

# **BVGer B-1090/2015 vom 25. Januar 2016**

Bundesverwaltungsgericht, 2016-01-25, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-1090\\_2015](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-1090_2015)

FR: TAF B-1090/2015 du 25 janvier 2016

IT: TAF B-1090/2015 del 25 gennaio 2016

## **Regeste**

Production animale (sans lait)

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (cf. art. 31, 32 et 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32], art. 5 al. 1 let. a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021], art. 166 al. 2 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture [LAgr, RS 910.1]). La qualité pour recourir doit être reconnue aux recourants (cf. art. 48 al. 1 PA). Les autres conditions de recevabilité sont respectées (cf. art. 11 al. 1, 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA). Le recours est donc recevable.

### **E. 2**

Selon l'art. 49 PA, les recourants peuvent invoquer la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) ainsi que l'inopportunité (let. c), griefs que l'autorité de recours examine en principe avec une pleine cognition.

### **E. 3**

A titre liminaire, il convient de circonscrire l'objet du litige. Dans leurs écritures, les recourants reprochent à l'autorité inférieure d'avoir prononcé une taxe pour le dépassement de l'effectif maximal relatif à l'année 2012 alors que la décision du SAgr du 25 juillet 2011 reconnaissant l'existence d'une seule exploitation agricole autonome avec effet au 1er janvier 2012 n'est entrée en force qu'en 2014. En conséquence, ni les effectifs de veaux à l'engrais constatés dans la décision entreprise ni la reconnaissance d'une seule exploitation par les autorités cantonales ne sont encore litigieux.

### **E. 4**

La question litigieuse est donc celle de savoir si l'autorité inférieure était habilitée à rendre sa décision pour l'année 2012 en se fondant sur la décision du SAgr du 25 juillet 2011 au sujet de la reconnaissance de l'exploitation, décision qui n'est entrée en force qu'en août 2014. Pour ce faire, il convient d'abord de qualifier dite décision puis de déterminer quels effets le droit de procédure attribue à un recours formé à son encontre.

#### **E. 4.1**

Le Conseil fédéral peut fixer l'effectif maximal par exploitation des différentes espèces d'animaux de rente (art. 46 al. 1 LAgr). Toute exploitation qui dépasse l'effectif maximal prévu à l'art. 46 LAgr doit verser une taxe annuelle (art. 47 al. 1 LAgr). Les partages

d'exploitation opérés à la seule fin de contourner les dispositions en matière d'effectifs maximaux ne sont pas reconnus (47 al. 4 LAgr). L'ordonnance du Conseil fédéral du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (Ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm, RS 910.91) définit les notions qui s'appliquent à la LAgr et aux ordonnances qui en découlent (art. 1 al. 1 OTerm) notamment celle d'exploitation au sens des art. 46 et 47 LAgr. Elle règle en outre la procédure à suivre en matière de reconnaissance des exploitations et de diverses formes de collaboration inter-entreprises (art. al. 2 let. a OTerm). Les cantons sont chargés de l'exécution de la présente ordonnance (art. 33 OTerm). A teneur de l'art. 29a al. 1 OTerm, les différentes formes d'exploitations doivent être reconnues par l'autorité cantonale compétente (al. 1) ; dans une entreprise agricole au sens de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (ci-après: loi sur le droit foncier rural, LDFR, RS 211.412.11), seule une exploitation peut être reconnue (al. 2). Lorsqu'il statue sur une reconnaissance d'exploitation, le canton compétent vérifie si les conditions énoncées aux art. 6 à 12 OTerm sont remplies (cf. art. 30 al. 1 OTerm). La décision de reconnaissance prend effet à la date du dépôt de la demande (cf. art. 30 al. 2 OTerm). En outre, les cantons vérifient périodiquement si les exploitations et les communautés satisfont aux conditions requises ; si tel n'est pas le cas, ils révoquent la reconnaissance accordée formellement ou tacitement (cf. art. 30a al. 1 OTerm). La procédure tacite de reconnaissance n'est pas prévue par l'art. 30 OTerm ; seule la révocation d'une reconnaissance tacite est prévue à l'art. 30a OTerm. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de l'OTerm le 1er janvier 1999 (cf. art. 35 OTerm), la reconnaissance d'une exploitation ne peut plus intervenir tacitement (cf. arrêt du TAF B-4248/2013 du 24 mars 2015 consid. 3.1).

