

BVGer B-4391/2015 vom 26. April 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-04-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-4391_2015

FR: TAF B-4391/2015 du 26 avril 2017

IT: TAF B-4391/2015 del 26 aprile 2017

Regeste

Agriculture (divers)

Erwägungen

E. 1.1

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (cf. art. 31, 32 et 33 let. i LTAF, art. 5 al. 2 PA et art. 166 al. 2 de la loi sur l'agriculture du 29 avril 1998 [LAgr, RS 910.1] en relation avec l'art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD, RSV 173.36]). 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, 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA). Le recours est donc recevable.

E. 1.2

Dans la mesure où les recourants concluent à l'annulation de la décision du 15 décembre 2014 du département, le présent recours est toutefois irrecevable, étant donné l'effet dévolutif du recours déposé auprès du tribunal cantonal (cf. ATF 126 II 300 consid. 2a et 125 II 29 consid. 1c).

E. 2

Selon l'art. 49 PA, le recours peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. En revanche, le grief de l'inopportunité ne peut être invoqué lorsque, comme en l'espèce, une autorité cantonale a statué comme autorité de recours. A titre liminaire, il y a lieu de relever que, en tant que les recourants critiquent l'appréciation des faits et des preuves, ils s'en prennent en réalité à l'appréciation juridique des faits à laquelle s'est livrée l'autorité précédente. Il s'agit là d'une question de droit qui sera examinée plus loin.

E. 3

Les recourants reprochent tout d'abord à la cour cantonale d'avoir motivé son refus de reconnaître une communauté partielle d'exploitation pour la période du 1er novembre 2012 au 31 décembre 2013 sur d'autres motifs que ceux invoqués par l'intimé dans son recours et ceux retenus par la deuxième instance. Ce faisant, ils semblent invoquer la violation d'une règle de procédure applicable devant les instances cantonales, à savoir une violation du droit cantonal. Ils prétendent également ne pas avoir pu se déterminer sur ce point et y voient une violation de leur droit d'être entendus.

E. 3.1.1

Le grief de la violation du droit cantonal n'est pas un motif de recours prévu par l'art. 49 PA (cf. 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 ; Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3ème éd. 2013, p. 366 ss 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 du TAF 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 (cf. ATAF 2016/8 consid. 5.3).

E. 3.1.2

Selon l'art. 89 LPA-VD, la procédure de recours administratif comme celle du recours de droit administratif, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, sont régies par la maxime d'office ; l'autorité de recours n'est ainsi pas liée par les motifs invoqués par les parties (cf. arrêts de la Cour de droit administratif et public du canton de Vaud MPU.2016.0011 du 27 juillet 2016 consid. 8b et MPU.2016.0016 du 12 décembre 2016 consid.4). Il s'ensuit que le département, comme la cour cantonale, n'ont pas arbitrairement appliqué le droit cantonal. La pratique cantonale correspond d'ailleurs à celle du tribunal de céans, qui n'est non plus lié ni par les motifs invoqués (cf. art. 62 al. 4 PA) ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (cf. arrêt du TAF B-1845/2915 du 7 mars 2016 consid. 2 et réf. cit.). Mal fondé, le grief doit donc être rejeté.

E. 3.2.1

Le droit d'être entendu garantit à toute personne qui est partie à une procédure le droit d'être informée et entendue avant qu'une décision ne soit prise à son détriment. Si cette règle s'applique en principe sans restriction pour les questions de faits, il est admis que, pour ce qui est de la qualification juridique de ceux-ci, elle vaut dans l'hypothèse où une partie change inopinément son point de vue juridique ou lorsque l'autorité a l'intention de s'appuyer sur des arguments juridiques inconnus des parties et dont celles-ci ne pouvaient prévoir l'adoption (cf. arrêt du TF 2C_524/2014 du 25 février 2015 consid. 3.1 et réf. cit.).

