

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N° 2103154

CONFEDERATION PAYSANNE DE
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE

M. X
Rapporteur

Mme T
Rapporteuse publique

Audience du 21 mars 2023
Décision du 30 mars 2023

03-03-03
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Dijon

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 7 décembre 2021 et 31 mars 2022, la fédération de syndicats Confédération paysanne de Bourgogne-Franche-Comté demande au tribunal :

1°) d'annuler le paragraphe 1 de l'article 4 du schéma directeur régional des exploitations agricoles, défini par l'arrêté n° DRAAF/SREA-2021-34 du 12 octobre 2021 du préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté, en tant qu'il fixe les seuils de surface déclenchant le contrôle des structures, en prenant en compte la surface agricole utile moyenne régionale, toutes productions confondues, de la seule catégorie des moyennes et grandes exploitations ;

2°) d'annuler le paragraphe 2 de l'article 5 de ce schéma directeur régional des exploitations agricoles, en tant qu'il ne prévoit pas la prise en compte de certaines productions dans le calcul de la dimension économique viable ;

3°) d'annuler les annexes 2 et 3 de ce schéma directeur régional des exploitations agricoles, en tant qu'elles ne fixent pas de coefficients d'équivalence pour la méthanisation ;

4°) d'enjoindre au préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté de prendre en considération la surface agricole utile moyenne régionale, toutes productions confondues, de toutes les exploitations confondues, pour déterminer les seuils de surface déclenchant le contrôle des structures, et de modifier en conséquence le paragraphe 1 de l'article 4 du schéma directeur régional des exploitations agricoles et l'annexe 2 à ce schéma ;

5°) d'enjoindre au préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté de fixer des coefficients d'équivalence pour la méthanisation aux annexes 2 et 3 du schéma directeur régional des exploitations agricoles ;

6°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à agir ;
- sa requête n'est pas tardive ;
- en faisant application de l'arrêté ministériel du 10 mars 2021, qui méconnaît les articles L. 312-1 et R. 312-3 du code rural et de la pêche maritime, en donnant la possibilité de choisir comme base de calcul du seuil de contrôle des structures, la surface agricole utile moyenne régionale, toutes productions confondues, de la catégorie moyennes et grandes exploitations, le préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté a entaché l'arrêté litigieux d'une erreur de droit ;
- le paragraphe relatif aux pommes de terre, aux plantes aromatiques, médicinales et complémentaires, aux légumes frais, melons et fraises en culture de plein champ ou en culture maraîchère, aux fleurs et plantes ornementales, aux baies, aux fruits à coque, aux pépinières et aux espèces fruitières n'a pas fait l'objet d'une consultation de la commission régionale de l'économie agricole et du monde rural, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 312-2 du code rural et de la pêche maritime ;
- l'absence de prise en compte de certaines productions jusqu'à un certain seuil pour la détermination de la dimension économique viable constitue une rupture d'égalité entre les exploitations dans le cadre du contrôle des structures agricoles ;
- le fait même de prévoir des franchises applicables à certaines productions pour la détermination de la surface utilisée pour apprécier l'atteinte de la dimension économique viable soustrait certaines exploitations au champ d'application du contrôle des structures et méconnaît par principe les dispositions de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime ;
- les dispositions du paragraphe 2 de l'article 5 et de l'annexe 3 du schéma directeur régional des exploitations agricoles méconnaissent le principe de sécurité juridique, dès lors qu'elles ne permettent pas de comprendre si les franchises qu'elles prévoient s'appliquent en nombres ou en surfaces absolus ou si elles doivent être pondérées par des coefficients de surface agricole utile pondérée par unité de travail actif ;
- la franchise de 27 hectares pour les plantes aromatiques, médicinales et complémentaires est disproportionnée et farfelue, dès lors que cette production nécessite très peu de surface ;
- la rédaction des dispositions du paragraphe 2 de l'article 5 du schéma directeur régional des exploitations agricoles souffre de diverses imprécisions, contribuant à son inintelligibilité ;
- dès lors, d'une part, que les activités de méthanisation constituent des activités agricoles, en vertu des dispositions de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, et d'autre part que le contrôle des structures des exploitations agricoles s'applique à la mise en valeur des ateliers de production hors-sol au sein d'une exploitation, quels que soient la forme de celle-ci et le titre en vertu duquel la mise en valeur est assurée, le schéma directeur régional des exploitations agricoles aurait dû fixer des coefficients d'équivalence pour la méthanisation dans ses annexes 2 et 3.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 janvier 2022, le préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par la confédération de syndicats requérante ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 14 avril 2022, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les moyens soulevés par la confédération de syndicats requérante ne sont pas fondés ;
- eu égard à l'atteinte manifestement excessive de l'effet rétroactif d'une éventuelle annulation de l'article 4 du schéma directeur régional des exploitations agricoles de Bourgogne-Franche-Comté, à l'intérêt public qui s'attache à la mise en œuvre de la politique de contrôle des structures et afin de ne pas porter préjudice aux intérêts des agriculteurs, il y aurait lieu, le cas échéant, de différer les effets dans le temps d'une telle annulation, à l'issue du délai retenu dans l'injonction susceptible d'être prononcée.

