

FR_GERICHTE 603 2019 136 vom 25. August 2020

FR Kantonsgericht, 2020-08-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_603_2019_136

FR: FR_GERICHTE 603 2019 136 du 25 août 2020

IT: FR_GERICHTE 603 2019 136 del 25 agosto 2020

Regeste

Arrêt de la IIIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Landwirtschaft

Erwägungen

E. 7

octobre 2014, le Tribunal cantonal a annulé la décision du 5 juillet 2016, au motif que les membres de l'AFC auraient dû se récuser dès lors qu'une enquête administrative était en cours en lien avec les décisions objets de la reconsidération (arrêt TC FR 603 2016 173 du 1er février 2017).

Tribunal cantonal TC Page 3 de 8 C. Dans le cadre de l'instruction qui s'en est suivie devant l'autorité intimée, l'AFC dans sa composition ad hoc (ci-après: AFC ad hoc ou Commission ad hoc) a rejeté, par ordonnance de procédure présidentielle du 17 avril 2019, l'intégralité des réquisitions de preuve formulées par les parties, dont notamment le versement au dossier du rapport d'enquête administrative établi dans le contexte des décisions litigieuses. Dans sa nouvelle décision du 14 juin 2019, l'AFC ad hoc a considéré que l'ancien fermier ne faisant pas partie des contrats objet des décisions litigieuses, il ne pouvait pas solliciter la reconsidération des décisions, mais que la Commission pouvait se saisir d'office de cette question. Elle a examiné individuellement les décisions et constaté que les circonstances du cas et les éléments du dossier ne donnaient pas lieu à procéder à la révocation des décisions ni à déclarer leur nullité. Elle a en outre admis que la réalisation des conditions de l'art. 64 al. 1 let. a LDFR permettant l'acquisition par une personne qui n'est pas personnellement exploitante était satisfaite. Finalement, elle a confirmé l'absence d'éléments au dossier permettant de retenir que B. _____ aurait obtenu l'autorisation d'acquisition sur la base de fausses déclarations. Elle a ajouté que des aspects liés à la sécurité de droit s'opposaient à la révocation des décisions. D. Par mémoire du 10 septembre 2019, A. _____ a déféré cette décision au Tribunal cantonal, concluant – sous suite de frais et dépens – principalement à la révocation de la décision d'approbation du fermage du contrat de bail à ferme agricole du 26 août 2014 conclu entre elle et C. _____ et D. _____ ainsi qu'à la révocation de la décision du 7 octobre 2014 autorisant l'acquisition par B. _____ de son entreprise agricole en cause, composée des immeubles, articles eee, fff, ggg du RF de H. _____, ainsi que des immeubles, articles jjj, kkk, lll, mmm, nnn, ooo du RF de Q. _____. Subsidiairement, elle demande le renvoi du dossier à l'AFC dans le sens des considérants. A l'appui de son recours, elle fait valoir que l'autorité intimée a insuffisamment constaté les faits, violé son droit d'être entendu en omettant d'indiquer pour quelle raison les calculs relatifs au fermage étaient admissibles et renoncé à l'administration de preuves qui auraient permis de démontrer que B. _____ avait trompé la recourante et qu'il avait mis en place un stratagème tendant à vider de leur sens les dispositions légales. Elle reproche à l'AFC ad hoc de n'avoir pas pris en compte le fait que le bail à ferme qu'elle

a effectivement conclu avec C. _____ et D. _____ ne portait pas dans son entier sur le même domaine que celui anciennement affermé par R. _____. La poursuite d'intérêts personnels par des membres de l'autorité constitue selon elle un cas particulièrement grave rendant nulle la décision de l'autorité. En ce qui concerne la décision d'autorisation d'acquisition, la recourante est d'avis que B. _____ n'a aucunement justifié qu'il remplissait les conditions pour reprendre cette entreprise agricole. Elle soutient que l'autorité intimée est restée silencieuse sur ce fait, ce qui consiste non seulement en une violation du devoir de motivation et d'instruction mais est également contraire à l'art. 64 LDFR. Elle ajoute enfin que, selon l'art. 71 LDFR, l'AFC ad hoc aurait dû prononcer la révocation de la décision dès lors que l'acquéreur a fait de fausses déclarations sur des circonstances légalement pertinentes. E. Dans ses observations non datées, mais déposées au Greffe du Tribunal cantonal le 19 novembre 2019, l'AFC ad hoc confirme sa décision et soulève la question de la recevabilité du recours. Elle souligne que sa décision ne porte que sur le montant du loyer de bail à ferme, mais pas sur la validité du contrat de droit privé. En ce qui concerne le contrat de vente qui a été soumis à son instance, elle souligne que c'est la recourante elle-même qui en a fait la demande et que