E. 3.2.2

Dans le cas particulier, les instances précédentes ont procédé à des appréciations différentes des éléments de fait figurant au dossier. Elles ont en particulier interprété la demande du 27 mars 2013 tendant à la reconnaissance d'une communauté partielle d'exploitation dès le 1er novembre 2012 entre la communauté d'exploitation A. _____ et B. _____, ainsi que C. _____ et D. _____ et le contrat de société simple pour communauté partielle en production animale passé le 5 juillet 2013 entre A. _____, C. _____ et D. _____. Les recourants, qui se fondent sur ces actes pour soutenir leur argumentation, ne devaient pas raisonnablement ignorer qu'il s'agissait là d'une question d'interprétation des actes et, partant, ils ne devaient pas trouver imprévisible ou surprenante l'argumentation juridique des instances précédentes. Ils ne prétendent pas pour le surplus que celles-ci se seraient fondées sur des faits, au sujet desquels ils n'auraient pas pu se déterminer. Il s'ensuit que

leur droit d'être entendus n'a pas été violé.

E. 4

La disposition transitoire de l'art. 187 al. 1 LAgr prévoit que, à l'exception des dispositions relatives à la procédure, les dispositions abrogées restent applicables aux faits survenus pendant qu'elles étaient en vigueur. Le droit applicable à la présente procédure est, par conséquent, celui en vigueur en novembre 2012, à savoir durant la période pour laquelle la reconnaissance d'une communauté partielle d'exploitation est litigieuse. Le droit actuellement en vigueur sera toutefois cité dans le présent arrêt dès lors que les dispositions décisives pour les cas d'espèce ne sont pas concernées par les modifications légales intervenues depuis novembre 2012.

E. 5

En l'espèce, est litigieuse la question de savoir si les recourants ont valablement constitué une communauté partielle d'exploitation du 1er novembre 2012 au 31 décembre 2013.

E. 5.1.1

En application de la LAgr, le Conseil fédéral a arrêté l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitations (Ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm, RS 910.91). Celle-ci définit les notions qui s'appliquent à la LAgr et aux ordonnances qui en découlent (art. 1 al. 1 OTerm). Elle règle en outre la procédure à suivre en matière de reconnaissance des exploitations et de diverses formes de collaboration inter-entreprises (art. 1 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 : la loi sur le droit foncier rural ou LDFR, RS 211.412.11), seule une exploitation peut être reconnue (al. 2). L'exploitant doit adresser la demande de reconnaissance, accompagnée de tous les documents requis, au canton compétent ; celui-ci vérifie alors si les conditions énoncées aux art. 6 à 12 OTerm sont remplies (art. 30 al. 1 OTerm). Selon l'art. 30 al. 2 OTerm, la décision de reconnaissance prend effet à la date du dépôt de la demande. 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 (art. 30a al. 1 OTerm).

E. 5.1.2

Selon l'art. 12 al. 1 OTerm (dans sa teneur au 1er novembre 2012), on entend, par communauté partielle d'exploitation, la collaboration entre deux ou plusieurs exploitations lorsqu'elles gardent ensemble des animaux de rente ou gèrent en commun une partie de leurs branches d'exploitation (let. a) ; qu'elles ont été gérées de manière autonome pendant les trois années précédant le regroupement en communauté (let. b) ; que les exploitations ou les centres d'exploitation sont éloignés, par la route, de 15 km au maximum ; que les membres de la communauté travaillent dans leur exploitation et pour la communauté (let. d) ; que la collaboration et la répartition des surfaces et/ou des animaux sont réglées dans un contrat fixé par écrit (let. e) ; qu'un compte séparé est tenu pour les branches d'exploitation gérées en commun (let. f) ; et que la communauté a désigné un membre chargé de la représenter (let. g).

E. 5.2.1

La cour cantonale a considéré d'une part que la réalité de l'existence de la communauté à quatre exploitants pour une durée de 14 mois, à savoir du 1er novembre 2012 au 31 décembre 2013, n'avait pas été établie. En particulier, elle s'appuie sur le défaut de contrat écrit de collaboration pour cette communauté. D'autre part, elle fait valoir que la dissolution de la communauté A._____ et B._____ avait été envisagée au printemps 2013 déjà et que la demande de reconnaissance, qui a en quelque sorte été modifiée par le contrat du 5 juillet 2013, n'avait pas à déployer d'effets avant le 1er janvier 2014 puisque, A._____ étant toujours lié à B._____, sa participation en qualité d'exploitant indépendant à une autre communauté était difficilement concevable.

