

BVGer B-543/2011 vom 15. November 2011

Bundesverwaltungsgericht, 2011-11-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-543_2011

FR: TAF B-543/2011 du 15 novembre 2011

IT: TAF B-543/2011 del 15 novembre 2011

Regeste

Paiements directs généraux et contributions écologiques

Erwägungen

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 (cf. let. a), ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (cf. let. b). En revanche, le grief de l'inopportunité ne peut être invoqué lorsqu'une autorité cantonale a statué en tant qu'autorité de recours (cf. let. c), comme dans le cas présent.

E. 3.1

Les textes légaux en matière de paiements directs ayant subi des modifications depuis 2008, il convient en premier lieu d'examiner quel est le droit applicable. 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 au 1er août 2008. Par souci de clarté, le droit actuellement en vigueur sera toutefois cité dans le présent arrêt, lorsqu'il n'existe pas de différences avec l'ancien droit ou lorsque celles-ci, la plupart du temps rédactionnelles, ne portent pas à conséquence pour le cas d'espèce.

E. 3.2

A teneur de l'art. 1 LAgr, la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement : (let. a) à la sécurité de l'approvisionnement de la population ; (let. b) à la conservation des ressources naturelles ; (let. c) à l'entretien du paysage rural ; (let. d) à l'occupation décentralisée du territoire. La Confédération prend notamment comme mesure celle de rémunérer, au moyen de paiements directs, les prestations écologiques et celles d'intérêt public fournies par les exploitations paysannes cultivant le sol (art. 2 al. 1 let. b LAgr). Selon l'art. 70 al. 1 LAgr, la Confédération octroie aux exploitants d'entreprises paysannes cultivant le sol des paiements directs généraux, des contributions écologiques et des contributions éthologiques, à condition qu'ils fournissent les prestations écologiques requises. En vertu de l'art. 177 al. 1 LAgr, le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution nécessaires, à moins que la loi ne réglemente autrement cette compétence.

E. 3.3

Se fondant sur cette dernière disposition, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD, RS 910.13), qui énumère et définit, à son article premier, les différents types de paiements directs qui

peuvent être alloués. L'art. 2 al. 1 OPD dispose qu'ont droit aux paiements directs les exploitants qui gèrent une entreprise (let. a), ont leur domicile civil en Suisse (let. b) et ont suivi une formation professionnelle initiale d'agriculteur sanctionnée par une attestation fédérale de formation professionnelle au sens de l'art. 37 ou par un certificat fédéral de capacité au sens de l'art. 38 de la loi du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr) ou une formation équivalente dans une profession agricole spécialisée (let. c). Le Conseil fédéral a également arrêté l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole (OTerm, RS 910.91). Les notions qui y sont définies s'appliquent à la LAgr et aux ordonnances qui en découlent (art. 1 al. 1 OTerm). L'art. 2 al. 1 OTerm précise ainsi que par exploitant, on entend une personne physique ou morale, ou une société de personnes, qui gère une exploitation pour son compte et à ses risques et périls. Par exploitation, on entend une entreprise agricole qui (let. a) se consacre à la production végétale ou à la garde d'animaux ou aux deux activités à la fois, (let. b) comprend une ou plusieurs unités de production, (let. c) est autonome sur les plans juridique, économique, organisationnel et financier et est indépendante d'autres exploitations, (let. d) dispose de son propre résultat d'exploitation et (let. e) est exploitée toute l'année (art. 6 al. 1 OTerm).

E. 4.1

Visant une application uniforme des dispositions de l'ordonnance, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a édicté un document intitulé «Commentaire et instructions relatifs à l'ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation» (ci-après : le commentaire OTerm). L'administration peut expliciter, dans des directives, l'interprétation qu'elle donne de certaines dispositions légales, afin d'assurer leur application uniforme. Celles-ci n'ont cependant pas force de loi et ne lient ni les administrés, ni les tribunaux, ni même l'administration. Elles ne dispensent pas cette dernière de se prononcer à la lumière des circonstances du cas d'espèce. Par ailleurs, elles ne peuvent sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (cf. ATF 133 II 305 consid. 8.1 et réf. cit.). S'il est vrai que les ordonnances administratives interprétatives ne lient en principe ni les tribunaux ni les administrés, il n'en reste pas moins que les uns et les autres en tiennent largement compte. Par ailleurs, dans la mesure où ces directives assurent une interprétation correcte et équitable des règles de droit, le juge les prendra en considération (cf. ATAF 2007/48 consid. 6 et réf. cit. ; ATF 132 V 121 consid. 4.4 ; Pierre Moor, *Droit administratif, Volume I : Les fondements généraux*, 2ème éd., Berne 1994, n° 3.3.5.4, p. 271). Dans sa version de février 2011 (dont le contenu n'a pas varié de manière significative depuis celle de janvier 2005), le commentaire OTerm précise notamment ce qui suit au sujet de l'art. 6 al. 1 let. c : "L'autonomie juridique, économique, organisationnelle et financière implique que l'exploitant a pouvoir de prendre les décisions et de disposer de l'exploitation en toute indépendance. Il est toujours le propriétaire ou le fermier de l'exploitation. Celle-ci est indépendante sur le plan de l'organisation et n'est reliée à aucune autre exploitation. Sans cette autonomie, une entité comprenant des terres, des bâtiments et un inventaire ne peut être considérée comme une exploitation indépendante. Il ne peut s'agir que d'une unité de production, c'est-à-dire d'une partie d'exploitation. [...]"

