précisément dans quelles conditions seront appréciées les candidatures concurrentes.

Par un mémoire en défense enregistré le 29 octobre 2020, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés sont infondés.

Par une ordonnance du 3 novembre 2020, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu, au 4 décembre 2020.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code rural et de la pêche maritime ;
- la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ;
- le décret n° 2015-713 du 22 juillet 2015 relatif au schéma directeur régional des exploitations agricoles et au contrôle des structures des exploitations agricoles ;
- l'arrêté du 20 juillet 2015 fixant le modèle d'arrêté préfectoral portant schéma directeur régional des exploitations agricoles ;
- l'arrêté du 20 juillet 2015 fixant les modalités de calcul des équivalences par type de production, région naturelle ou territoire pour l'établissement du schéma directeur régional des exploitations agricoles ;
- 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 :

- le rapport de Mme Bénédicte Lordonné, première conseillère,
- les conclusions de Mme Sophie Corvellec, rapporteure publique,
- et les observations de M<sup>e</sup> Chevalier pour la Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes.

Considérant ce qui suit :

1. La Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes relève appel du jugement n° 1806586 du 9 juillet 2019 par lequel le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande tendant à l'annulation partielle de l'arrêté du 27 mars 2018 par lequel le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes a fixé le schéma directeur des exploitations agricoles (SDREA) pour la région Auvergne-Rhône-Alpes.

**Sur la légalité de l'arrêté du 27 mars 2018 :**

2. Aux termes de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime : « *I.-Le schéma directeur régional des exploitations agricoles (...) détermine, pour répondre à l'ensemble des objectifs mentionnés à l'article L. 331-1, 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 économiques, sociaux et environnementaux définis dans le plan régional de l'agriculture durable. (...)* ».

3. Aux termes de l'article R. 312-1 du code rural et de la pêche maritime : « *Le schéma directeur régional des exploitations agricoles prévu à l'article L. 312-1 (...) est conforme à un modèle fixé par arrêté du ministre chargé de l'agriculture* ».

4. Pour l'application de ces dispositions, a été pris l'arrêté ministériel du 20 juillet 2015 fixant le modèle d'arrêté préfectoral portant schéma directeur régional des exploitations agricoles.

En ce qui concerne la définition du « projet d'installation » :

5. D'une part, aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, intitulé « Définitions », de l'arrêté du 27 mars 2018 portant schéma directeur régional des structures agricoles de la région Auvergne-Rhône-Alpes : *« En application de l'article L. 331-1-1 du code rural et de la pêche maritime, les différents types d'opérations mentionnées à l'article L. 312-1, qui peuvent être soumises au contrôle des structures au regard du présent schéma, sont définis comme suit : l'installation : action de s'établir sur une ou plusieurs unités de production constituant une entité juridique et économique autonome et indépendante pour y exercer une activité agricole ; (...) / Un projet d'installation doit pouvoir se vérifier par un engagement dans le processus d'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé (PPP) ou, à défaut, par l'établissement d'une étude économique - type plan d'entreprise (PE) - ou d'un accord bancaire sur le projet envisagé ».*

6. D'autre part, aux termes de l'article R. 331-4 du code rural et de la pêche maritime : *« La demande de l'autorisation mentionnée au I de l'article L. 331-2 est établie selon le modèle défini par le ministre de l'agriculture et accompagnée des éléments justificatifs dont la liste est annexée à ce modèle. (...) 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 accusé de réception. (...) ».*

7. S'il résulte des dispositions de l'arrêté ministériel du 20 juillet 2015 cité au point 4 que le préfet peut prévoir, en cas de besoin spécifique, d'autres définitions, les dispositions contestées, comme le soutient la requérante, n'ont pas pour objet de compléter la définition, mais de subordonner un projet d'installation à la production d'une pièce justificative supplémentaire, qu'elles ne peuvent légalement exiger en application de l'article R. 331-4 du code rural et de la pêche maritime.

8. Il en résulte que, comme le soutient la Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes, l'article 1<sup>er</sup> du SDREA est illégal en ce qu'il impose aux demandeurs d'un projet d'installation de produire, en plus des pièces légalement exigibles, la preuve d'un engagement dans le processus d'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé, ou à défaut, l'établissement d'une étude économique ou d'un accord bancaire.

En ce qui concerne les seuils de surface :

9. Aux termes du II de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime : *« Le schéma directeur régional des exploitations agricoles fixe, compte tenu des orientations mentionnées au I du présent article, le seuil de surface au-delà duquel l'autorisation d'exploiter est requise en application de l'article L. 331-2. Ce seuil est compris entre le tiers et une fois la surface agricole utile régionale moyenne, établie dans des conditions fixées par le décret mentionné au V du présent article. (...) ».* Aux termes de l'article R. 312-3 de ce code, dans sa rédaction issue du décret du 22 juin 2015 : *« Pour fixer le seuil de surface mentionné au II de l'article L. 312-1, le schéma directeur régional des exploitations agricoles prend en compte soit la surface agricole utile moyenne toutes productions confondues, soit la surface agricole utile moyenne par classe d'orientation technico-économique des exploitations particulières (...) ».*

10. L'article 3, intitulé « Fixation des seuils de contrôle », de l'arrêté du 27 mars 2018 portant SDREA de la région Auvergne-Rhône-Alpes a déterminé les seuils de contrôle au-delà desquels l'autorisation d'exploiter est requise à partir de la surface agricole utile régionale moyenne toutes productions confondues de la catégorie « moyenne et grande exploitation », en se conformant au modèle annexé à l'arrêté ministériel du 20 juillet 2015, dont l'article 4 précise qu'il est possible de choisir comme critère de seuil la SAU moyenne régionale TOUTE

PRODUCTION soit de la catégorie « toute exploitation confondue », soit de la catégorie « moyenne et grande exploitation ».

