

# **VD\_OMNI FO.2015.0001 vom 12. Juni 2015**

VD Tribunal cantonal, 2015-06-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FO.2015.0001](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2015.0001)

FR: VD\_OMNI FO.2015.0001 du 12 juin 2015

IT: VD\_OMNI FO.2015.0001 del 12 giugno 2015

## **Regeste**

BAUDRAZ, FREY, AUBERSON/Département de l'économie et du sport, OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE | Recours contre une décision du Département cantonal de l'économie et du sport (DECS) au sujet de la reconnaissance d'une communauté partielle d'exploitation, convenue entre plusieurs agriculteurs. Confirmation de la décision attaquée, sur la base d'une analyse du contrat conclu par les agriculteurs. Recours rejeté, dans la mesure où il est recevable, par le Tribunal administratif fédéral (TAF B-4391/2015 du 26 avril 2017). Recours au Tribunal fédéral (contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral) rejeté dans la mesure où il est recevable (2C\_524/2017 du 26 janvier 2018).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1) donne au Conseil fédéral la compétence d'arrêter les dispositions d'exécution nécessaires (art. 177 al. 1 LAgr). Sur cette base, le Conseil fédéral a adopté, dans l'OTerm, des prescriptions sur les formes d'exploitations agricoles et de communautés (art. 6 à 12 OTerm). Il a par ailleurs réglé la reconnaissance des formes d'exploitations et de communautés (art. 29a à 32 OTerm). L'art. 29a al. 1 OTerm dispose que les communautés d'exploitation et les communautés partielles d'exploitation doivent être reconnues par l'autorité cantonale compétente (celle du canton dans lequel la communauté est située – art. 32 al. 1 OTerm). Dès lors que le droit fédéral attribue cette compétence à une autorité administrative cantonale – et non pas à un service de l'administration fédérale –, la voie du recours de droit administratif au Tribunal cantonal est ouverte contre la décision de l'autorité administrative, si la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître (art. 92 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). Cette voie de recours est donc ouverte contre la décision du Chef du DECS. Les exploitants agricoles qui contestent la décision prise sur leur demande de reconnaissance d'une communauté partielle d'exploitation, ont qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Leur acte de recours a été déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et il respecte les exigences formelles de recevabilité (art. 70 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a lieu d'entrer en matière.

### **E. 2**

Il résulte de la décision attaquée qu'une communauté partielle d'exploitation (CPE) a été reconnue avec effet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 (ch. IV du dispositif). Cela concerne la collaboration entre les exploitations de Frédéric Baudraz, Pierre-Alain Baudraz et Yves Auberson. La possibilité de reconnaître cette CPE avait été contestée par l'OFAG dans son recours au DECS, mais les griefs de l'autorité fédérale ont été écartés par le département cantonal. Celui-ci a retenu l'existence d'éléments "accréditant l'existence d'une CPE à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014", le dossier permettant d'admettre une "réelle collaboration entre

les partenaires en 2014", ainsi que "de nombreuses démarches entreprises [ou] réalisées au nom de la CPE (achat/vente de bétail, acquisition de matériel, signature de contrats, paiement des salaires et des charges sociales [...])" (p. 9). La condition relative à la fourniture au Service de l'agriculture des comptes détaillés de l'association pour l'année 2014 (ch. IV in fine du dispositif de la décision attaquée) ne doit pas être comprise comme une condition résolutoire, en ce sens que le refus de fournir la comptabilité entraînerait ipso facto la révocation de la décision de reconnaissance. Le DECS a simplement demandé, par sa décision, des "éléments complémentaires qui n'étaient pas disponibles au moment de la décision contestée [du Service de l'agriculture]" (p. 9). La comptabilité pour l'exercice 2014 ne pouvait pas être produite avant que le Service de l'agriculture ne statue, puisque celui-ci a rendu sa décision au début de l'année 2014. Le DECS, ayant lui-même statué en décembre 2014, ne pouvait pas non plus obtenir ces renseignements. Il faut comprendre cette condition non pas comme un préalable à la reconnaissance, mais bien plutôt comme une demande de renseignement en vue d'une vérification de la reconnaissance au cours de l'année 2015, le droit fédéral imposant aux cantons de vérifier périodiquement si les communautés satisfont aux conditions requises (art. 30a al. 1 OTerm). Dès lors que, parmi les conditions pour la reconnaissance, figure celle de tenir un compte séparé pour les branches d'exploitation gérées en commun (art. 12 al. 1 let. f OTerm), on peut admettre que l'autorité cantonale exige ces éléments comptables en vue des vérifications. Cela étant, la reconnaissance de la CPE Frédéric Baudraz, Pierre-Alain Baudraz et Yves Auberson, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2014, n'est pas en tant que telle contestée par les recourants puisque leurs conclusions visent "la décision du DECS relative à l'année 2013" (mémoire de recours, p. 5). L'Office fédéral de l'agriculture n'a pas utilisé le droit de recours qui lui est reconnu par l'art. 166 al. 3 LAgr (en relation avec l'art. 75 let. b LPA-VD) et il a donc admis la validité de cette reconnaissance, confirmée par le département cantonal. Il n'y a donc pas lieu d'examiner plus avant l'application des normes de la législation fédérale sur l'agriculture, en ce qui concerne la période postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