E. 4.2

Selon l'art. 6 al. 1 let. e OTerm, une entreprise agricole doit être exploitée toute l'année. Cette condition ne peut, selon la jurisprudence, être remplie que par celui qui dispose d'un

titre civil valable pour le faire. Dans ce sens, il doit bénéficier d'un droit de jouissance protégé par le droit civil. En cas de litige portant sur la validité d'un contrat de location ou de propriété du terrain agricole, les autorités qui décident du versement des paiements directs ne sont pas compétentes pour se prononcer sur la légalité de l'exploitation du point de vue du droit civil. Aussi longtemps que l'autorisation est litigieuse, les paiements directs ne peuvent être refusés et sont transmis provisoirement à l'exploitant effectif. En revanche, lorsque les rapports de droit privé sont clairs, un comportement contraire au droit entraîne la cessation du versement des paiements directs (cf. ATF 134 II 287 consid. 3 et 4, Revue de droit administratif et de droit fiscal [RDAF] 2009 I 572).

E. 5.1

En l'occurrence, concluant à l'octroi de paiements directs pour 2009, le recourant allègue, en substance, qu'il bénéficiait d'un titre civil valable le 5 mai 2009 - date du dépôt de sa demande et du jour de référence au sens de l'art. 67 al. 1 et 2 OPD - pour l'exploitation du domaine agricole suisse concerné, en raison de son inscription en tant que propriétaire au registre foncier. Se référant au contenu de l'acte de vente du 24 juillet 2008, il fait valoir, d'une part, que la vente n'est devenue effective que le 9 juillet 2010, date à laquelle l'acheteur a été inscrit au registre foncier comme nouveau propriétaire dudit domaine, et, d'autre part, que les risques et profits de celui-ci ne sont passés à l'acheteur que le 1er novembre 2010, soit au terme de la procédure d'exécution du jugement d'expulsion. Il argue ainsi que, indépendamment des effets de l'homologation du concordat par abandon d'actif, il a exploité son domaine jusqu'au 31 octobre 2010, le liquidateur et l'acheteur lui en ayant laissé la possession pour les motifs précités.

5.2.1. Force est d'abord de constater que les immeubles constituant le domaine agricole se trouvaient sous le coup d'un concordat par abandon d'actif homologué le 9 février 2007 et que le recourant a été informé, par courrier du liquidateur du 30 juin 2008, que, dans le cadre de leur réalisation - concrétisée par l'acte de vente signé le 24 juillet 2008 - il devait les libérer jusqu'au 30 septembre 2008, à l'exception de l'appartement occupé par sa mère qui bénéficiait d'un droit d'habitation. En vue d'examiner les arguments avancés par le recourant, il convient de rappeler les effets juridiques découlant de cette situation concordataire.

5.2.2. Le concordat par abandon d'actif est réglé par les art. 317 à 331 (dispositions spécifiques) et 305 à 313 (dispositions générales) de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP, RS 281.1) ; certaines dispositions relatives à la faillite les complètent à titre supplétif. Ainsi, selon l'art. 317 LP, le concordat par abandon d'actif peut conférer aux créanciers le droit de disposer des biens du débiteur ou consister dans le transfert à un tiers de tout ou partie de ces mêmes biens (al. 1) ; les créanciers exercent leurs droits par l'intermédiaire de liquidateurs et d'une commission de créanciers, élus par l'assemblée qui se prononce sur le concordat (al. 2). Lorsque l'homologation du concordat par abandon d'actif est devenue définitive, le débiteur n'a plus le droit de disposer de ses biens (cf. art. 319 al. 1 LP). Les liquidateurs accomplissent alors tous les actes nécessaires à la conservation et à la réalisation de la masse (cf. art. 322 LP) ou, s'il y a lieu, au transfert des biens (cf. art. 319 al. 3 LP) ; leurs tâches sont comparables à celles des administrateurs d'une faillite (cf. Thomas Bauer / Olivier Hari / Vincent Jeanneret / Karl Wüthrich, in : Adrian Staehlin / Thomas Bauer / Daniel Staehlin [Ed.], Basler Kommentar zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, vol. II, 2ème éd., Bâle 2010, ad art. 319 LP, n° 26, p. 2740 s. ; Karl Wüthrich / Fritz Rothenbühler, in : Daniel Hunkeler [Ed.], Kurzkommentar zum Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz [SchKG], Bâle 2009, ad art. 319, n° 14, p. 1310 ; Pierre-Robert Gilliéron, Commentaire de la loi sur la poursuite pour dettes et faillite, articles 271-352 LP,

