

FR_GERICHTE 603 2018 189 vom 31. Mai 2019

FR Kantonsgericht, 2019-05-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_603_2018_189

FR: FR_GERICHTE 603 2018 189 du 31 mai 2019

IT: FR_GERICHTE 603 2018 189 del 31 maggio 2019

Regeste

Arrêt de la IIIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Landwirtschaft

Erwägungen

E. 1.1

Aux termes de l'art. 28 al. 2 de la loi fribourgeoise d'application du 24 février 1987 de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LALBFA; RSF 222.4.3), les décisions communales relatives à l'attribution des terres communales sous forme d'affermage sont sujettes à recours conformément à l'art. 153 de la loi cantonale du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1). Partant, c'est à juste titre que le Préfet a statué sur la décision de la commune et que l'Instance de céans est compétente pour connaître du recours déposé à l'encontre de la décision rendue par ce dernier, en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c CPJA. Par ailleurs, le recours a été interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 79 à 81 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1) et l'avance des frais de procédure a été versée en temps utile. La Cour de céans peut dès lors examiner les mérites du recours.

E. 1.2

Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'opportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

E. 2

aux agriculteurs domiciliés sur la commune et dont le siège de l'exploitation ou de l'association est situé sur la commune;

E. 2.1

La loi du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA; RS 221.213.2) s'applique notamment au bail de toute entreprise agricole au sens de la loi sur le droit foncier rural; elle s'applique également aux actes juridiques qui visent le même but que le bail à ferme agricole et qui rendraient vaine la protection voulue par la loi s'ils n'étaient pas soumis à celle-ci (art. 1 al. 1 let. b et al. 2 LBFA). L'art. 3 al. 1 LALBFA dispose que les contrats de bail à ferme sont, en principe, conclus de gré à gré. La mise aux enchères ou en soumission n'est autorisée que si le montant maximal des offres a été préalablement fixé par l'autorité compétente au sens de l'art. 21 LALBFA et porté à la connaissance des intéressés à l'ouverture des enchères ou lors de la mise en soumission (art. 3

Tribunal cantonal TC Page 5 de 8 al. 2 LALBFA). Si plusieurs enchérisseurs ou soumissionnaires offrent le prix maximal fixé, le bailleur choisit librement le fermier parmi eux (art. 3 al. 3 LALBFA). Les dispositions du chapitre 2 LALBFA limitent toutefois cette liberté contractuelle en prévoyant, notamment, le droit de préaffermage des descendants du bailleur (art. 4 LALBFA).

E. 2.2

Les terres agricoles, propriétés des collectivités publiques, font partie de leur patrimoine financier. La doctrine a confirmé que la gestion de ce patrimoine, notamment l'acquisition et la mise à disposition de tiers, se fait selon le droit privé, à l'exception des règles de procédure et de compétences qui s'imposent à elles (MOOR, Précis de droit administratif, vol. III, 1992, n. 6.6.2 et 7.1.2.2; GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, p. 539). Ce principe est consacré par l'art. 3 al. 1 LALBFA, qui prévoit la conclusion des contrats de bail à ferme de gré à gré. Lors des délibérations devant le Grand Conseil, la volonté de laisser aux communes la liberté de décider d'affermager leurs biens-fonds agricoles de gré à gré a été clairement confirmée (BGC 1986 II 1900 ad art. 3). Cette liberté s'impose, dès lors que le fermier noue avec le bailleur des liens de dépendance particuliers. En effet, la conclusion d'un contrat de bail à ferme, plus qu'un simple logement, conditionne un travail et une existence sociale (PAQUIER-BOINAY, Le contrat de bail à ferme agricole, 1991, p. 66). Cela étant, la collectivité publique doit fonder sa décision d'attribution du fermage sur des critères objectifs, respecter les principes de l'égalité de traitement, de la proportionnalité, de la bonne foi et ne pas tomber dans l'arbitraire (KNAPP, Précis de droit administratif, 4ème éd., p. 604 ss). Aucune disposition légale ne confère à l'agriculteur le droit d'obtenir la location des terres de son choix (cf. arrêts TC FR 603 2010 26 du 15 mars 2013 consid. 2b; 603 2010 98 du 27 juin 2012 consid. 2b).