#### **E. 4.2**

L'existence ou l'inexistence d'une exploitation agricole dépend ainsi de la réalisation des conditions fixées par le droit fédéral (cf. art. 6 à 12 OTerm). Bien que la reconnaissance soit effectivement exécutée par les cantons, ceux-ci ne font que déterminer si l'exploitation remplit les critères établis par le législateur fédéral. Le droit cantonal n'est ainsi pas déterminant quant à l'existence ou non d'une exploitation ; il permet uniquement la mise en oeuvre du droit fédéral dans le cadre de l'autonomie garantie aux cantons par la Constitution (cf. art. 46 et 47 Cst). Les conditions pour une décision de reconnaissance dépendent ainsi exclusivement du droit fédéral ; il en va donc logiquement de même s'agissant de la qualification juridique de celle-ci.

#### **E. 4.3**

En l'occurrence, X\_\_\_\_\_ a bénéficié d'une reconnaissance tacite de son exploitation agricole. Au contraire, depuis le début de son activité, le 1er janvier 2002, Y\_\_\_\_\_ n'a jamais vu son activité reconnue, celle-ci figurant dans le système GELAN en tant qu'exploitation non OTerm. En outre, une éventuelle reconnaissance tacite de l'activité de ce dernier n'était pas possible, l'OTerm étant déjà en vigueur. Aussi, les recourants n'ont jamais bénéficié de la reconnaissance formelle de deux exploitations distinctes ; ils ne le prétendent d'ailleurs pas. De plus, il convient de relever que ceux-ci n'avaient jamais soumis leur bail à ferme agricole aux autorités compétentes, lesquelles ne s'étaient dès lors pas prononcées sur le statut des exploitations du point de vue de la LDFR.

#### **E. 4.4**

Dans sa décision du 25 juillet 2011, le SAagri a reconnu que l'exploitation de X\_\_\_\_\_ était une exploitation autonome au sens de l'art. 6 OTerm avec effet à partir du 1er janvier 2012

et y a rattaché le lieu de détention attribué à Y\_\_\_\_\_. Il a en outre constaté que la totalité des immeubles agricoles de X\_\_\_\_\_ faisait partie d'une seule exploitation agricole. Ce faisant, il constate l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et d'obligations fondés sur le droit public. De telles décisions doivent être prises, en vertu de l'art. 25 PA, sous la forme d'une décision en constatation.

#### **E. 4.5**

Lorsque le SAgrri se prononce sur la reconnaissance d'une exploitation au sens de l'OTerm, il ne fait que constater d'une façon claire et munie d'un caractère obligatoire une situation juridique déjà existante de par la loi (cf. art. 5 al. 1 let. b PA ; décision incidente du TAF B-547/2008 du 19 mars 2008 consid. 3.1.2 ; Cléa Bouchat, *L'effet suspensif en procédure administrative*, 2015, p. 102 s. n° 273-277 ; Xaver Baumberger, *Aufschiebende Wirkung bundesrechtlicher Rechtsmittel im öffentlichen Recht : unter besonderer Berücksichtigung der Voraussetzungen für Entzug und Erteilung*, 2006, n° 234). Cette décision ne crée, ne modifie ou n'annule aucun droit ni obligation (cf. Häfelin/Müller/Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6ème éd., 2010, p. 201 s. n° 895). En effet, s'il n'est pas nié, en l'espèce, que les recourants ont organisé leurs activités de manière séparée, cette situation de fait ne suffit pas à elle seule à emporter, pour chacune des activités, la qualification juridique d'exploitation autonome au sens de l'OTerm. En ne reconnaissant qu'une exploitation, le SAgrri n'a dès lors pas révoqué la reconnaissance de deux exploitations pour n'en constater plus qu'une, comme pourrait le laisser entendre la décision de la DIAF du 13 mai 2014, mais a seulement constaté une situation juridique préexistante. La décision du SAgrri n'est ainsi pas une décision formatrice, plus particulièrement une révocation, car aucune reconnaissance tacite ou expresse n'a jamais été délivrée pour l'activité de Y\_\_\_\_\_. Tout au plus et bien que celui-ci n'ait formulé aucune demande en reconnaissance de son exploitation, dite décision en tant qu'elle constate l'inexistence d'une exploitation agricole pourrait s'apparenter à une décision négative au sens de l'art. 5 let. c PA, le souhait des recourants étant que deux exploitations soient reconnues. Il s'ensuit que, en l'espèce, la décision du SAgrri du 25 juillet 2011 ne fait que constater l'existence d'une seule exploitation agricole autonome et, par là-même, l'inexistence de deux exploitations distinctes. En conséquence, elle doit être qualifiée de décision en constatation au sens de l'art. 5 al.1 let. b PA.

#### **E. 5**

Les recourants se prévalent ensuite de l'effet suspensif lié aux recours formés auprès de la DIAF puis du Tribunal cantonal contre la décision du SAgrri de sorte que celle-ci n'est entrée en force qu'en 2014. Ils reprochent dès lors à l'autorité inférieure de s'être fondée sur cette décision pour prélever une taxe pour l'année 2012.