E. 5.2.2

Les recourants font valoir avoir eu la réelle volonté de constituer une communauté partielle d'exploitation pour la période du 1er novembre 2012 au 31 décembre 2013, A._____ agissant comme représentant de la communauté d'exploitation A._____ et B._____ lorsqu'il a signé le contrat du 5 juillet 2013 constituant une communauté d'exploitation et que cette manière de procéder a été acceptée par la première instance. Ils en déduisent que les conditions auxquelles est soumise la reconnaissance d'une communauté partielle d'exploitation étaient réunies. Ils ajoutent qu'aucune norme légale ne proscrie la reconnaissance d'une exploitation pour une durée limitée. Pour le surplus, ils contestent avoir retiré leur demande de reconnaissance, laquelle aurait dû être formée devant l'autorité cantonale compétente, et font valoir que le contrôle de l'existence d'une communauté d'exploitation est du ressort des autorités cantonales.

E. 5.3

En l'espèce, il est établi qu'une demande tendant à la reconnaissance d'une communauté partielle d'exploitation dès le 1er novembre 2012 a tout d'abord été formée, le 27 mars 2013, par la communauté d'exploitation A._____ et B._____, ainsi que par C._____ et D._____. De même, un contrat de société simple pour communauté partielle en production animale a été passé le 5 juillet 2013 entre A._____, C._____ et D._____ ; il prévoyait une coopération du 1er novembre 2012 au 31 décembre 2017, renouvelée ensuite d'année en année. Il n'est pas contesté que ledit contrat ne porte pas la signature de B._____ ni qu'aucun contrat écrit n'ait été signé par celui-ci en vue de régler la collaboration et la répartition des surfaces et des animaux au sein de la communauté d'exploitation pour la période du 1er novembre 2012 au 31 décembre 2013. Or, l'art. 12 al. 1 let. e aOTerm exige expressément l'existence d'un tel contrat pour la reconnaissance d'une communauté partielle d'exploitation. Il convient dès lors d'examiner si le contrat signé par A._____ l'a été en représentation de la communauté et, le cas échéant, si dite représentation était valable.

E. 5.4

De la lettre même du contrat du 5 juillet 2013, rien ne permet de déduire que celui-ci lie la communauté A._____ et B._____. Il ne ressort en effet nulle part que A._____ agissait comme représentant de celle-ci. Cela est d'ailleurs pleinement compréhensible puisque le contrat prévoit un partenariat jusqu'en 2017 alors qu'en mai 2013, les associés A._____ et B._____ demandaient chacun la reconnaissance de leur exploitation respective et annonçaient la dissolution de leur communauté. De plus, le contrat de société simple du 1er mai 2002 constituant la communauté A._____ et B._____ prévoit expressément que les associés représentent conjointement la société envers les tiers, sauf

procuration conférée à l'un d'eux (art. 5). Il s'ensuit qu'à défaut de procuration en faveur de A. _____ au dossier et de signature de B. _____, il y a lieu de considérer que la communauté A. _____ et B. _____ n'est pas liée par le contrat du 5 juillet 2013. En conséquence, faute de contrat écrit réglant la collaboration et la répartition des surfaces et des animaux entre les associés, il y a lieu d'admettre, avec la cour cantonale, que la réalité de l'existence de la communauté n'a pas été établie et que, en conséquence, les conditions à la reconnaissance de la communauté partielle d'exploitation entre les associés A. _____ et B. _____ ainsi que C. _____ et D. _____ pour la période du 1er novembre 2012 au 31 décembre 2013 n'étaient pas réunies. Cette constatation de la non-réalisation des conditions légales ne consacrent pour le surplus aucun excès de pouvoir d'appréciation à l'encontre de la première instance, contrairement à ce que prétendent les recourants. L'appréciation juridique des faits par la cour cantonale ne prête dès lors nullement le flanc à la critique.