### **E. 3**

Les recourants critiquent la décision attaquée en tant qu'elle annule la décision du Service de l'agriculture "dans le sens où elle reconnaît une communauté partielle d'exploitation entre Pierre-Alain Auberson, Yves Auberson et la communauté d'exploitation de Frédéric Baudraz et Patrick Frey, avec effet dès le 1<sup>er</sup> novembre 2012 et jusqu'au 31 décembre 2013" (ch. II du dispositif, 1<sup>ère</sup> partie de la phrase). a) En vertu de l'art. 12 al. 1 OTerm, on entend par communauté partielle d'exploitation la collaboration entre deux ou plusieurs exploitations répondant aux conditions suivantes: a. plusieurs exploitations gardent ensemble des animaux de rente ou gèrent en commun une partie de leurs branches d'exploitation; b. les exploitations ont été gérées de manière autonome pendant les trois années précédant le regroupement en communauté; c. les exploitations ou les centres d'exploitation sont éloignés, par la route, de 15 km au maximum; d. les membres de la communauté travaillent dans leur exploitation et pour la communauté; e. la collaboration et la répartition des surfaces et/ou des animaux sont réglées dans un contrat fixé par écrit; f. un compte séparé est tenu pour les branches d'exploitation gérées en commun; et g. la communauté a désigné un membre chargé de la représenter. L'art. 30 OTerm règle la "procédure de reconnaissance" dans les termes suivants: 1 L'exploitant doit adresser la demande de reconnaissance, accompagnée de tous les documents requis, au canton compétent. Ce dernier vérifie ensuite si les conditions énoncées aux art. 6 à 12 sont remplies. 2 La décision de reconnaissance prend effet à la date du dépôt de la demande.