vol. 4, Lausanne 2003, ad art. 319 LP, n° 6, p. 496). Le liquidateur doit prendre possession des biens du débiteur soumis au concordat par abandon d'actif au nom de la masse et veiller à ce qu'ils ne diminuent pas déjà durant le sursis. Le débiteur est tenu de mettre les actifs à disposition du liquidateur (cf. art. 222 LP, applicable par analogie). Celui-ci peut fixer les conditions auxquelles le débiteur peut rester dans son logement et la durée de ce séjour ; il décide selon sa libre appréciation (cf. art. 229 al. 3 LP, applicable par analogie ; notamment, Thomas Bauer / Olivier Hari / Vincent Jeanneret / Karl Wüthrich, op. cit., ad art. 319 LP, n° 27, p. 2741).

5.2.3. Dans le cas présent, le Tribunal fédéral a jugé, dans un premier arrêt de février 2009, que la vente du 24 juillet 2008 était définitive, faute pour le recourant d'avoir déposé plainte contre celle-ci dans le délai prévu à cet effet (cf. arrêt du Tribunal fédéral [TF] 5A_611/2008 du 9 février 2009). Il y a ainsi lieu de retenir qu'en date du 5 mai 2009, le recourant n'était plus en mesure de contester la conclusion et la validité de la vente du 24 juillet 2008, acte par lequel les immeubles constituant le domaine agricole ont été réalisés.

5.2.4. Agissant en vue de concrétiser les objectifs visés par le concordat par abandon d'actif que le recourant avait lui-même proposé à ses créanciers, le liquidateur a enjoint le recourant de libérer l'ensemble des immeubles jusqu'au 30 septembre 2008. Comme relevé dans le second arrêt du Tribunal fédéral de septembre 2009, la communication des conditions et de la durée pendant laquelle le débiteur et sa famille peuvent demeurer dans le logement - selon l'art. 229 al. 3 LP - est une décision formelle, contre laquelle une plainte peut être déposée au sens de l'art. 17 LP. Une telle décision, une fois entrée en force, permet au liquidateur d'obtenir l'expulsion du débiteur, soit directement (avec l'intervention de la force publique, si nécessaire), soit en suivant les règles de procédure cantonale (cf. arrêt du TF 5A_495/2009 du 24 septembre 2009 consid. 4). En l'espèce, le Tribunal fédéral a constaté que le recourant n'avait pas porté plainte contre la décision du 30 juin 2008, ni, du reste, contre les autres mises en demeure subséquentes du 20 octobre 2008 et du 12 février 2009 (cf. arrêt du TF précité 5A_495/2009 consid. 5). Dite décision étant ainsi entrée en force, le recourant n'était plus autorisé à occuper les immeubles concernés, mais contraint de les libérer. En d'autres termes, il n'était plus légitimé à en poursuivre l'exploitation au-delà du 30 septembre 2008. La situation juridique était ainsi claire au moment où la première instance a statué sur la demande de paiements directs pour 2009, le recourant ne pouvant plus s'opposer valablement à l'injonction de libérer le domaine agricole en vue de poursuivre l'exécution de la réalisation des immeubles.

E. 5.3.1

Il reste à examiner si les arguments tirés de la date de l'inscription au registre foncier ou du moment du transfert des risques et profits sont de nature à renverser cette situation.