Les parties ont été informées par une lettre du 23 février 2022 que cette affaire était susceptible, à compter du 4 avril 2022, de faire l'objet d'une clôture d'instruction à effet immédiat en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

La clôture de l'instruction a été fixée au 10 mai 2022 par ordonnance du même jour.

Les parties ont été invitées par une lettre du 7 février 2023 à indiquer au tribunal quelles seraient les conséquences d'une annulation rétroactive de l'article 4 du schéma directeur régional des exploitations agricoles de Bourgogne-Franche-Comté.

La fédération de syndicats Confédération paysanne de Bourgogne-Franche-Comté a présenté ses observations sur ce point, par un mémoire, enregistré le 17 février 2023, qui a été communiqué.

Le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire avait déjà présenté des observations sur ce point dans son mémoire en défense du 14 avril 2022, qui a été communiqué.

Le préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté avait présenté des observations sur ce point, postérieurement à la clôture de l'instruction, par un mémoire enregistré le 23 mai 2022, qui a été communiqué, en tant qu'il constitue une réponse à la demande du tribunal sur ce point.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le règlement (CE) n° 1217/2009 du Conseil du 30 novembre 2009 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. X,
- les conclusions de Mme T, rapporteure publique,

- et les observations de Mme A et de M. B, représentant la confédération de syndicats Confédération paysanne de Bourgogne-Franche-Comté, et celles de M. C, représentant le préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté n° DRAAF/SREA-2021-24, en date du 12 octobre 2021, le préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté a édicté le schéma directeur régional des exploitations agricoles, applicable à compter de sa date de publication, sur le fondement des dispositions de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime. La confédération de syndicats Confédération paysanne de Bourgogne-Franche-Comté demande au tribunal d'annuler le paragraphe 1 de l'article 4 de ce schéma directeur, en tant qu'il fixe les seuils de surface déclenchant le contrôle des structures, en prenant en compte la surface agricole utile moyenne régionale, toutes productions confondues, de la seule catégorie des moyennes et grandes exploitations, le paragraphe 2 de l'article 5 de ce schéma directeur, en tant qu'il ne prévoit pas la prise en compte de certaines productions dans le calcul de la dimension économique viable et les annexes 2 et 3 à ce même schéma, en tant qu'elles ne fixent pas de coefficients d'équivalence pour la méthanisation.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes du I de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime : « *Le schéma directeur régional des exploitations agricoles fixe les conditions de mise en œuvre du chapitre Ier du titre III du présent livre. Il 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.* ». Aux termes de l'article R. 312-1 du même code : « *Le schéma directeur régional des exploitations agricoles prévu à l'article L. 312-1 est élaboré par le préfet de région avec l'appui des préfets des départements concernés. Ce schéma est conforme à un modèle fixé par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.* ».

3. Pour l'application de ces dispositions, a été pris l'arrêté ministériel du 10 mars 2021 fixant le modèle d'arrêté préfectoral portant schéma directeur régional des exploitations agricoles.

En ce qui concerne les seuils de surface permettant l'application de la législation sur le contrôle des structures :

4. 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 du premier alinéa de l'article R. 312-3 du même code : « *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, au sens du b de l'article 2 du règlement (CE) n° 1217/2009 du Conseil du 30 novembre 2009 portant création d'un réseau*

d'information comptable agricole sur les revenus et l'économie des exploitations agricoles dans l'Union européenne, fixées au niveau régional lors du dernier recensement agricole ou, le cas échéant, par l'enquête sur les structures des exploitations agricoles réalisée à la suite de ce recensement. ».

