

FR_GERICHTE 603 2020 70 vom 26. Oktober 2020

FR Kantonsgericht, 2020-10-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_603_2020_70

FR: FR_GERICHTE 603 2020 70 du 26 octobre 2020

IT: FR_GERICHTE 603 2020 70 del 26 ottobre 2020

Regeste

Arrêt de la IIIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Landwirtschaft

Erwägungen

E. 22

août 2019, A._____ et B._____ ont encore déposé une requête – complétée le 28 août 2019 – auprès de l'AFC afin que celle-ci constate que les immeubles hhh, fff, jjj et kkk RF ainsi que les articles eee et llj RF ne constituent pas une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR et qu'ils sont en réalité exploités comme alpage à partir d'une entreprise agricole existante, de sorte qu'ils peuvent être autorisés à la vente aux prénommés. Par lettre du 25 octobre 2019, l'AFC a informé les fermiers qu'elle considérait que les immeubles, articles hhh, eee, fff, jjj, llj et kkk RF de M._____ (secteur N._____) ne constituaient pas une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR. En revanche, renvoyant à ses précédents préavis défavorables des 26 octobre 2016 et 3 février 2017 relatifs à la demande d'acquisition, elle a constaté que la qualification de ce terrain en tant que surface agricole utile (SAU) par le Service de l'agriculture (SAgri) – et non comme de l'estivage – interdisait la vente au vu de la distance séparant ces immeubles de l'entreprise des requérants, située à O._____. Invités à se déterminer, ces derniers ont sollicité une décision formelle. C. Par décision formelle du 8 avril 2020, l'AFC a refusé l'acquisition des immeubles, articles hhh, fff, jjj et kkk RF de M._____ (secteur N._____), par A._____ et B._____. A l'appui de sa décision, l'autorité intimée a souligné que, dans ses préavis défavorables, elle avait déjà relevé que les requérants pouvaient être considérés comme exploitants à titre personnel et

Tribunal cantonal TC Page 3 de 7 que le prix d'acquisition n'était pas surfait. Cependant, les parcelles sont situées en dehors du rayon d'exploitation de l'entreprise de l'acquéreur, usuel dans la localité. En outre, dans la mesure où les terres en question constituent des SAU et non un alpage, ce qui aurait permis une dérogation à la distance précitée, elle a constaté qu'à ce titre, une autorisation ne pouvait pas être accordée. Elle a encore rappelé que, dans ses préavis négatifs des 26 octobre 2016, 3 février 2017 et 25 octobre 2019, elle avait considéré que la qualification de ce terrain en tant que SAU avait été déterminée par le SAgri, qu'il n'y avait pas lieu de se fonder sur l'usage subjectif des immeubles pour déterminer s'il s'agissait d'une surface SAU ou d'estivage, que l'usage objectif dans la région pour des terrains de même qualité consistait en l'exploitation qui en était faite tout au long de l'année, que le fait que les exploitants actuels exploitaient ces terres de manière non conforme à l'usage de la région comme estivage confirmait que la distance entre leur centre d'exploitation et ce domaine était trop importante pour intégrer ce dernier dans leur exploitation de O._____ en tant que SAU et que les exploitants, avec un centre d'exploitation proche de ce domaine litigieux, avaient pour habitude d'exploiter des terres de même qualité et avec une même