E. 2.3

Dans l'arrêt précité 603 2010 26 consid. 3b, l'Instance de céans a estimé qu'à l'évidence et compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont dispose la commune, les critères retenus dans le règlement communal n'apparaissaient manifestement pas contraires aux principes tels que dégagés par la jurisprudence. Ces critères ont pour but d'augmenter, dans la mesure du possible, les surfaces d'exploitation des agriculteurs qui en disposent le moins. Partant, ils s'inscrivent clairement dans l'esprit de la législation applicable, plus précisément, dans celui exprimé à l'art. 1 de la loi du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11), aux termes duquel il y a lieu de veiller au maintien d'une agriculture productive, orientée vers une exploitation durable du sol, ainsi que d'améliorer les structures et de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel, y compris celle du fermier, en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles. Le règlement alors soumis à la Cour de céans prévoyait que les parcelles étaient attribuées: 1. aux agriculteurs qui exercent ce métier comme activité principale;

E. 3

aux agriculteurs tels qu'enregistrés auprès du Service de l'agriculture;

E. 3.1

Selon la jurisprudence, une décision est arbitraire lorsqu'elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; il ne suffit pas qu'une autre solution paraisse concevable, voire préférable; pour que cette décision soit annulée,

encore faut-il qu'elle se révèle arbitraire non seulement dans ses motifs, mais aussi dans son résultat (ATF 138 III 378 consid. 6.1).

E. 3.2

En l'espèce, forte de l'autonomie qui lui est conférée par la loi cantonale, la commune intimée a profité de l'échéance au 31 octobre 2018 des baux à ferme de ses terres communales pour revoir la clef de répartition de ces dernières. Il sied d'emblée d'admettre, à l'instar de la jurisprudence rappelée ci-dessus, qu'en soi il n'y a rien à reprocher à ces différents critères, notamment ceux privilégiant certaines catégories d'agriculteurs, et qu'ils entrent pleinement dans la large sphère de compétence de la commune. Ils contribuent notamment à améliorer les structures et à renforcer la position de l'exploitant à titre personnel et, ainsi, à poursuivre les buts de la LDFR. Dans son courrier du 23 octobre 2017, la commune a informé les parties intéressées, dont fait notamment partie le recourant, des nouveaux critères en question. A cet égard, ce courrier contient les précisions suivantes (2e paragraphe): "Le Conseil communal souhaite remettre en discussion la répartition [des terres communales] selon les critères suivants: ■ Agriculteur vivant de son activité à 100% ■ Agriculteur exploitant, mais travaillant à l'extérieur ■ Proximité des terrains à exploiter ■ Incidence sur les éventuelles subventions perçues". S'il est vrai que les deux premiers critères se suivent sans être précédé d'un chiffre et sans autre précision, il n'en demeure pas moins que la commune a jugé utile de mentionner les nouveaux critères sous forme de liste, en opérant un retour à la ligne entre eux, et qu'elle ne les a pas alignés simplement dans une seule et même phrase. On doit admettre qu'elle les a ainsi bel et bien classés. En outre, le critère de l'agriculteur vivant exclusivement de son activité figure en tête de liste alors que celui de l'agriculteur travaillant en outre à l'extérieur figure en seconde position. La commune entendait ainsi à tout le moins distinguer le cas des agriculteurs à temps complet des autres. Or, à défaut de priorisation entre ces critères, la distinction n'aurait somme toute aucune raison d'être, ceux-ci ne pouvant alors servir à départager les agriculteurs entre eux. Cela étant, le courrier du 23 octobre 2017 indique expressément que les baux ne seront pas renouvelés

Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 tacitement et qu'une séance sera organisée afin de discuter de la nouvelle répartition. Le recourant ne peut ainsi rien déduire en sa faveur de ce courrier, certainement pas le fait qu'il pourrait continuer à louer les parchets communaux. A tout le moins lors de sa séance du 1er mai 2018, la commune a décidé de privilégier les agriculteurs travaillant à 100 % leurs terres, ce dont elle a informé les intéressés lors de la séance du 4 juin 2018. En juin 2018, soit avant le prononcé de la décision initiale, les doutes que pouvait encore avoir le recourant à cet égard ont été levés. En effet, dans un courrier du 20 juin 2018, la commune a confirmé les explications données lors de la séance du 4 juin, selon lesquelles elle entendait privilégier les personnes exerçant une activité agricole à 100 %, ce dont elle avait encore débattu en séance du Conseil communal du 12 juin 2018. Elle en a conclu qu'elle ne pourrait pas renouveler les baux à ferme auxquels le recourant prétendait. Ce dernier admet avoir reçu oralement ces précisions de la commune lors de la séance du 4 juin 2018 (cf. lettre du recourant du 28 juin 2018 à la commune). Dans le cadre de ses observations au recours formé devant l'autorité intimée, la commune, par courrier du 15 novembre 2018, a explicité de manière très claire ce privilège en précisant que l'agriculteur qui vit de son activité à 100% satisfait la condition d'acceptation d'octroi de parchets communaux (critère 1), alors qu'à l'agriculteur exploitant mais qui ne travaille pas ses terres, travaille à l'extérieur, l'octroi de parchets communaux est refusé "dans la mesure