5. Aux termes de l'article 4 de l'arrêté du 10 mars 2021 fixant le modèle d'arrêté préfectoral portant schéma directeur régional des exploitations agricoles : « *Fixation des seuils de contrôle / Dans le cadre prévu par la loi (article L. 312-1 et L. 331-2-I,1°), le décret (article R. 312-3) et de 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 SDREA / Il est possible de choisir en critère de seuil / - la SAU moyenne régionale TOUTE PRODUCTION : / - soit celle de la catégorie « toute exploitation confondue » ; / - soit celle de la catégorie « moyenne et grande exploitation ». / - la SAU moyenne régionale par OTEX. (...) ».*

6. L'article 4, intitulé « Fixation des seuils de contrôle », de l'arrêté litigieux du 12 octobre 2021 portant schéma directeur régional des exploitations agricoles de la région Bourgogne-Franche-Comté 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 entendant se conformer au modèle annexé à l'arrêté ministériel du 10 mars 2021, dont l'article 4 précité précise qu'il est possible de choisir comme critère de seuil, la surface agricole utile moyenne régionale toutes productions, soit de la catégorie « toute exploitation confondue », soit de la catégorie « moyenne et grande exploitation ».

7. Dès lors que les dispositions précitées du II de l'article L. 312-1 et celles de l'article R. 312-3 du code rural et de la pêche maritime prévoient seulement, pour fixer le seuil de surface en litige, la possibilité de prendre en compte soit la surface agricole utile moyenne toutes productions confondues, soit la surface agricole utile moyenne par classe d'orientation technique ou économique des exploitations particulières, au sens du b de l'article 2 du règlement (CE) n° 1217/2009 du Conseil du 30 novembre 2009, l'article 4 de l'arrêté en litige portant schéma directeur régional des exploitations agricoles de la région Bourgogne-Franche-Comté, en ce qu'il prend en compte la seule catégorie « moyenne et grande exploitation », pour fixer ce seuil de surface, introduit illégalement une distinction ayant pour effet de restreindre la portée des dispositions législatives et réglementaires appliquées, comme le soutient à juste titre la Confédération paysanne de Bourgogne-Franche-Comté.

8. Il résulte de ce qui précède que la Confédération paysanne de Bourgogne-Franche-Comté est fondée à demander l'annulation du paragraphe 1 de l'article 4 de l'arrêté du 12 octobre 2021 du préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté portant schéma directeur régional des exploitations agricoles, en tant que ces dispositions prennent en compte la surface agricole utile moyenne régionale toutes productions confondues des seules moyennes et grandes exploitations pour fixer le seuil de surface prévu par le II de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime.

En ce qui concerne les équivalences permettant de calculer la dimension économique :

9. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article R. 312-2 du code rural et de la pêche maritime : « *Le schéma directeur régional des exploitations agricoles est arrêté par le préfet de région ou, en Corse, par le préfet de Corse, après avis du conseil régional ou de l'assemblée de Corse, de la chambre régionale d'agriculture et de la commission régionale de*

l'économie agricole et du monde rural. Ces avis sont réputés rendus à l'issue d'un délai de trois mois à compter de la saisine. ».

10. D'une part, l'organisme dont une disposition législative ou réglementaire prévoit la consultation avant l'intervention d'un texte doit être mis à même d'exprimer son avis sur l'ensemble des questions soulevées par ce texte. Par suite, dans le cas où, après avoir recueilli son avis, l'autorité compétente pour prendre le texte envisage d'apporter à son projet des modifications, elle ne doit procéder à une nouvelle consultation de cet organisme que si ces modifications posent des questions nouvelles.