##### **E. 5.1**

La décision de reconnaissance ressortissant de la compétence des cantons, ceux-ci appliquent leur propre droit de procédure afin de mettre en oeuvre le droit fédéral. Les aspects formels de la procédure sont ainsi régis par le droit cantonal alors que matériellement la décision relève exclusivement du droit fédéral (voir supra consid. 4.2).

##### **E. 5.2**

En l'occurrence, les autorités cantonales fribourgeoises devant reconnaître une exploitation au sens de l'OTerm appliquent le Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative fribourgeois (CPJA, RSF 150.1) ; les effets dus aux recours formés à

l'encontre de la décision du SAgrî du 25 juillet 2011 doivent ainsi être examinés à l'aune de cette loi.

### **E. 5.3**

Le grief de la violation du droit cantonal n'est cependant pas un motif de recours prévu par l'art. 49 PA (voir supra consid. 2). Aussi, il ne peut pas en tant que tel être invoqué devant le Tribunal administratif fédéral (cf. art. 49 PA en relation avec l'art. 95 LTF ; arrêt du TAF C-4534/2012 du 2 décembre 2014 consid. 6.5 ; Kôlz/Häner/Bertschi, *Verwaltungs-verfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3ème éd. 2013, p. 366 s. n° 1034 ; Olivier Zibung/Elias Hofstetter in : *VwVG Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, 2009, n° 10 ad art. 49 PA, Benjamin Schindler in : *VwVG Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, 2008, n° 24 ad art. 49 PA). Il est néanmoins possible de faire valoir que l'application du droit cantonal consacre une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits constitutionnels (cf. ATF 138 V 67 consid. 2.2 et 134 II 349 consid. 3 ; arrêt C-4543/2012 consid. 6.5). Il suit de là que le tribunal examine avec un pouvoir de cognition restreint l'application du droit cantonal ainsi que ses effets.

### **E. 5.4**

En vertu de l'art. 84 al. 1 CPJA, le recours a effet suspensif. Celui-ci ne peut toutefois avoir pour objet qu'une décision positive qui confère un droit, impose une obligation ou constate l'existence de l'un ou de l'autre. Il est en outre exclu d'octroyer l'effet suspensif à une décision négative, écartant une demande ; la suspension des effets de cette décision, faute d'impliquer l'admission de la demande repoussée, ne rimerait à rien (cf. arrêt 602 2012-23 de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal fribourgeois du 14 mars 2012 et réf. cit.). En droit fédéral, le recours a également effet suspensif (cf. art. 55 al. 1 PA). Les décisions en constatation sont également soumises aux règles établies sur l'effet suspensif ; elles ne peuvent dès lors déployer aucun effet matériel durant la suspension. En d'autres termes, l'effet suspensif paralyse les effets de la décision et les conséquences légales liées à celle-ci mais ne saurait influencer matériellement la situation juridique constatée par celle-ci (cf. décision incidente B-547/2008 consid. 3.2 et réf. cit., confirmée par l'arrêt du TF 2C\_309/2008 du 13 août 2008 consid. 5.3.2 ; Bouchat, op. cit., p. 103 n° 275-276). Bien qu'en l'espèce l'effet suspensif s'examine selon le droit cantonal fribourgeois, l'application de celui-ci ne justifie pas de s'écarter des principes énoncés ci-dessus ; à tout le moins, rien n'indique qu'il faille le faire. En effet, même si le droit cantonal ne prévoit rien de particulier s'agissant de l'application de l'art. 84 al. 1 CPJA à une décision constatatoire, la décision du SAgrî du 25 juillet 2011, en tant qu'elle constate l'inexistence de la prétendue exploitation de Y\_\_\_\_\_, s'apparente à une décision négative telle que l'a définie la jurisprudence cantonale fribourgeoise (voir supra consid. 4.5).

### **E. 5.5**

En l'occurrence, les recourants font essentiellement valoir que leurs recours à l'encontre de la décision du SAgrî auraient fait perdurer, en raison de l'effet suspensif, l'existence de deux exploitations jusqu'à l'entrée en force de dite décision. Ils se fondent en particulier sur l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.660/2004 du 14 juin 2005. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a considéré que, selon une approche pragmatique et in concreto de l'effet suspensif, un pharmacien autorisé à vendre des gouttes alcoolisées non-fiscalisées continuait de bénéficier de cette prérogative durant la procédure de recours dirigée contre la révocation

de dite autorisation. Les recourants relèvent que leur situation n'est pas différente. Ils estiment que la taxe prononcée par l'autorité inférieure dépend de la reconnaissance par les autorités cantonales d'une ou de deux exploitations autonomes. Aussi, le recours formé contre la décision ne reconnaissant qu'une exploitation conduit au maintien de la situation antérieure - à savoir l'existence de deux exploitations - durant la procédure de recours. L'autorité inférieure ne pouvait dès lors pas prononcer une taxe pour l'année 2012, les veaux à l'engrais devant être comptabilisés comme s'il existait deux exploitations jusqu'en 2014.