Tribunal cantonal TC Page 4 de 8 l'AFC n'avait pas à protéger les intérêts privés en lien avec le contrat de vente conclu entre celle-ci et B. _____. Dans leurs observations du 14 janvier 2020, C. _____ et D. _____ concluent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité en renvoyant aux pièces du dossier, notamment à la décision litigieuse. Ils soutiennent que les deux décisions ont été rendues dans le respect des normes applicables. Dans sa détermination du 20 janvier 2020, B. _____ conclut principalement à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Il insiste sur le comportement contradictoire de la recourante qui demande l'annulation de décisions qui lui font entièrement droit et dont le prononcé avait été sollicité par elle-même. Il est d'avis que les conditions d'une révocation ne sont manifestement pas satisfaites; admettre le contraire reviendrait selon lui à une violation du principe de la sécurité du droit. Dans sa détermination du 23 janvier 2020, R. _____, en sa qualité de partie intéressée à la procédure, soutient les allégués de la recourante. Selon lui, les intimés ont adopté un stratagème pour pouvoir passer outre son droit de préemption en sa qualité de fermier de l'époque. Il affirme que l'objectif de l'acquéreur n'a jamais été de maintenir l'entreprise agricole dans son ensemble, preuve en est la demande de partage et de désasujettissement qui est intervenue peu après l'achat du domaine. Le Tribunal s'est fait produire le rapport de l'enquête administrative du 19 février 2016 qui ne faisait pas partie du dossier de la Commission ad hoc. R. _____, C. _____ et D. _____ ainsi que B. _____ ont tous demandé à pouvoir le consulter. F. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. 1.1. La nullité d'une décision peut être invoquée en tout temps devant toute autorité et doit être constatée d'office. Toutefois, la théorie de la nullité n'implique pas que n'importe quelle autorité est compétente pour constater la nullité, au mépris des règles gouvernant sa saisine (arrêt TF 4A_142/2016 du 25 novembre 2016 consid. 2.2). 1.2. Selon la jurisprudence, une décision est nulle si le vice dont elle est entachée est particulièrement grave, manifeste ou du moins facilement décelable et si, en outre, la constatation de la nullité ne met pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis les cas expressément prévus par la loi, la nullité ne doit être admise qu'exceptionnellement, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire; entrent principalement en

considération comme motifs de nullité de graves vices de procédure ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision, de sorte qu'il serait choquant de maintenir sa décision. L'illégalité d'une décision ne constitue pas par principe un motif de nullité (arrêt TF 5A_647/2013 du 27 février 2014 consid. 4.2.1 et les références citées).
La

Tribunal cantonal TC Page 5 de 8 poursuite d'intérêts personnels par des membres de l'autorité peut constituer un cas particulièrement grave (ATF 136 II 383 consid. 4.1; 120 IV 226 consid. 7b). 2. 2.1. Dans son arrêt du 1er février 2017, le Tribunal cantonal a annulé la décision de l'AFC du 5 juillet 2016. Par la suite, dans le cadre de l'instruction qui s'en est suivie devant l'autorité intimée, l'AFC ad hoc a rejeté, par ordonnance de procédure présidentielle du 17 avril 2019, l'intégralité des réquisitions de preuve formulées par les parties, dont notamment le versement au dossier du rapport d'enquête administrative établi dans le contexte des décisions litigieuses. Elle a relevé que les mesures probatoires demandées avaient toutes trait au comportement de B. _____ dans le dossier de la cause ou dans d'autres affaires litigieuses, au comportement de C. _____ dans sa fonction d'ancien secrétaire-adjoint de l'AFC, aux relations qui existaient entre ces deux personnes et les autres parties à la procédure ou encore entre certaines de ces parties et leurs mandataires. Elle a considéré que ces faits n'étaient pas pertinents pour la présente cause, dans la mesure où elle devait se prononcer sur des éléments objectifs tels que la licéité du montant du fermage du bail à ferme conclu entre A. _____ et C. _____ et D. _____, respectivement la réalisation des conditions de l'art. 64 al. 1 let. a LDFR qui permet l'acquisition par une personne qui n'est pas personnellement exploitante, notamment si "elle sert à maintenir l'affermage d'une entreprise affermée en totalité depuis longtemps". 2.2. Il est en l'occurrence patent que ce ne sont pas les décisions en elles-mêmes et prises individuellement qui sont au centre de la problématique, comme l'a d'ailleurs à juste titre constaté l'AFC ad hoc en ce qui concerne notamment la licéité du montant de l'affermage du bail à ferme. Autrement dit, le loyer à ferme fixé ainsi que le contrat de vente ne sont, en principe et hors du contexte, objectivement pas en contradiction avec les buts recherchés par la législation sur le droit agricole. La problématique réside en revanche dans le fait que le fermier de l'époque a émis une offre d'achat au gérant des biens de la recourante, que l'entreprise agricole a été affermée par la suite par C. _____, alors employé de l'AFC, qui – dans le contexte d'une nouvelle offre d'achat par le gérant des biens – n'a pas fait valoir son droit de préemption en sa qualité d'exploitant et que tout cela a été suivi peu après l'acquisition de l'entreprise agricole par une demande de partage matériel avec un désassujettissement d'immeubles déposée par le nouveau propriétaire. Il se pose ainsi la question de savoir si cette constellation – qui a donné lieu à une enquête administrative et à un recours de la DIAF qui concluait, en sa qualité d'autorité de surveillance, à la révocation des décisions – ne constitue pas précisément le signe d'un comportement qui servait l'intérêt propre de l'ancien collaborateur de l'AFC, devenu l'actuel fermier du nouveau propriétaire et ancien gérant, ou encore si l'autorité ne s'est pas laissée instrumentaliser et abuser à des fins servant à des intérêts privés, au détriment de personnes auxquelles le droit agricole confère certaines prérogatives. En pareilles circonstances, c'est bien la combinaison des différentes décisions et le contexte dans lequel elles ont été rendues qui devaient faire l'objet d'un examen minutieux par la Commission ad hoc. Fermer les yeux sur tout ce volet du dossier reviendrait à exposer l'Etat au risque de manipulations; le fait de vouloir l'éviter consiste en un intérêt public essentiel et mérite un examen en connaissance complète des circonstances, même si le législateur souhaitait préserver le plus possible la sécurité du droit