11. D'autre part, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

12. En l'espèce, il est constant que le préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté a consulté la commission régionale de l'économie agricole et du monde rural, qui a donné un avis favorable par treize voix pour, deux contre et une abstention, sur un total de seize commissaires ayant pris part au vote, sept autres commissaires n'ayant pas pris part au vote, au projet de schéma directeur régional des exploitations agricoles qui lui était soumis, dans sa séance du 20 mai 2021. Il ressort des pièces du dossier que ce projet de schéma directeur, comme le soutient le préfet de région, comprenait déjà des franchises de production pour la détermination de la surface permettant d'apprécier si une exploitation atteint ou non la dimension économique viable, c'est-à-dire des seuils de production, en dessous desquels la production considérée n'est pas prise en compte pour déterminer l'atteinte ou non de cette dimension. Mais il ressort également des pièces du dossier que ce projet de schéma directeur ne comprenait de telles franchises que pour certaines productions animales, alors que le schéma directeur régional des exploitations agricoles adopté par l'arrêté litigieux du 12 octobre 2021 prévoit également de telles franchises pour diverses productions végétales, au nombre desquelles la plupart des productions de fruits, de légumes, de fleurs et de plantes aromatiques, médicinales et condimentaires. S'il ressort encore des pièces du dossier, comme le soutient le préfet de région, que l'un des représentants de la fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles a évoqué cette question lors de la réunion de la commission, il ressort du procès-verbal de la séance de cette commission que ce commissaire s'est borné à suggérer l'extension des franchises « au secteur végétal pour favoriser la diversification des cultures » sans aucune précision. Au contraire, il ne ressort du procès-verbal de cette réunion de la commission ni que cette question aurait été discutée entre ses membres ou soumise à leur avis, ni surtout que des seuils de production auraient été proposés à cette occasion, alors que les dispositions finalement adoptées par le préfet résultent d'une proposition formulée par la chambre régionale d'agriculture de Bourgogne-Franche-Comté, dans une lettre du 28 juin 2021 adressée à ce préfet, à la demande de la fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles, reprise à l'identique par l'autorité administrative et ajoutée au texte postérieurement à la séance au cours de laquelle la commission s'est prononcée sur le projet qui lui était soumis. Eu égard à l'absence totale de toute production végétale parmi les productions donnant lieu à ces franchises dans le projet de schéma directeur soumis à la commission, à l'incidence susceptible de résulter de l'adoption de ces seuils, pour certains élevés en valeur absolue, dans la mise en œuvre du contrôle des structures agricoles et à la circonstance que la plupart des productions de fruits, de légumes et de fleurs font l'objet des seuils adoptés par le préfet, la confédération paysanne de Bourgogne-Franche-Comté est fondée à soutenir que cette question constituait une question nouvelle, qui aurait dû être expressément

soumise à l'avis de la commission régionale de l'économie agricole et du monde rural de Bourgogne-Franche-Comté, et que le paragraphe relatif aux seuils retenus pour les productions végétales en vue de déterminer la surface permettant d'apprécier l'atteinte de la dimension économique viable, figurant à l'article 5 du schéma directeur régional des exploitations agricoles de Bourgogne-Franche-Comté a été adopté à l'issue d'une procédure irrégulière. Alors que la chambre régionale d'agriculture, qui a elle-même proposé la modification litigieuse, a relevé la sensibilité de cette question, ce vice de procédure est susceptible, en l'espèce, d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise. Par suite, la Confédération paysanne de Bourgogne-Franche-Comté est fondée, pour ce motif, à demander l'annulation du paragraphe relatif aux franchises applicables aux cultures végétales, figurant à l'article 5 du schéma directeur régional des exploitations agricoles de Bourgogne-Franche-Comté.

13. En deuxième lieu, aux termes du I de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime : *« Le schéma directeur régional des exploitations agricoles fixe les conditions de mise en œuvre du chapitre Ier du titre III du présent livre. Il 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. »* Aux termes de l'article L. 331-1 du même code : *« 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, 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. / L'objectif principal du contrôle des structures est de favoriser l'installation d'agriculteurs, y compris ceux engagés dans une démarche d'installation progressive. / Ce contrôle a aussi pour objectifs de : / 1° Consolider ou maintenir les exploitations afin de permettre à celles-ci d'atteindre ou de conserver une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles ; / 2° Promouvoir le développement des systèmes de production permettant de combiner performance économique et performance environnementale, dont ceux relevant du mode de production biologique au sens de l'article L. 641-13, ainsi que leur pérennisation ; / 3° Maintenir une agriculture diversifiée, riche en emplois et génératrice de valeur ajoutée, notamment en limitant les agrandissements et les concentrations d'exploitations au bénéfice, direct ou indirect, d'une même personne physique ou morale excessifs au regard des critères précisés par le schéma directeur régional des exploitations agricoles. ».*

14. Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que dans l'un comme dans l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit.

