

# **BGer 5A.33/2004 vom 9. Mai 2005**

Bundesgericht, 2005-05-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_5A.33\\_2004](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_5A.33_2004)

FR: TF 5A.33/2004 du 9 mai 2005

IT: TF 5A.33/2004 del 9 maggio 2005

## **Regeste**

autorisation d'acquérir une entreprise agricole selon l'art. 65 al 1 let. b LDFR | Droits réels

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ( ATF 130 III 76 consid. 3.2.2 p. 81; 129 II 453 consid. 2 p. 456 et les arrêts cités).

#### **E. 1.1**

Selon les art. 97 et 98 let . g OJ, en relation avec l' art. 5 PA , la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance qui sont fondées sur le droit fédéral - ou auraient dû l'être -, pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ, ou dans la législation spéciale, ne soit réalisée. Tel est le cas en l'espèce. L' art. 89 LDFR prévoit d'ailleurs expressément cette voie de droit contre les décisions sur recours prises par les autorités cantonales de dernière instance au sens des art. 88 al. 1 et 90 let . f LDFR. Déposé en temps utile, le présent recours est aussi recevable au regard de l' art. 106 al. 1 OJ . La recourante a en outre qualité pour recourir ( art. 103 let. a OJ , en relation avec l' art. 83 al. 3 LDFR ).

#### **E. 1.2**

Lorsque le recours est dirigé, comme dans le cas particulier, contre une décision émanant d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris des règles essentielles de la procédure ( art. 104 let. b et 105 al. 2 OJ ). Aussi la possibilité d'alléguer des faits nouveaux ou de faire valoir de nouveaux moyens de preuve est-elle très restreinte ( ATF 128 II 145 consid. 1.2.1 p. 150; 125 II 217 consid. 3a p. 221; 124 II 409 consid. 3a p. 420; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2e éd., 1983, p. 286/287). Selon la jurisprudence, seules sont admissibles dans ce cas les preuves que l'instance inférieure aurait dû retenir d'office, et dont le défaut d'administration constitue une violation de règles essentielles de procédure ( ATF 128 II 145 précité; 128 III 454 consid. 1 p. 457). Dans la mesure où il ne satisfait pas à ces exigences, le recours est irrecevable.

#### **E. 2.1**

La recourante reproche au Tribunal administratif de s'être fondé sur des faits postérieurs à la décision de première instance. Elle soutient que si les codes de procédure administrative permettent généralement à l'autorité de recours de tenir compte de faits nouveaux, ce principe peut être limité par le droit fédéral matériel. En l'espèce, la sécurité du droit exigerait que l'autorisation d'acquisition litigieuse soit appréciée à la lumière des faits existants au moment de la décision de l'AFC.

## **E. 2.2**

Se fondant sur l'art. 45, en relation avec l'art. 85 al. 1 du code de procédure et de juridiction administrative du canton de Fribourg du 23 mai 1991 (CPJA/FR; RSF 150.1), l'autorité cantonale estime qu'en procédure de recours, l'autorité de juridiction administrative est soumise au principe de la maxime inquisitoire; elle doit donc se fonder sur tous les faits qui peuvent être retenus au moment de sa décision. Aussi l'ensemble des événements intervenus depuis le début de la procédure et parvenus à la connaissance du Tribunal administratif peuvent-ils être pris en compte. L'application du droit cantonal précité n'a pas été critiquée par la recourante; celui-ci ne pourrait du reste pas être attaqué - en tant que droit cantonal indépendant - par la voie du recours de droit administratif, respectivement ne devrait être revu que sous l'angle de l'arbitraire ( art. 104 let. a OJ a contrario; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4e éd., n. 734 p. 160). Par ailleurs, la procédure administrative est régie essentiellement par la maxime inquisitoire, selon laquelle les autorités définissent les faits pertinents et les preuves nécessaires, qu'elles ordonnent et apprécient d'office (Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4e éd., Zurich 2002, n. 1625 p. 344; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2e éd., n. 2.2.6.3 p. 259). Les faits pertinents sont, en règle générale, établis dans leur état au jour où l'autorité statue. Ce principe vaut également pour l'autorité de recours, qui pourra donc tenir compte de faits postérieurs à la décision attaquée, et même postérieurs à la clôture de la procédure d'échange des écritures (Moor, op. cit., n. 2.2.6.6 p. 265 et les références citées à la note 544). En l'occurrence, on ne discerne aucun motif qui justifierait de faire une exception à ce principe. La recourante ne le précise du reste pas: elle se contente de dire que la prise en considération de faits nouveaux en instance de recours peut être limitée par le droit matériel fédéral, en s'appuyant sur une jurisprudence bernoise qui ne peut être transposée directement ici puisqu'elle concerne une question différente, à savoir celle du moment déterminant pour tenir compte de motifs de congé dans le cadre de la résiliation des rapports de service d'un enseignant. Le grief apparaît ainsi infondé.