E. 5.5

N'est pas davantage critiquable, l'appréciation de la cour cantonale selon laquelle la reconnaissance d'une communauté partielle d'exploitation entre A. _____, C. _____ et D. _____ n'avait pas à déployer d'effets avant le 1er janvier 2014. En effet, ne formant qu'une exploitation avec B. _____ jusqu'en 2014 (art. 10 al. 4 aOTerm), on saisit mal comment il aurait été possible à A. _____, pris individuellement, de garder des animaux de rente ou de gérer en commun une partie de ses branches d'exploitation avec deux autres associés. Une communauté durant cette période n'aurait pu être valablement constituée qu'avec le concours de B. _____. Or, tel ne fut pas le cas (cf. supra consid. 5.4). Infondés, les griefs des recourants doivent être rejetés.

E. 6

Les recourants se plaignent également de ce que l'effet suspensif n'a pas été retiré au recours formé par l'intimé, ce qui a engendré une grande insécurité juridique et les a privés, durant une période à tout le moins, du versement des paiements directs. En tout état de cause, l'effet suspensif doit être retiré afin que les paiements directs puissent être alloués dès le 1er janvier 2014 dès lors que la communauté d'exploitation reconnue dès cette date n'est plus litigieuse. Ils affirment encore qu'une décision de reconnaissance est purement déclaratoire.

E. 6.1

La procédure devant les instances cantonales est régie par le droit cantonal. Aussi, en tant qu'ils se plaignent de ce que la deuxième instance n'a pas retiré l'effet suspensif au recours, les recourants invoquent une violation du droit cantonal, qui ne peut être examinée par le tribunal de céans qu'avec une cognition restreinte (cf. supra consid. 3.1.1).

E. 6.2

L'existence ou l'inexistence d'une exploitation agricole dépend de la réalisation des conditions fixées par le droit fédéral (cf. art. 6 à 12 OTerm). La décision cantonale de reconnaissance ne fait que constater d'une façon claire et munie d'un caractère obligatoire une situation juridique déjà existante de par la loi ; elle doit être qualifiée de décision en constatation au sens de l'art. 5 al.1 let. b PA (cf. ATAF 2016/8 consid. 4.5 et réf.cit.). Les décisions en constatation sont néanmoins 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 en constatation et toutes les conséquences légales liées à celle-ci mais n'influe pas matériellement sur la situation juridique (cf. ATAF 2016/8 consid. 5.4 et réf.cit.).

E. 6.3

Selon l'art 80 al. 1 LPA-VD, le recours administratif comme le recours de droit administratif (art. 99 LPA-VD) ont effet suspensif. L'autorité administrative ou l'autorité de recours peuvent, d'office ou sur requête, lever l'effet suspensif, si un intérêt public prépondérant le commande (art. 80 al. 2 LPA-VD).

E. 6.4

En l'occurrence, le chef du département a rejeté la requête des recourants tendant au retrait de l'effet suspensif au recours par décision incidente du 31 octobre 2014. Statuant sur recours, le Tribunal cantonal du canton de Vaud a déclaré celui-ci sans objet par décision de radiation du 14 janvier 2015. De même, la cour cantonale rappelle dans l'arrêt attaqué que la question de l'effet suspensif n'était plus actuelle puisqu'une décision sur le fond avait été rendue par la deuxième instance. Les recourants n'ont pas recouru contre la décision de radiation du 14 janvier 2015 rendue par la cour cantonale ; dans ces circonstances, ils ne sauraient s'en plaindre dans le cadre de leur recours contre l'arrêt attaqué. En effet, en rayant la cause du rôle, la cour cantonale a prononcé une décision finale au sujet du rejet de la requête du retrait de l'effet suspensif ; dite décision est entrée en force de chose jugée faute d'avoir été entreprise en temps utile. Les griefs des recourants sur ce point sont donc tardifs et ne sauraient être examinés plus avant.