topographie en tant que SAU. D. Par mémoire du 19 mai 2020, A. _____ et B. _____ ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal cantonal en concluant, sous suite de frais et dépens, principalement au prononcé de l'autorisation d'acquisition des articles hhh, fff, jjj, lll et ppp RF de M. _____ (secteur N. _____), subsidiairement au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans ce sens. A l'appui de leurs conclusions, ils font pour l'essentiel valoir que les immeubles en cause ne pourraient être utilisés que sous forme d'estivage au vu des conditions topographiques et des possibilités techniques d'exploitation et que, même si administrativement ils sont considérés comme des SAU, ils ne pourraient être exploités qu'en complément à une entreprise agricole préexistante. E. Dans ses observations du 11 septembre 2020, l'AFC conclut au rejet du recours. Elle précise notamment que l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) définit les limites de la région d'estivage et que les terrains concernés n'y sont pas répertoriés; au contraire, ceux-ci sont qualifiés de SAU. en droit 1. 1.1. L'art. 83 al. 3 LDFR prévoit en particulier que les parties contractantes peuvent interjeter un recours devant l'autorité cantonale de recours (art. 88) contre le refus d'autorisation d'acquisition. La qualité des recourants pour porter la décision refusant l'autorisation d'acquérir les terres litigieuses devant le Tribunal cantonal doit ainsi être admise. 1.2. Selon l'art. 88 al. 1 LDFR, un recours peut être formé dans les trente jours devant l'autorité cantonale de recours (art. 90 let. f LDFR) contre les décisions prises en vertu de la LDFR. La compétence du Tribunal cantonal pour connaître du présent recours contre la décision de l'AFC découle de l'art. 11 de la loi fribourgeoise du 28 septembre 1993 d'application de la LDFR (LALDFR; RSF 214.2.1). Interjeté le 19 mai 2020 contre une décision du 8 avril 2020, le recours respecte le délai et les formes prescrits (art. 88 al. 1 LDFR et art. 79 à 81 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de

Tribunal cantonal TC Page 4 de 7 procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1). L'avance de frais a par ailleurs été versée en temps utile. Partant, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours. 1.3. En vertu de l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours 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, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). 2. 2.1. Selon son art. 1 al. 1, la LDFR a pour but d'encourager la propriété foncière rurale et en particulier de maintenir des entreprises familiales comme fondement d'une population paysanne forte et d'une agriculture productive, orientée vers une exploitation durable du sol, ainsi que d'améliorer les structures (let. a); 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 (let. b); et de lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles (let. c). À cet effet, elle contient notamment des dispositions sur l'acquisition des entreprises et des immeubles agricoles (art. 1 al. 2 let. a et art. 61 ss LDFR), acquisition qui est soumise à autorisation (art. 61 al. 1 LDFR). 2.2. Aux termes de l'art. 63 al. 1 LDFR, l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole est notamment refusée lorsque l'immeuble à acquérir est situé en dehors du rayon d'exploitation de l'entreprise de l'acquéreur, usuel dans la localité (let. d). L'effet résultant de cette disposition est le maintien d'exploitations bien arrondies et des voies d'accès et de transport aussi courtes que possible entre le centre d'exploitation et les immeubles qui la composent, ce qui se justifie également pour des considérations écologiques (STADLER, in Commentaire de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991, 1998 [ci-après: Commentaire LDFR], art. 63 n° 28 p. 612; STADLER, in Das

bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, 2ème éd. 2011 [ci-après: Kommentar BGG], art. 63 n° 28 p. 848; Message du 19 octobre 1988 à l'appui des projets de loi fédérale sur le droit foncier rural [LDFR] et de loi fédérale sur la révision partielle du code civil [droits réels immobiliers] et du code des obligations [vente d'immeubles], FF 1988 III 889, p. 938). N'est en revanche pas concernée par de telles limites de distance – là où cela peut être considéré comme d'usage local – l'acquisition complémentaire d'un second emplacement d'exploitation sous forme d'un alpage, la volonté du législateur selon laquelle le principe d'arrondissement ne devrait précisément pas mettre en danger les entreprises agricoles exploitées à des altitudes différentes étant claire (STADLER, Commentaire LDFR, art. 63 n° 32 p. 614 s.; STADLER, Kommentar BGG, art. 63 n° 32 p. 851). Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de constater qu'en définissant la clause de la distance maximale, le législateur avait voulu empêcher la constitution d'entreprises agricoles peu rentables et peu écologiques, sans mettre en danger pour autant les structures d'exploitation traditionnelles, comme l'exploitation étagée de pâturages. Caractéristique de ce type d'exploitation, la transhumance du bétail vers des zones d'altitude durant les mois d'été (estivage) n'est pas fondamentalement contraire à la rentabilité et à la durabilité. L'acquisition d'un deuxième site constitué de mayens ou d'alpages n'est par conséquent pas concernée par les restrictions de distance imposées par le rayon d'exploitation usuel, pour autant que l'exploitation étagée de

Tribunal cantonal TC Page 5 de 7 pâturages puisse être considérée comme usuelle pour la région (cf. arrêt TF 2C_78/2018 du