## **E. 3**

Le Tribunal administratif a considéré que l'acquisition de l'entreprise agricole en cause était soumise à autorisation, conformément à l' art. 61 LDFR . L'État de Fribourg s'étant porté acquéreur de ladite entreprise aux fins de la transmettre à deux frères agriculteurs exploitant ensemble un domaine dont la viabilité était compromise par l'édification de la route de contournement de Bulle, il s'agissait d'une acquisition au titre de remploi selon l' art. 65 al. 1 let. b LDFR . Comme les conditions prévues par cette disposition étaient réalisées et que les motifs de refus de l' art. 63 LDFR ne trouvaient pas à s'appliquer dans le cas particulier, l'autorité de première instance avait octroyé à juste titre à l'État de Fribourg l'autorisation d'acquérir l'entreprise concernée. La recourante soutient qu'au moment de l'octroi de l'autorisation en question, la planification du projet de route de contournement de Bulle était insuffisante.

### **E. 3.1**

Selon l' art. 65 al. 1 LDFR , l'acquisition par la collectivité publique est autorisée quand: elle est nécessaire à l'exécution d'une tâche publique prévue conformément aux plans du droit de l'aménagement du territoire (let. a); elle sert au remploi en cas d'édification d'un ouvrage prévu conformément aux plans du droit de l'aménagement du territoire et que la législation fédérale ou cantonale prescrit ou permet la prestation d'objets en remploi (let. b). Cette disposition distingue ainsi deux situations: d'une part, l'acquisition avec affectation

directe à une tâche d'intérêt public (al. 1 let. a); d'autre part, l'achat dans un but de remploi (al. 1 let. b). En l'occurrence, l'autorité cantonale a considéré avec raison que la situation relevait de l'art. 65 al. 1 let. b LDFR. Les parties ne le contestent d'ailleurs pas. Pour être autorisée, l'acquisition par une collectivité publique doit être conforme aux plans du droit de l'aménagement du territoire. Il s'agit en réalité d'une autre manière d'affirmer que l'acquisition doit répondre à un but d'intérêt public, ce qui est le cas s'agissant de la construction d'une route (Jean-Michel Henny, Restrictions de droit public dans les rapports juridiques concernant les entreprises et les immeubles agricoles [Les procédures d'autorisation], in *Le nouveau droit foncier rural*, 1993, p. 31; Yves Donzallaz, Commentaire de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le nouveau droit foncier rural, 1993, n. 622 ad art. 65). La réalisation prévue ne doit pas être une simple et vague intention politique, mais doit correspondre à un objectif précis et à une procédure réalisable (Donzallaz, op. cit., n. 632 ad art. 65).

### **E. 3.2**

Selon le Tribunal administratif, il est aujourd'hui indéniable que la route de contournement de Bulle va être construite. La plupart des obstacles, notamment administratifs, liés à ce projet ont en effet été levés et l'ouvrage est prévu conformément aux plans du droit de l'aménagement du territoire (plan directeur cantonal FR 87 approuvé par le Conseil fédéral, fiche de coordination n° 5.1.28, plan d'affectation cantonal entré en force, crédits d'engagement pour la construction de la route votés le 18 octobre 2000 par le Grand Conseil, travaux commencés en février 2003, etc.). A cela s'ajoute que ce projet a été accepté par le peuple le 10 juin 2002. Dans ses dernières écritures, la recourante admet qu'actuellement, la réalisation dudit ouvrage ne peut plus être mise en doute. Aussi faut-il constater que c'est bien dans le cadre d'une tâche d'intérêt public réalisable, au sens de l'art. 65 al. 1 LDFR, que l'État de Fribourg entend acquérir l'entreprise agricole en cause.