15. D'une part, les seuils de surfaces ou de populations d'animaux, en-deçà desquels la production considérée n'est pas prise en compte pour déterminer la dimension économique d'une exploitation, permettant d'apprécier l'atteinte de la dimension économique viable, s'appliquent à tous les agriculteurs sans distinctions. En outre, contrairement à ce que soutient la Confédération paysanne de Bourgogne-Franche-Comté, un agriculteur pratiquant une polyculture, lui permettant de bénéficier de ces seuils, n'est pas dans la même situation qu'un agriculteur pratiquant une monoculture ou une polyculture de productions ne donnant pas lieu à franchises. D'autre part, la différence de traitement qui résulte de la réglementation litigieuse, qui vise à définir l'atteinte de la dimension économique viable des exploitations, a pour objet d'encourager la diversification des productions, objectif expressément assigné par le législateur au contrôle des structures agricoles, dont le schéma directeur litigieux fixe la réglementation

locale. Au demeurant, elle contribue également à la définition de la dimension économique viable des exploitations et à la performance environnementale. Dès lors, la différence de traitement qui résulte des seuils de production définis à l'article 5 est en rapport direct avec les objectifs du contrôle des structures agricoles, auxquels est tenu de répondre le schéma directeur régional des exploitations agricoles. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit être écarté.

16. En troisième lieu, aux termes des quatre premiers alinéas du III de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime : « *Le schéma directeur régional des exploitations agricoles établit, pour répondre à l'ensemble des objectifs et orientations mentionnés au I du présent article, l'ordre des priorités entre les différents types d'opérations concernées par une demande d'autorisation mentionnée à l'article L. 331-2, en prenant en compte l'intérêt économique et environnemental de l'opération. / Les différents types d'opérations concernées par une demande d'autorisation sont l'installation d'agriculteurs, l'agrandissement ou la réunion d'exploitations agricoles et le maintien ou la consolidation d'exploitations agricoles existantes. / Les critères d'appréciation de l'intérêt économique et environnemental d'une opération, en fonction desquels est établi l'ordre des priorités, sont les suivants : / 1° La dimension économique et la viabilité des exploitations agricoles concernées ;* ». Aux termes du IV du même article : « *Le schéma directeur régional des exploitations agricoles fixe les critères servant à l'appréciation de la dimension économique et de la viabilité des exploitations concernées par la demande d'autorisation mentionnée à l'article L. 331-2. Il précise les critères au regard desquels une opération conduit à un agrandissement ou à une concentration d'exploitations excessifs de nature à diminuer la diversité des productions et le nombre d'emplois des exploitations concernées pour l'application de l'article L. 331-1 et du 3° du I de l'article L. 331-3-1.* ».

17. Les seuils de production (ou franchises de production) fixés au paragraphe 2 de l'article 5 du schéma directeur régional litigieux sont définis comme le nombre de têtes d'animaux ou la surface en-deçà desquels la production considérée n'est pas prise en compte pour déterminer la surface d'une exploitation permettant d'apprécier l'atteinte de la dimension économique viable. Dès lors, d'une part, que la dimension économique viable ne se confond pas avec les seuils de contrôle qui, seuls, permettent de définir les opérations soumises au contrôle des structures agricoles et celles qui n'entrent pas dans le champ de ce contrôle, et d'autre part, que cette dimension économique viable n'est utilisée que pour déterminer les rangs de priorité des exploitants, la notion d'agrandissement ou de concentration d'exploitations excessif et la viabilité de l'exploitation du preneur en place, le principe même des franchises de production n'a ni pour objet ni pour effet, contrairement à ce que soutient la Confédération paysanne de Bourgogne-Franche-Comté, de soustraire certaines activités d'élevage hors-sol ou certaines cultures du champ d'application de la législation sur le contrôle des structures agricoles. En mettant en œuvre de tels seuils, dont l'objectif est, comme cela a été dit précédemment, d'encourager la diversification des productions, le préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté n'a méconnu aucune des dispositions de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime. Par suite, ce moyen doit être écarté.

18. En quatrième lieu, eu égard à l'annulation résultant de ce qui a été dit au point 12 du présent jugement, l'exemple n° 1, mentionné à l'appui de la méthodologie de calcul de la dimension économique en annexe 3 du schéma directeur litigieux, ne peut plus, en tout état de cause, être regardé comme entaché d'une erreur de calcul et de raisonnement. De même, le moyen tiré des maladroites rédactionnelles dont serait entaché le paragraphe 2 de l'article 5 de ce schéma directeur, et le moyen tiré du caractère disproportionné de la franchise de 27 hectares

retenue pour la production de plantes aromatiques, médicinales et condimentaires sont désormais sans objet.