#### **E. 5.6**

Il y a lieu tout d'abord de constater que la situation des recourants est différente de celle du pharmacien susmentionné. En effet, si ce dernier bénéficiait au préalable d'une autorisation, seule l'exploitation de X\_\_\_\_\_ était, en l'espèce, tacitement reconnue alors que Y\_\_\_\_\_ ne bénéficiait d'aucune reconnaissance tacite ou formelle de son activité (voir supra consid. 4.3 et 4.5). Le SAgrri n'a dès lors que constaté formellement que l'exploitation de X\_\_\_\_\_ était une exploitation autonome au sens de l'OTerm et que l'activité de Y\_\_\_\_\_ devait y être rattachée (voir supra consid. 4.5). Aussi, contrairement à la jurisprudence précitée aucune autorisation ou reconnaissance n'a été révoquée en défaveur des recourants.

#### **E. 5.7**

Dans la mesure où la décision du SAgrri constate de façon claire et obligatoire une situation juridique déjà existante, le fait que les recours formés à son encontre déploient un effet suspensif en vertu de l'art. 84 CPJA ne saurait modifier ladite situation juridique. Dans un tel cas, l'effet suspensif peut certes paralyser les effets de la décision en constatation et toutes les conséquences légales liées à cette dernière, mais ne saurait influencer matériellement sur la situation juridique (cf. décision incidente B-547/2008 consid. 3.1.2 confirmée par l'arrêt 2C\_309/2008 consid. 5.3.2; Bouchat, op. cit., p. 103 n° 276 ; Baumberger, op. cit., n° 234). Dès lors, en cas de décisions en constatation - contrairement à ce qui vaut pour les décisions formatrices - le déploiement de l'effet suspensif ou son retrait n'a pas d'incidence matérielle. Ce faisant, les recourants ne sauraient se prévaloir par ce biais de la reconnaissance de deux exploitations distinctes pendant la durée de la procédure cantonale de recours alors même que cette situation juridique n'a jamais existé.

#### **E. 5.8**

Par ailleurs, même à supposer que l'application du droit cantonal eût permis "la reconnaissance" de deux exploitations, notamment durant les procédures sur recours, dite reconnaissance aurait été contraire au principe de la primauté du droit fédéral. En effet, la force dérogoratoire du droit fédéral, garantie à l'art. 49 al. 1 Cst, fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 141 V 455 consid. 6.1 et réf. cit.). Or, en l'occurrence, la législation fédérale régleme exhaustivement d'un point de vue matériel la reconnaissance des exploitations agricoles (voir supra consid. 4.1) ; il n'est ainsi pas envisageable que le droit cantonal crée des conditions permettant une reconnaissance d'exploitation en sus de celles prévues par le droit fédéral.

#### **E. 5.9**

Il suit de là que l'autorité inférieure était autorisée à prononcer une taxe pour le dépassement d'effectif relatif à l'année 2012. Le fait que la décision de reconnaissance soit entrée en force en 2014 n'a aucune incidence sur la situation juridique constatée pour 2012. Toutefois, c'est à juste titre qu'il a été attendu l'entrée en force de la décision du SAgrri pour prononcer la taxe correspondant au dépassement de l'effectif autorisé, l'effet suspensif ayant paralysé les conséquences légales liées à ladite décision.

#### **E. 6**

Enfin, les recourants font valoir qu'ils ne s'attendaient pas à ne voir reconnue qu'une seule exploitation agricole à compter de 2012, leur situation étant bien connue et admise depuis de nombreuses années par les autorités cantonales. Par de tels arguments, les recourants se prévalent implicitement d'une violation du principe de la bonne foi. Le principe de la bonne foi aurait pu, si les conditions fixées par la jurisprudence avaient été réunies, conduire à la reconnaissance de deux exploitations agricoles. Toutefois, la reconnaissance d'une seule exploitation par les autorités cantonales n'est en l'espèce plus litigieuse ; ce grief sort dès lors du cadre du litige.

#### **E. 7**

Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral, ne repose pas sur une constatation inexacte ou incomplète des faits et n'est pas inopportune au regard du but d'intérêt public poursuivi (cf. art. 49 PA). Mal fondé, le recours doit en conséquence être rejeté.

#### **E. 8**

Vu l'issue de la cause, les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, doivent être mis à la charge des recourants qui succombent (cf. art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1ère phrase et art. 4 FITAF). En l'espèce, les frais de procédure doivent être fixés à 1'000 francs. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant déjà versée.

#### **E. 9**

Compte tenu de l'issue de la procédure, les recourants n'ont pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 FITAF a contrario).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.