dans le domaine des contrats privés (cf. pour cet aspect, arrêt TF 2C_39/2013 du 10 janvier 2014 consid. 6.4). Même s'il y a lieu d'admettre que la pérennité de

Tribunal cantonal TC Page 6 de 8 l'exploitation agricole n'est à ce stade pas mise en péril, cet examen s'impose. La Commission ad hoc ne pouvait ainsi pas – malgré la durée de la procédure depuis la vente – se limiter au contenu objectif des décisions dont il s'agissait d'examiner la révocation, voire la nullité (pour la question de la révocation, voir DONZALLAZ, in: Commentaire de la loi fédérale du 4 octobre 1992 sur le nouveau droit foncier rural, 1993, N. 648; arrêt du Regierungsrat OW du 6 février 2013, in: VVGE 2011/13 no. 32 consid. 3.4; arrêt TC FR 603 2020 19 du 30 juillet 2020 consid. 5.2.2; arrêt TF 2C_39/2013 du 10 janvier 2014 cité par la Commission ad hoc), mais se devait de requérir l'accès au rapport d'enquête administrative. En effet, l'examen qui consiste à apprécier les différents intérêts en jeu impose dans la présente occurrence la connaissance du fonctionnement de la Commission en lien avec l'application de l'art. 64 LDFR. La Commission ad hoc n'était ainsi pas fondée à rejeter purement et simplement une offre de preuve tendant à la production en procédure du rapport d'enquête administrative. Cela vaut d'autant plus que l'autorité intimée a admis l'existence de motifs qui justifiaient qu'elle se saisisse d'office des faits dénoncés par R._____ sous l'angle d'une possible révocation de ses décisions, en motivant son intervention par dite enquête notamment. 2.3.