### **E. 3.3**

Sur le vu des faits constatés, la critique de la recourante selon laquelle l'ouvrage projeté ne serait pas suffisamment déterminé ne saurait être admise; elle a d'ailleurs reconnu devant le Tribunal administratif que la réalisation dudit ouvrage ne pouvait désormais plus être mise en doute. Même dans l'hypothèse où, comme le prétend la recourante, l'autorité de recours aurait dû se fonder sur la situation existant au moment où la décision de première instance a été prise, le moyen tiré du caractère prétendument aléatoire du projet de route concerné devrait être écarté. Il résulte en effet tant des constatations du Tribunal administratif que des allégations de la recourante que cet ouvrage était alors prévu par la planification cantonale. Au regard de la jurisprudence relative à l'art. 21 al. 1 let. b aLPR, à laquelle il est possible de se référer (Donzallaz, op. cit., n. 622 ad art. 65), l'intérêt public apparaît ainsi avoir été déjà suffisamment concrétisé à ce stade (cf. ATF 115 II 371 consid. 7b p. 374; 113 II 539 consid. 2 p. 541/542 et les arrêts cités). La doctrine (Beat Stalder, *Die verfassungs- und verwaltungsrechtliche Behandlung unerwünschter Handänderungen im bäuerlichen Bodenrecht*, thèse Berne 1992, p. 182/183 et la référence aux travaux préparatoires à la note 165) considère d'ailleurs que la notion de tâche publique ou d'ouvrage prévus conformément aux plans du droit de l'aménagement du territoire vise déjà les plans directeurs au sens des art. 6 ss de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). L'Office fédéral de la justice exprime la même opinion dans sa prise de position sur le recours. Or, la recourante admet qu'au moment de l'acquisition du domaine de son frère, la réalisation de la route de contournement était inscrite au plan directeur du canton de

Fribourg. Quant à son argument selon lequel elle ignorait que l'intimé s'opposerait à son droit de préemption, de sorte qu'elle ne savait pas si elle devait surenchérir ou non, on ne voit pas en quoi il serait pertinent pour l'application de l' art. 65 al. 1 let. b LDFR . Elle allègue aussi en vain que l'intimé a acquis ou aurait la possibilité d'acquérir d'autres immeubles ou domaines agricoles pouvant servir en emploi, les exemples qu'elle cite ne résultant pas de la décision attaquée ( art. 105 al. 2 OJ ).

#### **E. 4**

Dans un autre grief, la recourante prétend qu'en l'occurrence, aucune base légale ne permet la prestation d'objets en emploi.

##### **E. 4.1**

L' art. 65 al. 1 let. b LDFR prévoit l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole par les pouvoirs publics en vue d'un échange ultérieur destiné à permettre la réalisation d'un ouvrage d'intérêt général. Il faut toutefois, dans ce cas, que la législation applicable, qu'elle soit fédérale ou cantonale, prescrive ou permette une telle indemnisation en nature (cf. Donzallaz, op. cit., n. 623 p. 174 et les auteurs cités à la note 586).

##### **E. 4.2**

L'autorité cantonale a considéré que la législation fribourgeoise permettait, voire imposait l'indemnisation en nature, conformément à ce que prévoit l' art. 65 al. 1 let. b LDFR . La recourante le conteste. Elle soutient d'abord que les dispositions cantonales relatives aux acquisitions de gré à gré, dispositions sur lesquelles il conviendrait de se fonder, ne prescrivent ni ne permettent la prestation d'objets en emploi. Il résulte toutefois de la décision attaquée qu'il n'a pas été possible de mettre sur pied un remaniement parcellaire de gré à gré, compte tenu du prix demandé par certains propriétaires pour leur dédommagement, et que ceux-ci ont exigé des compensations en nature, ce que le Conseil d'État a accepté. Quand bien même le remaniement parcellaire n'a-t-il été ordonné que par arrêté du 26 octobre 1999, le moyen soulevé par la recourante tombe dès lors à faux, des acquisitions de gré à gré n'ayant jamais eu lieu.