E. 5.3.2

Il ressort de l'acte de vente du 24 juillet 2008 que la réquisition d'inscription au registre foncier valait parfaite exécution du contrat. Selon le dispositif contractuel mis en place par les parties, cette réquisition ne pouvait intervenir qu'après paiement du prix, lequel devait être versé dès l'entrée en jouissance. Or c'est précisément à cause des refus réitérés du recourant de libérer le domaine dans les délais impartis que dite entrée en jouissance ne s'est pas réalisée comme prévu. En ce sens, l'inscription au registre foncier n'a pas pu être faite dans les temps voulus par les parties à la vente, en raison du comportement contraire du recourant aux objectifs du concordat par abandon d'actif et aux mesures d'exécution qui se sont ensuivies. Le recourant ne peut dès lors se prévaloir de la date de l'inscription de propriété au registre foncier pour conclure directement à l'existence d'un titre civil valable,

ce d'autant plus que, depuis le 22 février 2007, cette inscription était accompagnée de la mention "concordat par abandon d'actif", laquelle indiquait ainsi clairement la situation juridique dans laquelle il se trouvait depuis l'homologation du 9 février 2007.

Indépendamment des effets liés au registre foncier, il n'avait plus le droit - comme relevé ci-dessus (cf. consid. 5.2.4) - de disposer du domaine agricole au sens où l'entendent l'art. 6 al. 1 let. c et e OTerm et la jurisprudence applicable en la matière (cf. consid. 4.1 et 4.2).

E. 5.3.3

Il en va de même en ce qui concerne le contenu de l'acte de vente du 24 juillet 2008. Selon le chiffre 2 de la rubrique intitulée "Charges, clauses et conditions", il était prévu que les risques et profits passeraient à l'acheteur dès son entrée en jouissance, soit initialement dès que le recourant aurait quitté et libéré les lieux, ce qu'il a fait le 31 octobre 2010. Par avenant du 2 juillet 2010, l'entrée en jouissance a été finalement fixée au 9 juillet 2010, date de l'inscription de l'acheteur comme propriétaire au registre foncier. Le recourant ne saurait cependant se fonder sur le simple fait qu'il a exploité le domaine agricole jusqu'à cette date afin de prétendre à l'octroi de paiements directs. Il ne pouvait, en effet, ignorer qu'il devait libérer ledit domaine, le liquidateur l'en ayant requis à trois reprises, soit le 30 juin 2008, le 20 octobre 2008 et le 12 février 2009, avant d'être contraint à engager, le 11 mars 2009, une procédure d'expulsion à son encontre. Ces multiples injonctions et les démarches engagées démontrent que le liquidateur n'avait pas consenti, même tacitement, à ce que le recourant poursuive l'exploitation. Selon le chiffre 2 précité, le liquidateur et l'acheteur avaient même explicitement prévu que l'entrée en jouissance de ce dernier interviendrait entre le 3 novembre 2008 et le 1er mai 2009 au plus tard, la libération des lieux par le recourant devant intervenir durant cette période ; ils avaient en outre stipulé que des dommages et intérêts seraient dus, dès le 3 novembre 2008, pour chaque mois complet de retard. C'est ainsi par un comportement contraire au droit que le recourant a maintenu l'exploitation du domaine agricole, empêchant le nouvel acquéreur légitimé d'en prendre possession afin de l'exploiter personnellement. A défaut d'existence d'un titre civil valable, c'est à bon droit que l'instance inférieure a nié au recourant le droit à des paiements directs pour 2009. Il est vrai que, en raison des recours successifs déposés contre le jugement du Tribunal de première instance du 6 avril 2009, prononçant l'expulsion et lui faisant interdiction d'exploiter dès le 30 avril 2009, le recourant, au bénéfice de l'effet suspensif, a été en mesure de rester sur son exploitation. Cela n'est cependant pas de nature à modifier la situation juridique qui découlait de la décision du liquidateur du 30 juin 2008 ; le fait qu'une procédure d'expulsion ait été nécessaire à la libération définitive du domaine n'y change rien (cf. ATF 134 II 287 consid. 4.3 et 4.4).

E. 5.3.4

S'agissant des terres que le recourant loue ou dont il est propriétaire en France, il y a lieu de considérer, à l'instar de l'instance inférieure, que, faute d'être pourvues de bâtiments d'exploitation, elles ne constituent pas, à elles seules, une unité de production au sens de l'art. 6 al. 1 let. b et al. 2 OTerm, de sorte qu'elles ne donnent pas droit à des paiements directs.

E. 6

Il ressort de ce qui précède que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral et ne constate pas les faits de manière inexacte ou incomplète (cf. art. 49 PA). Mal fondé, le recours doit dès lors être rejeté.

E. 7

Vu l'issue de la procédure, les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours doivent être mis à la charge du recourant qui succombe (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 (cf. art. 2 al. 1 et art. 4 FITAF). En l'espèce, les frais de procédure doivent être fixés à Fr. 1'500.-. Dès l'entrée en force du présent arrêt, ils seront entièrement compensés par l'avance de frais de Fr. 1'500.- versée, le 21 février 2011, par le recourant.

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