

VD_OMNI FO.2022.0010 vom 22. August 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-08-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2022.0010

FR: VD_OMNI FO.2022.0010 du 22 août 2023

IT: VD_OMNI FO.2022.0010 del 22 agosto 2023

Regeste

A. _____ /Département des finances et de l'agriculture (DFA), Commission foncière rurale Section I, Direction générale de l'agriculture de la viticulture et des affaires, OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE Unité de direction, Paiements | Réforme de la décision du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), en ce sens que l'exploitation agricole du recourant est reconnue et qu'elle comprend les diverses unités de production de l'exploitation en question. L'exploitation agricole formant une unité économique, tous les éléments doivent être examinés conjointement. A raison, le recourant soutient dès lors que les différents éléments d'une unité de production doivent être intégrés à l'exploitation agricole. Recours admis.

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. 95 de la loi du 7 septembre 2010 sur l'agriculture vaudoise (LVLAgr; BLV 910.03), les décisions du service en charge de l'agriculture peuvent faire l'objet d'un recours auprès du chef du département. Les décisions sur recours du chef du département, n'étant pas susceptibles de recours devant une autre autorité cantonale (art. 92 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36), le recours devant le Tribunal cantonal est ouvert. Déposé dans le délai légal (art. 95 LPA-VD), le recours satisfait aux autres conditions formelles prévues par la loi (art. 79 LPA-VD).

E. 2

Il convient d'abord de déterminer l'objet du litige. a) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision. Dans cette mesure, la décision détermine l'objet de la contestation qui peut être déférée en justice par la voie d'un recours (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3; 134 V 418 consid. 5.2.1; 131 V 164 consid. 2.1). Le juge n'entre donc pas en matière, sauf exception, sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3; 134 V 418 consid. 5.2.1; arrêt TF 2C_53/2017 du 21 juillet 2017 consid. 5.1). L'objet du litige peut être réduit par rapport à l'objet de la contestation. Il ne peut en revanche en principe s'étendre au-delà de celui-ci (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3; 136 II 457 consid. 4.2; 136 II 165 consid. 5). Le Tribunal cantonal ne peut donc pas se prononcer en dehors de l'objet de la contestation et il n'a pas à traiter les conclusions qui sortent du cadre fixé par la décision attaquée (cf. art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD) (cf. parmi d'autres arrêts CDAP PS.2020.0067 du 15 janvier 2021 consid. 2a; PS.2020.0093 du 17 décembre 2020 consid. 6; PS.2020.0091 du 15 décembre 2020 consid. 4). b) En l'occurrence, l'objet de la contestation portait à l'origine sur le réexamen de la reconnaissance de l'exploitation agricole du recourant dès le

31 mars 2014 en application l'art. 30a de l'ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitations (OTerm; RS 910.91). La décision attaquée a réformé la décision de la DGAV révoquant cette reconnaissance dès le 31 mars 2014 en ce sens que l'exploitation agricole du recourant est reconnue. Elle précise en outre que le site de ***** est reconnu comme unité de production avec effet au 31 mars 2014 et dans les limites des considérants de la présente décision, que le site de ***** est reconnu en tant qu'unité de production en tant qu'il sert la production végétale depuis le 31 juillet 2017 – la reconnaissance étant révoquée pour la période du 31 mars 2014 au 31 juillet 2017 – et que le site de ***** n'est pas reconnu comme une unité de production, sa reconnaissance étant révoquée avec effet au 31 mars 2014. Dans ses conclusions, le recourant ne remet pas en cause la décision attaquée dans la mesure où elle porte sur la reconnaissance de son exploitation agricole ni s'agissant de l'intégration du site de ***** dans l'exploitation. Il conteste uniquement celle-ci dans la mesure où elle ne reconnaît pas l'unité de production de ***** pour la période du 31 mars 2014 au 31 juillet 2017 et celle de ***** depuis le 31 mars 2014. Or, comme l'a rappelé le TAF dans son arrêt B-7313/2017 précité (consid. 6.1.1), la reconnaissance porte uniquement sur l'exploitation et non sur les unités de production, lesquelles peuvent uniquement être considérées comme faisant partie de l'exploitation si les conditions de l'art. 6 al. 2 OTerm sont remplies; c'est donc à tort que le dispositif de la décision attaquée révoque la reconnaissance formelle de ces sites comme des unités de production et que les conclusions du recourant s'y réfèrent. Cela étant, il convient donc d'interpréter le dispositif de la décision attaquée à la lumière de la motivation de celle-ci. L'autorité intimée a en substance retenu que l'unité de production de ***** , pour la période du 31 mars 2014 au 31 juillet 2017, ainsi que celle de ***** , depuis le 31 mars 2014, ne faisaient pas partie de l'exploitation agricole du recourant tandis que le recourant soutient le contraire. Il s'agit donc uniquement de déterminer si et dans quelle mesure ces unités de production doivent être intégrés dans l'exploitation agricole du recourant pour les périodes considérées.