##### **E. 4.3**

La recourante prétend ensuite que même en prenant en considération le remaniement parcellaire précité, aucune base légale ne fonderait la prestation d'objets en emploi. A l'appui de ce grief, elle expose que la loi fribourgeoise sur les améliorations foncières (LAF/FR; RSF 917.1), qui régit la procédure de remembrement, ne peut s'appliquer qu'à l'intérieur du périmètre de remaniement délimité par le Conseil d'État. Si cette loi prescrit effectivement le emploi, elle ne permettrait donc pas à la collectivité publique d'acquérir un domaine situé à quelque trente kilomètres des travaux envisagés. De plus, tant l'art. 110 al. 1 que l'art. 124 al. 2 LAF/FR - lequel ne s'appliquerait qu'en cas d'envoi en possession anticipée - préconiseraient le versement d'une soulte au cas où, comme en l'espèce, la compensation réelle ne peut être raisonnablement exigée. La recourante soutient en outre que la législation sur l'expropriation ne saurait constituer une base légale au sens de l' art. 65 al. 1 let. b LDFR , l'État n'ayant pas eu recours à ce type de procédure.

##### **E. 4.3.1**

Selon l'art. 41 de la loi fribourgeoise sur les routes (LR/FR; RSF 741.1), les terrains et les droits nécessaires à la construction ou à la correction des routes sont acquis de gré à gré ou par une procédure de remembrement (al. 1). A défaut d'entente sur une acquisition de gré à

gré, il est procédé par voie d'expropriation (al. 2). Aux termes de l'art. 42 al. 1 LR/FR, l'acquisition par voie d'expropriation des terrains et des droits nécessaires a lieu conformément à la loi sur l'expropriation et aux dispositions du Titre septième de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions. L'art. 43 LR/FR prévoit que la procédure de remembrement s'effectue notamment sous forme de réunions ou de remaniements parcellaires, selon les dispositions fédérales et cantonales sur les routes nationales, de la loi cantonale sur les améliorations foncières et de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions. Le remaniement parcellaire imposé par le Conseil d'État (cf. art. 10 LAF/FR) est ainsi soumis, entre autres normes, aux art. 121 ss LAF/FR concernant les remaniements parcellaires occasionnés par les travaux d'intérêt public. Or, l'art. 121 LAF/FR déclare applicables à ceux-ci, sous réserve des art. 122 à 128 LAF/FR, les dispositions relatives aux remaniements parcellaires agricoles (art. 82 ss LAF/FR) et, en particulier, l'art. 110 LAF/FR, qui prescrit, à son alinéa 1er, qu'en échange des parcelles qu'il abandonne, chaque propriétaire a le droit de recevoir des terrains correspondant à la valeur de son ancien état, sous déduction des emprises nécessaires aux ouvrages d'intérêt général (prétention nette). Cette norme concrétise le principe de la compensation réelle ou de l'équivalence (cf. ATF 122 I 120 consid. 5 p. 127; 119 Ia 21 consid. 1a p. 24 et les références citées). Lorsque des inconvénients ne peuvent être réparés par des opérations d'améliorations foncières, la commission de classification fixe les indemnités dues au lésé par le maître de l'ouvrage (art. 128 al. 1 LAF/FR). En cas de litige, la législation sur l'expropriation (LEx/FR; RSF 76.1) est applicable (art. 128 al. 2 LAF/FR). Selon l'art. 22 LEx /FR, intitulé "Réparation en nature", la prestation en argent peut être remplacée en tout ou partie par une prestation en nature, notamment lorsque l'expropriation empêche de maintenir une exploitation agricole ou industrielle, qu'elle concerne les droits d'eau ou qu'elle porte atteinte à des voies de communication ou à des conduites (al. 1).

#### **E. 4.3.2**

Sur le vu de ces dispositions, il est possible d'admettre que l'indemnisation en nature est prévue par la législation fribourgeoise, que ce soit en matière de remaniement parcellaire ou, le cas échéant, d'expropriation. A cet égard, il importe peu que le domaine agricole à acquérir soit situé en dehors du périmètre de remaniement parcellaire (cf. art. 18 de la loi fédérale sur l'expropriation [LEx; RS 711]; Message à l'appui des projets de loi fédérale sur le droit foncier rural [LDFR], in FF 1988 III p. 974 n. 223.3; Henny, op. cit., p. 32). L'intimé relève du reste à bon droit qu'au vu de l'art. 128 LAF, selon lequel la commission de classification fixe les indemnités dues au lésé "lorsque des inconvénients ne peuvent être réparés par des opérations d'améliorations foncières", lesdites indemnités, si elles sont fournies en nature, doivent logiquement consister en des objets se trouvant à l'extérieur du périmètre de remaniement.