où des agriculteurs remplissent le point 1" (critère 1bis). Dans ces circonstances, on peut admettre que la réelle volonté de la commune, au plus tard à compter du 1er mai 2018, était bien de privilégier les agriculteurs ne vivant que de leur exploitation. Il faut à cet égard relever que ce point de vue se défend largement dès lors que les agriculteurs se trouvant dans ce cas de figure habitent et travaillent exclusivement sur le territoire communal; il apparaît dès lors légitime d'affermier des terres communales d'abord à eux plutôt qu'à d'autres, occupant une activité salariée à côté de leur activité agricole, le but étant au demeurant de dynamiser l'agriculture en péril. Les agriculteurs travaillant à l'extérieur ne sont par ailleurs pas exclus de la répartition, contrairement à ce que semble prétendre le recourant et malgré la teneur des procès-verbaux du 1er mai et du 12 juin 2018, si tant est qu'il subsiste des terres à affermer après avoir distribué les parchets communaux aux agriculteurs remplissant le premier critère. Sinon, là aussi, la distinction entre agriculteurs n'aurait aucun sens. En l'occurrence, la commune a décidé de louer ses terres aux trois agriculteurs remplissant ce critère-là, selon les règles qu'elle a posées. Si l'on peut regretter que la commune n'ait pas, déjà dans son courrier du 23 octobre 2017, été plus explicite sur la priorisation qu'elle entendait faire entre les agriculteurs - ce dont le recourant ne peut rien déduire -, dès le 4 juin 2018 en revanche, ce dernier savait très exactement ce qu'il en était et il a pu faire valoir ses arguments par écrit avant que la commune ne rende la décision formelle du 10 juillet 2018. On ne peut dès lors pas faire reproche à la commune d'avoir changé d'avis en cours de procédure. Partant, aucun grief d'arbitraire ne peut être fait ni à la commune ni au Préfet par la suite. Comme relevé à juste titre par ailleurs par ce dernier, la volonté de la commune de procéder à une nouvelle répartition des terres et la conséquente réattribution des parcelles communales sont de nature à créer certaines tensions et frustrations. Le simple mécontentement face à une telle décision ne heurte toutefois pas de manière choquante le sentiment de justice et d'équité. De plus, le fait qu'une autre solution puisse également se justifier ne viole pas l'interdiction de l'arbitraire (cf. ATF138 III 378 consid. 6.1). Il ne suffit enfin pas que les

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 motifs de la décision attaquée soient insoutenables, il faut au surplus que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (cf. ATF 124 V 137 consid. 2b). Il n'en est rien ici. Force est dès lors de constater qu'en confirmant la décision initiale, le Préfet n'a nullement fait preuve d'arbitraire. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres arguments figurant dans dite décision et contestés par le recourant. 4. Partant, sur le vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Vu l'issue du recours, les frais de procédure doivent être mis à la charge du recourant qui succombe (art. 131 CPJA). Pour les mêmes motifs, il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA). la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, par CHF 1'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation des montants des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 31 mai 2019/ape/fre La Présidente : Le Greffier-stagiaire :

E. 4

aux agriculteurs âgés de moins de 65 ans (la location court jusqu'à la fin de l'année civile des 65 ans);

E. 5

en fonction de la surface exploitée et du volume de production laitière, en favorisant les petites exploitations;

E. 6

l'exploitant d'un domaine communal n'a pas droit à un parchet;

E. 7

l'exploitant d'un alpage communal a droit à un seul parchet."

Tribunal cantonal TC Page 6 de 8 3. En l'espère, le recourant, dont il n'est pas contesté qu'il occupe un emploi salarié à plein temps à côté de son activité agricole, estime que la décision attaquée confirmant la décision initiale de la commune est arbitraire dès lors que dite commune n'aurait pas tenu compte d'un critère d'attribution qu'il remplit à satisfaction. Il estime en particulier que le fait de privilégier les agriculteurs travaillant exclusivement leurs terres par rapport à ceux occupant une activité salariée autre ne ressort pas du courrier du 23 octobre 2017 listant les différents critères devant présider désormais à l'attribution des parchets communaux. Pour lui, la commune ne peut pas ainsi impunément changer les critères comme bon lui semble.

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