Conformément au principe selon lequel la nullité d'une décision doit être constatée d'office, cet examen incombait indéniablement à la Commission ad hoc dans un pareil contexte. Ce vice – en lien avec une éventuelle nullité – peut également être constaté d'office par le Tribunal (arrêts TC FR 603 2019 118 du 12 décembre 2019 et 603 2013 371 du 13 février 2014 et les références citées), de sorte que la question de la recevabilité du recours ne se pose pas. De surcroît, l'argumentation qui met en doute la recevabilité du recours se fonde sur la prémisse que seul le contenu matériel de la décision serait sujet à l'examen. Même si l'ancienne propriétaire doit agir non seulement sur le plan administratif mais également sur le plan civil, voire pénal, il doit lui être possible – dans les circonstances de l'espèce – d'intervenir auprès de l'autorité administrative pour demander de revenir sur une décision. Dans la mesure où, comme on vient de le voir, la Commission ad hoc a examiné la problématique topique sans disposer de toutes les informations, en rejetant des offres de preuves déterminantes, l'ancienne propriétaire doit pouvoir critiquer la décision – sur cet aspect au moins – devant le Tribunal cantonal, afin de respecter son droit procédural d'être entendue et en dépit du fait qu'elle doit, sur le principe, se faire imputer les actes de son représentant. En l'espèce, l'examen de la question d'une éventuelle révocation tend non pas – comme le laissent entendre les intimés – à protéger les intérêts financiers de la recourante, mais bien plutôt à sauvegarder la crédibilité des autorités et institutions étatiques. Sans tenir compte du résultat de l'enquête administrative, la pesée des intérêts nécessaire pour décider si la sécurité du droit empêche de révoquer la décision – comme le soutiennent l'actuel propriétaire et les actuels fermiers – ne peut tout simplement pas être effectuée. On peut encore souligner que la Commission ad hoc fait indirectement référence au rapport de l'enquête administrative – dont elle ne disposait manifestement pas et dont le versement au dossier a été refusé – pour motiver les raisons pour lesquelles elle se saisit d'office de l'examen de la révocation (cf. ch. 2.3 et 2.4 de la décision). Pour ces motifs, la décision litigieuse doit être annulée et le dossier renvoyé à l'autorité intimée qui procédera au complément des mesures d'instruction et rendra une nouvelle décision. Elle examinera également d'éventuelles autres réquisitions de preuve à venir à la lumière de ce qui vient d'être exposé.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 3. Ce constat peut sans autre être fait par la Cour de céans sans devoir se référer au contenu du rapport de l'enquête administrative, de sorte que les demandes des parties tendant à obtenir l'accès à ce document peuvent être rejetées à ce stade de la procédure. Vu les conclusions de l'autorité de céans, il n'y a pas lieu, à ce stade, de donner suite aux offres de preuves et requêtes d'instruction complémentaires, lesquelles ne sont pas de nature à modifier l'opinion de la Cour (cf. ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités; arrêt TC FR 603 2015 51 du 18 juillet 2016 consid. 5; cf. DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 1972; cf. JAÏCO CARRANZA/MICOTTI, CPJA annoté, 2006, art. 59 n. 59.4). Dans la mesure où la recourante obtient gain de cause, sa demande tendant à la tenue d'une séance de débats publics peut être rejetée. 4. Au vu de ce qui précède, le recours est admis, la décision annulée et le dossier renvoyé à l'autorité pour nouvelle décision après avoir procédé – au sens des considérants – aux mesures d'instruction. 5. 5.1. Au vu de l'issue du litige, les frais de procédure, par CHF 2'000.-, sont mis à la charge des intimés qui succombent, à savoir B. _____ d'une part et C. _____ et D. _____ – solidairement entre eux – d'autre part, pour un tiers chacun (cf. art. 131 et 132 CPJA). L'Etat de Fribourg est exonéré de sa part des frais (cf. art. 133 CPJA). 5.2. Ayant fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts, la recourante a droit à une indemnité de partie. Le renvoi de la cause à l'autorité intimée pour instruction complémentaire et nouvelle décision équivaut à un gain de cause total du point de vue des dépens (arrêts TC FR 603 2017 18 du 6 novembre 2017 consid. 4; 603 2016 39 du 27 avril 2017; cf. arrêts TF 1C_63/2016 du 25 août 2016 consid. 5.5; 2C_60/2011 du 12 mai 2011 consid. 2.4 et 2.5 et les références citées). Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12), les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et CHF 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Les débours nécessaires à la conduite de l'affaire sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 du tarif). Compte tenu de la complexité relative de l'affaire, il y a lieu de s'écarter de la liste de frais produite par les mandataires de la recourante – qui ne correspond du reste pas au tarif applicable en ce qui concerne les débours – et d'arrêter l'indemnité de partie à CHF 5'385.- (honoraires et débours: CHF 5'000.-; TVA à 7.7%: CHF 385.-). Celle-ci est mise à la charge de B. _____, de C. _____ et D. _____ – solidairement entre eux – et de l'Etat de Fribourg, à raison d'un tiers chacun.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 En revanche, même si R. _____ a conclu à l'admission du recours, il doit être constaté qu'il a renoncé à interjeter un recours en son propre nom; intervenant uniquement en qualité de partie intéressée, il n'a pas droit à des dépens. la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, la décision de l'Autorité foncière cantonale ad hoc du 14 juin 2019 est annulée et le dossier est renvoyé à l'autorité intimée pour instruction complémentaire, au sens des considérants, et nouvelle décision. II. Les frais de procédure, par CHF 2'000.-, sont mis pour un tiers à la charge de B. _____ (soit CHF 666.65) et pour un tiers à la charge de C. _____ et D. _____ (soit CHF 666.65), solidairement entre eux. III. L'avance de frais de CHF 2'000.- versée par la recourante lui est restituée. IV. Un montant de CHF 5'385.- (dont CHF 385.- au titre de la TVA), à verser à Me Luke H. Gillon et Me Barbara Kern à titre d'indemnité de partie, est mis pour un tiers à la charge de B. _____ (soit CHF 1'795.-), pour un tiers à la charge de C. _____ et D. _____ – solidairement entre eux – (soit CHF 1'795.-) et pour un tiers à la charge l'Etat de Fribourg

(soit CHF 1'795.-). V. Il n'est pas alloué de dépens à R._____. VI. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 25 août 2020/jfr/vth La Présidente suppléante : La Greffière-rapporteure :

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