Lorsqu'une date ultérieure a été convenue pour l'entrée en vigueur du contrat instituant une communauté, la décision de reconnaissance prend effet à la date convenue. b) En l'occurrence, le Service de l'agriculture avait retenu que les conditions énoncées à l'art. 12 OTerm (les seules pertinentes, les conditions des art. 6 à 11 OTerm visant d'autres formes d'exploitation) étaient remplies d'emblée, c'est-à-dire aussi pour la période précédant le 1<sup>er</sup> janvier 2014 (du 1<sup>er</sup> novembre 2012 au 31 décembre 2013). En annulant la décision du service sur ce point, le département cantonal n'a pas expressément considéré qu'il manquait une des conditions de l'art. 12 al. 1 OTerm. Le département cantonal n'a pas non plus reproché au service d'avoir rendu une décision avec un effet rétroactif inadmissible. Au contraire, il a fait état d'une pratique cantonale, admise implicitement par l'Office fédéral de l'agriculture, selon laquelle toutes les demandes pour des CPE soumises au Service de l'agriculture avant le 31 mars de l'année en cours, donnent lieu à une reconnaissance pour l'année entière, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre; en d'autres termes, "l'année fiscale et l'année agricole convergent" (p. 6 de la décision attaquée). En faisant rétroagir la reconnaissance au 1<sup>er</sup> novembre 2012, le service s'est certes écarté de cette pratique, mais cela n'a pas d'effet concret (p. 7 : "Les incidences en matière de contributions agricoles sont les mêmes que la reconnaissance ait lieu à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2012, du 1<sup>er</sup> janvier 2013, du 27 mars 2013 ou du 2 mai 2013"). Pour justifier sa décision, le département cantonal a considéré que deux projets de CPE avaient été soumis au Service de l'agriculture: le projet décrit dans la demande du 27 mars 2013, avec quatre exploitants, et le projet mentionné dans le contrat de société simple du 5 juillet 2013, avec trois exploitants. Il a alors retenu ce qui suit (consid. 3.2 p. 8): "Le recourant [l'OFAG] relève à juste titre que la communauté partielle doit permettre une utilisation plus rationnelle des facteurs de production et, par conséquent, une réduction des coûts. Vu les investissements et les intérêts en jeu, une telle collaboration ne peut être envisagée que sur le long terme et non pour une courte durée. La constitution de la société à quatre partenaires pour l'année 2013 était peut-être une solution à une problématique complexe et provisoire. La réalité de son existence n'a cependant pas été démontrée et elle ne respecte pas les objectifs de la loi. Le département ne peut ainsi que donner raison aux arguments du recourant et admettre que la reconnaissance de cette CPE pour une durée de 14 mois ne trouve aucune justification. Le recours peut donc être admis sur ce point.". Pour le reste, le département cantonal a retenu qu'il n'y avait pas lieu de suspecter, chez les exploitants, une volonté de contourner les règles en matière d'effectifs maximaux (cf. Ordonnance du Conseil fédéral du 23 octobre 2013 sur les effectifs maximums dans la production de viande et d'œufs [OEM ; RS 916.344]). c) Il est vrai que les partenaires mentionnés dans la demande du 27 mars 2013 ne sont pas les mêmes que ceux qui ont signé le contrat de société simple du 5 juillet 2013. Le seul changement est toutefois le retrait de Patrick Frey, compte tenu de la dissolution de la communauté d'exploitation Baudraz & Frey. Les trois autres partenaires ont conservé leur projet, notamment en ce qui concerne l'élevage de volaille dans les halles mises à disposition par Frédéric Baudraz. Le Service de l'agriculture avait distingué dans sa décision deux périodes: une première période, du 1<sup>er</sup> novembre 2012 au 31 décembre 2013, avec quatre partenaires ; et une seconde période, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014, avec trois partenaires. Ce service n'avait pas pour autant retenu l'existence d'une seule CPE, avec retrait d'un associé, mais bien l'existence de deux CPE successives. Or, comme le relève en particulier l'Office fédéral de l'agriculture dans sa réponse au recours, aucun contrat écrit n'a été établi par les quatre partenaires pour la première période, alors que le droit fédéral exige un tel contrat pour régler la collaboration et la répartition des animaux

(art. 12 al. 1 let. e OTerm). On peut donc effectivement douter de la volonté ferme des quatre exploitants, y compris Patrick Frey, de constituer ensemble une communauté partielle d'exploitation, Patrick Frey étant indiqué comme partenaire en tant que membre de la communauté d'exploitation représentée par Frédéric Baudraz, et la dissolution de la CE Baudraz & Frey ayant déjà été envisagée au printemps 2013, comme le relève l'Office fédéral de l'agriculture dans sa réponse en se référant à un courrier du 6 mai 2013 de Frédéric Baudraz à son directeur. L'établissement du contrat écrit, exigé par l'art. 12 al. 1 let. e OTerm n'est pas une simple exigence de forme. Le département cantonal a exposé, dans la décision attaquée, que la reconnaissance d'une CPE impliquait de vérifier au départ la réalité de l'existence de cette structure, et le contrat réglant la collaboration ainsi que la répartition des surfaces et/ou des animaux permet précisément de comprendre comment les partenaires entendent fonctionner concrètement. En l'absence de contrat entre les quatre partenaires initiaux, le département pouvait considérer, en définitive, qu'une condition de base manquait pour la reconnaissance de la CPE décrite dans la demande du 27 mars 2013. La décision attaquée ne viole pas, de ce point de vue, le droit fédéral. Dans cette situation, le département pouvait également considérer que la demande de reconnaissance de la CPE, qui a été en quelque sorte modifiée en fonction du contrat du 5 juillet 2013, n'avait pas à déployer ses effets avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Auparavant, Frédéric Baudraz était toujours lié par le contrat conclu avec Patrick Frey (CE Baudraz & Frey), la communauté d'exploitation étant considérée comme une seule exploitation (art. 10 al. 4 OTerm), de sorte que l'existence d'une exploitation indépendante de Frédéric Baudraz, pouvant participer à une autre forme d'organisation, était difficilement concevable avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Le choix de la date à laquelle la reconnaissance prend effet, pour la CPE à trois partenaires décrite dans le contrat du 5 juillet 2013, correspond du reste à la pratique cantonale (cf. supra, consid. 3b – les demandes pour les CPE doivent en effet être soumises au Service de l'agriculture avant le 31 mars, pour que la reconnaissance puisse valoir pour toute l'année): cette CPE ayant été annoncée en réalité après fin mars 2013, la reconnaissance ne pouvait intervenir que pour "l'année agricole" suivante. En résumé, la décision du département qui a refusé de reconnaître, pour la période du 1<sup>er</sup> novembre 2012 au 31 décembre 2013, la communauté partielle d'exploitation entre Pierre-Alain Auberson, Yves Auberson et la communauté d'exploitation de Frédéric Baudraz et Patrick Frey, n'est pas contraire au droit fédéral. Les griefs des recourants à ce propos sont mal fondés.