19. En cinquième lieu, les dispositions de l'article 5 et de l'annexe 3 du schéma directeur régional des exploitations agricoles de Bourgogne-Franche-Comté, adopté par l'arrêté préfectoral litigieux, déterminent de façon suffisamment claire les équivalences retenues pour les productions d'élevage et pour les cultures dites spéciales et pérennes, à fin de déterminer la dimension économique d'une exploitation, les franchises, exprimées en surface brute ou en nombre de têtes, applicables à certaines de ces productions dans le même objectif, et enfin la méthodologie de calcul de la dimension économique d'une exploitation, permettant d'apprécier la situation de cette exploitation au regard de la dimension économique viable. Il en résulte que le moyen tiré de la méconnaissance de l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme doit, en tout état de cause, être écarté.

En ce qui concerne la méthanisation :

20. Aux termes du I 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, 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.* ». Aux termes de l'article L. 331-1-1 du même code : « *Pour l'application du présent chapitre : / 1° Est qualifié d'exploitation agricole l'ensemble des unités de production mises en valeur, directement ou indirectement, par la même personne, quels qu'en soient le statut, la forme ou le mode d'organisation juridique, dont les activités sont mentionnées à l'article L. 311-1 ; / (...) 3° Pour déterminer la superficie totale mise en valeur, il est tenu compte de l'ensemble des superficies exploitées par le demandeur, sous quelque forme que ce soit et toutes productions confondues, en appliquant les équivalences fixées par le schéma directeur régional des exploitations agricoles pour les différents types de production. En sont exclus les bois, taillis et friches (...) En sont également exclus les étangs autres que ceux servant à l'élevage piscicole.* ». Aux termes de l'article L. 311-1 de ce code : « *Sont réputées agricoles toutes 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 ou qui ont pour support l'exploitation. Les activités de cultures marines et d'exploitation de marais salants sont réputées agricoles, nonobstant le statut social dont relèvent ceux qui les pratiquent. Il en est de même des activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités de spectacle. Il en est de même de la production et, le cas échéant, de la commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, lorsque cette production est issue pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles. Les revenus tirés de la commercialisation sont considérés comme des revenus agricoles, au prorata de la participation de l'exploitant agricole dans la structure exploitant et commercialisant l'énergie produite. Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret.* ».

21. En premier lieu, 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. 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. S'il y a lieu, ces équivalences peuvent être fixées par région naturelle ou par territoire présentant une cohérence en matière agricole, en tenant compte de la surface agricole utile moyenne des espaces concernés. ».

22. Les dispositions citées au point 20 du présent jugement doivent être lues comme incluant dans le champ du contrôle des structures agricoles l'ensemble des activités agricoles, énumérées à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, y compris la production et, le cas échéant, la commercialisation de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, lorsque cette production est issue pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles. Dès lors, en vertu des dispositions précitées du II de l'article L. 312-1 de ce type, et comme le soutient la confédération requérante, le préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté était tenu de déterminer, dans le schéma directeur régional des exploitations agricoles, des équivalences à la surface agricole utile régionale moyenne, par type de production, pour les activités précitées de méthanisation, lorsque cette production est issue pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles, en vue d'apprécier si une autorisation d'exploiter est requise. Par suite, la Confédération paysanne de Bourgogne-Franche-Comté est fondée à demander l'annulation de l'annexe 2 à l'arrêté du 12 octobre 2021, en tant qu'elle ne prévoit pas de telles équivalences.

23. En deuxième lieu, le moyen tiré de ce que le schéma directeur régional des exploitations agricoles aurait dû prévoir dans son annexe 3, relative à la détermination de la dimension économique, des coefficients d'équivalence pour la méthanisation est dépourvu de tout argument ou de toute démonstration venant à son soutien, de sorte qu'il ne peut qu'être regardé comme dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Sur la modulation des effets dans le temps de l'annulation prononcée :

24. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur, que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