#### **E. 5**

La recourante expose en outre que l'acquisition du domaine concerné ne présente pas un caractère de nécessité suffisant, dès lors que cette entreprise agricole est trop éloignée du périmètre de remembrement et que l'intimé possède déjà dans son patrimoine administratif, ou pourrait acquérir sur le marché libre, d'autres domaines situés dans ledit périmètre, susceptibles d'être utilisés en remploi. Ce moyen se heurte à la constatation de l'autorité cantonale, selon laquelle la procédure n'a pas permis d'établir que l'État de Fribourg posséderait ou aurait la possibilité d'acheter une entreprise agricole plus ou moins équivalente à celle devant être échangée. Le grief apparaît donc infondé pour ce motif déjà,

sans qu'il soit besoin de l'examiner plus avant. Au demeurant, dans un arrêt rendu sous l'empire de l'art. 21 al. 1 let. b aLPR, le Tribunal fédéral a admis qu'une commune acquière un domaine agricole dans un autre canton pour pouvoir l'offrir comme dédommagement à un paysan prêt à lui céder du terrain pour ses tâches publiques ( ATF 113 II 539 consid. 2). La recourante se réfère par ailleurs en vain à l' art. 63 let . c LDFR, cette disposition ayant été abrogée selon le ch. I de la loi fédérale du 26 juin 1998, en vigueur depuis le 1er janvier 1999 (RO 1998 3009 ss).

#### **E. 6.1**

Selon la recourante, l'entreprise agricole que l'État entend acquérir à titre de remploi serait inadaptée à l'utilisation pour laquelle elle est prévue, dès lors qu'elle serait supérieure, en valeur comme en taille, à ce que requiert l'indemnisation des deux agriculteurs concernés, d'autant que leur domaine est en grande partie affermé.

#### **E. 6.2**

Dans la mesure où la recourante affirme que les emprises définitives dues à la route de contournement ne représentent que 7,5 ha et les emprises provisoires 23 ha, elle s'en prend, de manière irrecevable, aux constatations de l'arrêt attaqué, selon lesquelles l'entreprise des intéressés sera réduite de 36 à 16,4 ha et, pendant la durée des travaux (soit durant sept à dix ans), à 11,5 ha, ce qui représente des emprises de 19,6 ha, respectivement 24,5 ha. Il en va de même en tant qu'elle cherche à remettre en cause les valeurs intrinsèques des deux domaines concernés (cf. supra, consid. 1.2). La recourante prétend aussi en vain que l'intimé aurait dû choisir une autre solution, l'autorité cantonale ayant estimé, avec raison, qu'il ne lui incombait pas de procéder à un examen en opportunité. Pour le surplus, il résulte de l'arrêt attaqué que les deux domaines en cause présentent des caractéristiques semblables s'agissant du mode d'exploitation, à savoir l'élevage, et de l'altitude. La surface en propriété de l'entreprise devant servir au remploi (un peu plus de 26 ha) est certes plus importante que celle de l'entreprise sacrifiée (8,3 ha en propriété), mais la surface d'exploitation totale de la première est inférieure à celle de la seconde (26 ha au lieu de 36 ha), dont l'équipement technique semble en outre plus complet. Même si les valeurs, notamment intrinsèques, des deux entreprises en question diffèrent officiellement de 250'000 fr. au profit de celle du frère de la recourante (1'450'000 fr. contre 1'200'000), le prix obtenu lors de la vente aux enchères a été de 940'000 fr., de sorte que l'on peut admettre qu'elles sont de valeur à peu près équivalentes. Dans ces conditions, l' art. 65 al. 1 let. b LDFR n'apparaît pas violé, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres critiques soulevées par la recourante.

#### **E. 7**

En conclusion, le recours se révèle mal fondé et doit par conséquent être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. La recourante, qui succombe, supportera par conséquent les frais de la présente procédure ( art. 156 al. 1 OJ ). Il n'y a en revanche pas lieu d'allouer des dépens ( art. 159 al. 2 OJ ).