E. 26

juin 2018). 2.3. L'OFAG définit les limites de la région d'estivage dans l'idée de préserver les surfaces d'estivage qui servent au pacage exclusivement saisonnier par tradition. Aux termes de l'art. 6 al. 2 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur le cadastre de la production agricole et la délimitation de zones (RS 912.1), l'OFAG peut modifier les limites de la région d'estivage, de son propre gré ou à la demande d'un exploitant, en tenant compte des critères mentionnés aux art. 3 et 4. Il n'entre en matière sur une demande d'exclusion de la région d'estivage que si la surface en question n'a pas été utilisée comme pâturage d'estivage ou comme pâturage communautaire de 1990 à 1998. Les demandes doivent être adressées au canton, qui les transmet à l'OFAG en y joignant un préavis dûment motivé. 2.4.

L'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (OTerm; RS 910.91) établit d'autres notions relatives aux différentes formes d'exploitation que l'on peut trouver dans le domaine agricole. Conformément à l'art. 14 OTerm, par surface agricole utile, on entend la superficie d'une exploitation qui est affectée à la production végétale, à l'exclusion des surfaces d'estivage, dont l'exploitant dispose pendant toute l'année et qui est exclusivement exploitée à partir de l'exploitation. L'art. 24 OTerm précise que sont considérées comme surfaces d'estivage notamment les pâturages d'estivage (al. 1 let. b), lesquels consistent en des surfaces exclusivement utilisées pour le pacage et qui servent à estiver les animaux et qui font partie d'une exploitation d'estivage (art. 26 et 9 OTerm). 3. En l'occurrence, il n'est pas contesté que les parcelles litigieuses ne font pas partie d'une entreprise agricole existante, qu'elles sont éloignées de 32 km du domaine de O._____ – dépassant ainsi la distance de 15 km admise par l'AFC –, que le prix d'achat n'est pas surfait et que les recourants satisfont à la condition d'être exploitants à titre personnel. Seul est litigieux le point de savoir si ces terrains peuvent être

incorporés dans l'exploitation agricole de O. _____ en qualité d'alpage. De l'avis des recourants, au vu des conditions topographiques des terres et des possibilités techniques d'exploitation, même si administrativement elles sont considérées comme des SAU, les parcelles litigieuses ne peuvent être utilisées autrement qu'en complément à une entreprise agricole. Dès lors qu'elles ne font en outre actuellement pas partie d'une exploitation existante, ce qui a été constaté par l'AFC notamment dans sa lettre du 25 octobre 2019, les recourants estiment qu'ils sont en droit de les acquérir nonobstant le fait qu'elles sont situées en dehors du rayon d'exploitation usuel dans la localité. Cette argumentation n'est pas convaincante dès lors qu'elle repose sur l'hypothèse erronée qu'il pourrait être fait abstraction de l'emplacement des terrains, des conditions locales et de l'utilisation habituelle de la zone agricole dans ce secteur. En effet, ainsi que l'a retenu l'autorité intimée, dans cette région, les entreprises agricoles incorporent des parcelles avec une topographie similaire à leurs exploitations, preuve en est que l'ensemble des immeubles environnants est répertorié comme SAU (cf. portail cartographique de l'Etat de Fribourg, <https://map.geo.fr.ch>, sous Thème: Agriculture, Caractéristiques des surfaces, Surface agricole utile, consulté le 26 octobre 2020). De plus, cette région n'est pas intégrée comme région d'estivage dans la carte des zones et régions