E. 6.5

En tant que les recourants semblent se plaindre de ce que la décision de la première instance aurait été suspendue pour les points non contestés, il y a lieu de relever que la cour cantonale a expressément constaté que la reconnaissance de la communauté partielle d'exploitation entre A._____, C._____ et D._____ n'était plus litigieuse. Or, dans la mesure où l'objet du litige est désormais réduit dans la mesure des conclusions prises par les recourants, rien ne semble s'opposer à l'exécution de la décision de la deuxième instance pour le reste.

E. 7

Les recourants se plaignent encore de ce que l'intimé aurait outrepassé son droit de recours en attaquant la décision de la première instance. Ils lui reprochent également un comportement contraire à la bonne foi.

E. 7.1

Selon l'art. 166 al. 3 LAgr, l'office compétent a qualité pour faire usage des voies de recours prévues par les législations cantonales et par la législation fédérale contre les décisions des autorités cantonales relatives à l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution. Lorsqu'une loi fédérale accorde un tel droit de recours, il n'y a pas à justifier d'un intérêt digne de protection. L'autorité recourante ne peut cependant se contenter de soulever un problème de droit abstrait, elle doit se référer à une question juridique concrète se posant dans un cas particulier (cf. arrêt du TF 2C_62/2009 du 10 août 2009 consid. 1.2.1 et 2C_49/2009 du 27 avril 2009 consid. 1 ; arrêt du TAF B-4709/2012 du 20 décembre 2013 consid. 1.2).

E. 7.2

En l'occurrence, la décision de la première instance de reconnaître une communauté partielle d'exploitation entre l'exploitation de C._____, celle de D._____ et la communauté d'exploitation de A._____ et B._____, avec effet dès le 1er novembre

2012 et jusqu'au 31 décembre 2013 a été prise en application de l'art. 12 aOTerm, lequel constitue sans conteste une disposition d'exécution de LAgr. De même, l'intimé s'est expressément référé à la situation concrète des recourants et a invoqué une violation de l'art. 12 aOTerm. Dans ces circonstances, on ne saisit pas en quoi l'intimé n'aurait pas été légitimé à recourir. Le grief des recourants est dès lors mal fondé sur ce point.

E. 7.3

De même, on ne saurait reprocher à l'intimé un quelconque comportement contraire aux règles de la bonne foi en tant qu'il s'est plaint durant la procédure du non-respect des conditions fixées par l'art. 12 aOTerm.

E. 8

Les recourants font enfin valoir que la deuxième instance n'était pas habilitée à subordonner la reconnaissance de la communauté entre A._____, C._____ et D._____ au dépôt, jusqu'au 30 juin 2015, des comptes détaillés. De même, ils reprochent les instructions données à la première instance concernant les paiements directs. Dans son arrêt, la cour cantonale a considéré que la formulation au sujet des comptes ne devait pas être comprise comme une condition résolutoire, mais comme une demande de renseignement en vue d'une vérification ultérieure au cours de l'année 2015, les documents nécessaires n'étant pas encore disponibles ; elle a en outre formellement constaté que la reconnaissance de la communauté partielle d'exploitation entre A._____, C._____ et D._____ n'était plus litigieuse (cf. arrêt attaqué consid. 2). S'agissant du renvoi en vue du versement des paiements directs, elle a considéré que celui-ci avait pour seul but de permettre à la première instance de réexaminer la situation compte tenu de la décision rendue sur recours. Ces considérations ne sont pas critiquables. De même, on ne saisit pas en quoi ces deux points de la décision du 15 décembre 2014 porteraient préjudice aux recourants.

E. 9

En tant que les recourants requièrent que les pièces 8 à 21 produites par l'intimé soient écartées du dossier, il y a lieu de constater que, pour autant qu'elles ne ressortaient pas déjà du dossier cantonal, dont leur retranchement n'a nullement été requis, la cour de céans ne s'est pas fondée sur celles-ci pour statuer sur le présent litige.

E. 10

Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral ni ne repose sur une constatation inexacte ou incomplète des faits. Mal fondé, le recours doit en conséquence être rejeté dans la mesure où il est recevable.

E. 11

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 1'200 francs. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant déjà versée.

E. 12

Compte tenu de l'issue de la procédure, les recourants n'ont pas droit à des dépens (cf. 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.