11. L'article 3 de l'arrêté en litige portant SDREA de la région Auvergne-Rhône-Alpes, en ce qu'il prend en compte la seule catégorie « moyenne et grande exploitation » pour fixer le seuil de surface mentionné au II de l'article L. 312 1, introduit illégalement une distinction ayant pour effet restreindre la portée des dispositions législatives et réglementaires appliquées, comme le soutient la Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes.

En ce qui concerne l'absence d'équivalence pour les productions hors sol :

12. D'une part, aux termes de l'article L. 331-1 du code rural et de la pêche maritime : *« Le contrôle des structures des exploitations agricoles s'applique à la mise en valeur des terres agricoles ou des ateliers de production hors sol au sein d'une exploitation agricole (...) »*. Aux termes de l'article L. 331-2 de ce code : *« Sont soumises à autorisation préalable les opérations suivantes : 5° Les créations ou extensions de capacité des ateliers de production hors sol au-delà d'un seuil de production fixé par le schéma directeur régional des exploitations agricoles »*.

13. D'autre part, aux termes du II de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime : *« (...) Le schéma directeur régional des exploitations agricoles détermine des équivalences à la surface agricole utile régionale moyenne, par type de production, en particulier pour les productions mentionnées à l'article L. 641-5 et pour les ateliers de production hors sol »*. Aux termes de l'article R. 312-3 de ce code : *« Les modalités de calcul des équivalences par type de production et, le cas échéant, par région naturelle ou par territoire, sont fixées par un arrêté du ministre chargé de l'agriculture. »*.

14. Contrairement à ce qu'ont retenu les premiers juges, il résulte de la lettre même des dispositions de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime, citées au point précédent, qu'elles imposent au SDREA de fixer des équivalences à la surface agricole utile régionale moyenne pour les ateliers de production hors sol. L'arrêté en litige portant SDREA de la région Auvergne-Rhône-Alpes, ne fixant pas d'équivalence pour les productions hors sol, se conformant au modèle annexé à l'arrêté ministériel du 20 juillet 2015, les rendant optionnelles dans le but de faire échapper ces types de production au contrôle des structures, a méconnu les dispositions précitées de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime.

En ce qui concerne l'absence de hiérarchisation des critères fixés à l'article 5 :

15. La Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes reprend en appel son moyen selon lequel le paragraphe 5.1. fixant les critères permettant de départager, le cas échéant, les candidatures classées au sein d'un même rang de priorité ne répondrait pas aux exigences de clarté et d'intelligibilité des lois et règlements, dès lors qu'il ne permettrait pas de déterminer précisément dans quelles conditions seront appréciées les candidatures concurrentes. Ce moyen doit être écarté par adoption des motifs circonstanciés retenus à bon droit par les premiers juges.

16. Il résulte de ce qui précède que la Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes est seulement fondée à demander l'annulation de l'arrêté préfectoral en litige fixant le SDREA pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, en tant que son article 1<sup>er</sup>, relatif aux définitions, rajoute une condition non prévue par la loi à l'installation des agriculteurs, en tant que son article 3, pour fixer le seuil de surface, prend en compte la surface agricole utile moyenne des seules moyennes et grandes exploitations et en tant qu'il ne fixe pas les coefficients d'équivalence pour les productions animales hors sol, et à demander la réformation du jugement attaqué dans cette mesure.

**Sur les conclusions à fin d'injonction :**

17. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution* ».

18. Le présent arrêt, implique eu égard à ses motifs, comme le demande la Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes, que le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes procède aux modifications du SDREA en litige, tant en ce qui concerne les définitions que la fixation du seuil de surface, ainsi que pour y inclure les coefficients d'équivalence pour les productions animales hors sol. Il y a lieu d'enjoindre au préfet de prendre cette mesure dans le délai de six mois.

**Sur les frais liés au litige :**

19. En application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par la Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes.

**DECIDE :**

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté préfectoral du 27 mars 2018 fixant le schéma directeur des exploitations agricoles (SDREA) pour la région Auvergne-Rhône-Alpes est annulé en tant que son article 1<sup>er</sup>, relatif aux définitions, rajoute une condition non prévue par la loi à l'installation des agriculteurs, en tant que son article 3, pour fixer le seuil de surface, prend en compte la surface agricole utile moyenne des seules moyennes et grandes exploitations et en tant qu'il ne fixe pas les coefficients d'équivalence pour les productions animales hors sol.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes de modifier, son arrêté du 27 mars 2018, en ce qui concerne les définitions et la fixation du seuil de surface, ainsi que pour y inclure les coefficients d'équivalence pour les productions animales hors sol, en tenant compte des motifs du présent arrêt, dans un délai de six mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 3 : Le jugement n° 1806586 du 9 juillet 2019 du tribunal administratif de Lyon est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 4 : L'Etat versera la somme de 2 000 euros à la Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Copie en sera adressée au préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Délibéré après l'audience du 8 février 2022 à laquelle siégeaient :

M. Jean-Yves Tallec, président,

M. Gilles Fédi, président-assesseur,

Mme Bénédicte Lordonné, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 mars 2022.

La rapporteure,

Le président,

Bénédicte Lordonné

Jean-Yves Tallec

La greffière,

Sandra Bertrand

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de l'alimentation en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,

La greffière,