Tribunal cantonal TC Page 6 de 7 agricoles de l'OFAG (cf. <https://map.geo.admin.ch>, sous Thème: OFAG, Difficultés et restrictions, Limites des zones agricoles; cf. également portail cartographique de l'Etat de Fribourg, <https://map.geo.fr.ch>, sous Thème: Agriculture, Caractéristiques des surfaces, Limites des zones agricoles, consulté le 26 octobre 2020), ce qui signifie que, selon les conditions locales, les exploitations de la place n'utilisent pas ce type de parcelles pour le seul pacage estival. Partant, s'il est certes constaté que les terrains litigieux ne font plus partie d'une entreprise existante, cela n'empêche pas qu'ils pourraient être intégrés dans une exploitation agricole locale, selon ce qui est habituel dans cette région et à cette altitude (cf. portail cartographique de l'Etat de Fribourg, <https://map.geo.fr.ch>, sous Thème: Agriculture, Carte des exploitations agricoles, Centres d'exploitation, consulté le 26 octobre 2020). Ainsi, si l'on fait abstraction de l'utilisation usuelle des terres dans la région, seul le côté subjectif de leur emploi permettrait l'acquisition de terrains. Or, cela mettrait en péril les entreprises existantes de la place et contreviendrait au but tendant à la conservation d'unités agricoles locales arrondies. A cela s'ajoute que les éléments objectifs ressortant du dossier permettent de considérer qu'en ce qui concerne les parcelles litigieuses, on n'est pas en présence de l'exception prévue pour une entreprise à plusieurs étages: - la qualification de leur surface en SAU indique que ces terrains correspondent – quoi qu'en disent les recourants – à la définition de l'OTerm, soit qu'ils ne sont pas uniquement réservés à l'estivage du bétail; - les parcelles ne sont pas répertoriées en application de la législation mentionnée ci-dessus dans la région d'estivage du cadastre de la production agricole; - aucune démarche n'a été entreprise dans le but d'intégrer ces terrains dans la carte topique; - les terrains environnants ne sont pas non plus intégrés comme région d'estivage dans la carte des zones et régions agricoles de l'OFAG, mais y sont répertoriés en zone de montagne III et zone de montagne II; - le domaine dit "G. _____" a été morcelé et l'habitation désassujettie, mettant toutefois en évidence que des entreprises agricoles peuvent exister à cette altitude et cet endroit, selon l'usage local; - les recourants ne démontrent pas qu'il serait usuel pour des entreprises situées dans le secteur de O. _____ d'estiver leur bétail à des altitudes similaires à celles des parcelles litigieuses; - ils n'apportent pas non plus le moindre indice susceptible de mettre en doute l'affirmation de l'AFC, selon laquelle, dans le secteur de la commune de M. _____, il serait habituel que

des terrains similaires soient incorporés dans les entreprises locales. Les recourants font référence à l'arrêt publié aux ATF 135 II 313 pour soutenir que la qualification de terrains comme SAU ne saurait être déterminante. Or, ledit arrêt retient précisément que les terrains objet de l'affaire à trancher étaient des pâturages d'estivage, ce qui n'est pas le cas dans la présente occurrence. Partant, le fait que la Haute Cour ne s'attarde pas sur la signification administrative des terres, que ce soit comme SAU ou autre, n'est pas relevant. De plus, cet argument ne constitue qu'un des éléments qui a permis à l'AFC de rendre sa décision. Les recourants ne peuvent ainsi rien en tirer pour appuyer leur demande. Dans de telles conditions, il est patent que l'utilisation concrète des terrains, selon l'emploi subjectif qu'en font les recourants, constituerait l'unique raison permettant d'autoriser l'acquisition, ce qui ne

Tribunal cantonal TC Page 7 de 7 peut pas être cautionné. Même si la Cour de céans comprend que cette application du droit puisse paraître rigoureuse aux yeux des recourants, elle s'impose pour les motifs précités, en particulier pour des raisons d'égalité de traitement et pour assurer une mise en œuvre uniforme du droit agricole destiné à préserver les entreprises dans les conditions locales et leur structure organisationnelle traditionnelle. 4. 4.1. Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, il faut constater que l'autorité intimée n'a commis aucun abus ou excès de son pouvoir d'appréciation, ni violé les principes de la légalité et de la proportionnalité. Partant, sa décision doit être confirmée et le recours rejeté. 4.2. Les recourants, qui succombent, supportent solidairement les frais de procédure (art. 131 al. 1 CPJA), fixés en vertu du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). Pour le même motif, ils n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 al. 1 CPJA). la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Partant, la décision de l'AFC du 8 avril 2020 est confirmée. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 1'000.-, sont solidairement mis à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les

E. 30

jours dès sa notification. La fixation du montant 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 26 octobre 2020/jfr/vth
La Présidente : La Greffière-rapporteuse :

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