25. L'annulation du paragraphe 1 de l'article 4 de l'arrêté du 12 octobre 2021 du préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté portant schéma directeur régional des exploitations agricoles, en tant que ces dispositions prennent en compte la surface agricole utile moyenne régionale toutes productions confondues des seules moyennes et grandes exploitations

pour fixer le seuil de surface prévue par le II de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime, a pour effet de supprimer le seuil de surface au-delà duquel l'autorisation d'exploiter est requise en application de l'article L. 331-2 du code rural et de la pêche maritime dans la région Bourgogne-Franche-Comté, et ce faisant, de faire obstacle à la mise en œuvre de la législation sur le contrôle des structures agricoles dans la région Bourgogne-Franche-Comté. Une telle annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, eu égard à l'objet même de cette législation. Dans ces conditions, il y a lieu, pour permettre au préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté d'adopter de nouvelles dispositions s'y substituant, de ne prononcer l'annulation objet du présent paragraphe - sous réserve des droits des personnes qui ont engagé une action contentieuse à la date de la présente décision - qu'à compter du 1^{er} octobre 2023.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

26. Aux termes du premier alinéa 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.* ».

27. Les motifs du présent jugement impliquent que le préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté modifie le schéma directeur régional des exploitations agricoles, d'une part en fixant le seuil de surface au-delà duquel l'autorisation d'exploiter est requise, en application de l'article L. 331-2 du code rural et de la pêche maritime, et d'autre part en fixant des équivalences à la surface agricole utile régionale moyenne, par type de production, pour les activités de méthanisation, mentionnées à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, en vue d'apprécier si une autorisation d'exploiter est requise, dans les deux cas conformément aux dispositions de l'article L. 312-1 de ce code et aux motifs du présent jugement. Il y a lieu d'enjoindre au préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté de prendre ces mesures dans un délai de six mois à compter de la notification du jugement à intervenir.

28. Au contraire, les motifs du présent jugement n'impliquent aucune des autres injonctions sollicitées par la Confédération paysanne de Bourgogne-Franche-Comté.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

29. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a, en tout état de cause, pas lieu de faire droit aux conclusions de la Confédération paysanne de Bourgogne-Franche-Comté présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'article 4 du schéma directeur régional de Bourgogne-Franche-Comté adopté par l'arrêté du 12 octobre 2021 du préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté est annulé, en tant qu'il prend en compte la surface agricole utile moyenne régionale toutes productions confondues des seules moyennes et grandes exploitations pour fixer le seuil de surface prévu par le II de l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime.

Article 2 : Le paragraphe commençant par « De la même manière, ces productions ne sont prises en compte » et se terminant par « Espèce fruitière : 6 ha » du 2 de l'article 5 du schéma directeur régional des exploitations agricoles de Bourgogne-Franche-Comté adopté par l'arrêté du 12 octobre 2021 du préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté est annulé.

Article 3 : L'annexe 2 de l'arrêté du 12 octobre 2021 du préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté est annulée, en tant qu'elle ne prévoit pas d'équivalences à la surface agricole utile régionale moyenne, par type de production, pour les activités de méthanisation visées à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, en vue d'apprécier si une autorisation d'exploiter est requise.

Article 4 : L'annulation prononcée par l'article premier du présent jugement - sous réserve des droits des personnes qui ont engagé une action contentieuse à la date de la présente décision - prendra effet à compter du 1^{er} octobre 2023.

Article 5 : Il est enjoint au préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté de modifier le schéma directeur régional des exploitations agricoles, en fixant le seuil de surface au-delà duquel l'autorisation d'exploiter est requise, en application de l'article L. 331-2 du code rural et de la pêche maritime, conformément aux dispositions de l'article L. 312-1 de ce code et aux motifs du présent jugement, dans un délai de six mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 6 : Il est enjoint au préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté de modifier le schéma directeur régional des exploitations agricoles, en fixant des équivalences à la surface agricole utile régionale moyenne, par type de production, pour les activités de méthanisation, mentionnées à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, en vue d'apprécier si une autorisation d'exploiter est requise, conformément aux dispositions de l'article L. 312-1 de ce code et aux motifs du présent jugement, dans un délai de six mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 7 : Le surplus des conclusions de la requête de la Confédération paysanne de Bourgogne-Franche-Comté est rejeté.

Article 8 : Le présent jugement sera notifié à la confédération de syndicats Confédération paysanne de Bourgogne-Franche-Comté et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Copie en sera adressée au préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté et au président du tribunal administratif de Besançon.

Délibéré après l'audience du 21 mars 2023, à laquelle siégeaient :

M. Z, président,
Mme Y, premier conseiller,
M. X, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 mars 2023.

Le rapporteur,

Le président,

X

Z

La greffière,

G

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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,
Le greffier,