#### **E. 4**

L'annulation, par la décision attaquée, de la décision du Service de l'agriculture dans la mesure "où elle impartit à Frédéric Baudraz un délai de 12 mois, à compter de la date de l'éventuelle dissolution de la CPE mentionnée ci-dessous [à savoir la CPE reconnue entre Pierre-Alain Auberson, Yves Auberson et Frédéric Baudraz] pour prendre des mesures" (ch. I du dispositif, 2<sup>e</sup> partie) n'est pas critiquée par les recourants. Ceux-ci acceptant la suppression de cette condition, il n'y a pas lieu d'examiner cette question plus avant.

#### **E. 5**

Les recourants reprochent au département d'avoir donné des instructions à son Service de l'agriculture à propos des paiements directs; ils affirment que l'autorité compétente, à savoir le Service de l'agriculture, fait le nécessaire d'office. Cette critique se rapporte au ch. III du dispositif de la décision attaquée ("L'affaire est renvoyée dans le sens des considérants au Service de l'agriculture afin qu'il rende une nouvelle décision concernant les paiements directs pour l'année 2013 dus à la communauté Baudraz & Frey"). Quand

bien même cette décision de renvoi est prononcée "dans le sens des considérants", on ne trouve pas, dans les motifs, d'instructions claires et contraignantes pour le Service de l'agriculture. On ne saurait donc considérer que la décision attaquée contient des décisions de principe sur l'octroi de prestations financières, voire sur la révocation de prestations déjà octroyées. Le renvoi de l'affaire au Service de l'agriculture a simplement pour but de permettre à ce service de réexaminer la situation compte tenu de la reconnaissance de la CPE avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2014 et de procéder aux adaptations qui découlent de l'annulation partielle de sa décision du 6 février 2014. Les recourants auront encore la possibilité, le cas échéant, de contester les décisions qui seront prises en fonction de cela. Le ch. III du dispositif de la décision attaquée n'est donc pas critiquable.

#### **E. 6**

Les recourants font valoir que l'effet suspensif aurait dû être levé en ce qui concerne "les conclusions du SAGR [Service de l'agriculture] devenues exécutoires" (réplique, p. 3). Ils critiquent le refus du Chef du DECS de lever l'effet suspensif du recours de l'OFAG (cf. supra, let. G). Peut-être soutiennent-ils également – mais cela n'est pas exposé très clairement – que leur recours au Tribunal cantonal n'aurait pas dû suspendre l'exécution de la décision du DECS, sur les points non contestés. En droit cantonal vaudois, aussi bien le recours administratif (au département) que le recours de droit administratif (au Tribunal cantonal) ont effet suspensif de par la loi (art. 80 al. 1 et art. 99 LPA-VD). L'autorité de recours peut lever l'effet suspensif si un intérêt public prépondérant le commande (art. 80 al. 2 LPA-VD). Les recourants n'invoquent pas, ou à tout le moins pas de manière suffisamment explicite, un tel intérêt public. Quoiqu'il en soit, la question de l'effet suspensif n'est plus actuelle après que la décision sur le fond a été rendue (c'est pourquoi le recours contre la décision incidente du Chef du DECS a été déclaré sans objet). Vu le présent jugement, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant cette question.

#### **E. 7**

Il s'ensuit que le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté. Cela entraîne la confirmation de la décision attaquée. Les recourants, qui succombent, doivent supporter les frais de justice (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens aux autorités (art. 56 al. 3 LPA-VD).

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