E. 3

Il convient de rappeler les bases légales régissant la reconnaissance des exploitations agricoles. a) La reconnaissance des exploitations agricoles a été introduite par le Conseil fédéral et sert de manière générale à l'application de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1) en se conformant aux objectifs de la politique agricole. Elle ne vise ainsi pas uniquement la mise en œuvre de la législation sur les paiements directs mais également l'encouragement d'une évolution utile des structures vers de plus grandes unités capables de produire à moindre coût ainsi que la protection de l'environnement (cf. supra consid. 3.1). Le Conseil fédéral a en outre édicté l'OTerm, qui définit les notions utilisées dans la LAgr et les ordonnances qui en découlent (cf. art. 1 al. 1 OTerm) ; elle règle en outre la procédure à suivre en matière de reconnaissance des exploitations et de diverses formes de collaboration interentreprises (art. 1 al. 2 let. a OTerm). A teneur de l'art. 29a OTerm, les différentes formes d'exploitations doivent être reconnues par l'autorité cantonale compétente (al. 1) ; dans une entreprise agricole au sens de la LDFR, seule une exploitation peut être reconnue (al. 2). Selon l'art. 7 al. 1 LDFR, on entend par entreprise agricole une unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production et qui exige, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, au moins une unité de main-d'œuvre standard. Le rattachement au droit foncier rural et au bail à ferme agricole vise à empêcher, sur une entreprise agricole au sens du droit foncier rural, l'existence ou la création de deux ou plusieurs exploitations au sens de la loi sur

l'agriculture. Une répartition en unités rationnelles n'est pas souhaitée tant sous l'angle du droit foncier rural que sous l'angle de la politique agricole (cf. Commentaire et instructions 2019 relatifs à l'OTerm [ci-après: commentaire OTerm] ad. art. 29a al. 2; arrêt du TAF B-4248/2013 du 24 mars 2015 consid. 2.1.2 ; Message politique agricole 2002, p. 378 s.). D'une manière générale, on peut dire que toutes les entreprises au sens de la loi fédérale sur le droit foncier rural sont des exploitations, l'inverse n'étant pas vrai, dans la mesure où la loi énonce des critères spécifiques tant qualitatifs que quantitatifs qui excluent certaines exploitations de l'appellation d'entreprise (cf. ATF 135 II 313 consid. 4.3). Pour obtenir la reconnaissance de son exploitation, l'exploitant doit adresser sa demande, accompagnée de tous les documents requis, au canton compétent; celui-ci vérifie alors si les conditions énoncées aux art. 6 à 12 OTerm sont remplies (cf. art. 30 al. 1 OTerm). Selon l'art. 30 al. 2 OTerm, la décision de reconnaissance prend effet à la date du dépôt de la demande. Les cantons vérifient périodiquement si les exploitations et les communautés satisfont aux conditions requises ; si tel n'est pas le cas, ils révoquent la reconnaissance accordée formellement ou tacitement (cf. art. 30a al. 1 OTerm).

b) Selon l'art. 2 al. 2 OTerm, lorsqu'un exploitant gère plusieurs unités de production, celles-ci sont considérées comme une exploitation. Si l'exploitant présente des résultats comptables séparés pour plusieurs unités de production, celles-ci seront regroupées en une seule entreprise. Les unités de production géographiquement séparées, détenant chacune leur cheptel et occupant de la main-d'œuvre sont considérées comme un tout pour l'application des diverses mesures, notamment les paiements directs et les améliorations structurelles (cf. commentaire OTerm ad art. 2 al. 2 OTerm). Une entreprise agricole constitue une unité juridique au niveau de la propriété foncière. Une exploitation agricole est quant à elle une unité économique gérée par une direction unique et indépendante d'autres exploitations du point de vue juridique, économique, organisationnel et financier. Elle comprend tout ce qui est nécessaire à l'exercice de l'agriculture, à savoir les terrains, les bâtiments et le cheptel (cf. Eduard Hofer, in : Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, 2 e éd., 2011, n o 1 ad art. 7 LDFR). Il s'ensuit que les immeubles, les bâtiments ainsi que le cheptel économiquement exploités en commun doivent être considérés comme formant un ensemble lors de l'examen des conditions de la reconnaissance de l'exploitation. La reconnaissance d'exploitation suppose que les conditions cumulatives de l'art. 6 al. 1 OTerm sont remplies. Cette disposition définit l'exploitation comme une entreprise agricole qui se consacre à la production végétale ou à la garde d'animaux ou aux deux activités à la fois (let. a), comprend une ou plusieurs unités de production (let. b), est autonome sur les plans juridiques, économiques, organisationnel et financier et est indépendante d'autres exploitations (let. c), dispose de son propre résultat d'exploitation (let. d) et est exploitée toute l'année (let. e). L'art. 6 al. 2 OTerm définit une unité de production comme un ensemble de terres, de bâtiments et d'installations que les limites désignent visiblement comme tel et qui est séparé d'autres unités de production (let. a); dans lequel sont occupées une ou plusieurs personnes (let. b); qui comprend une ou plusieurs unités d'élevage au sens de l'art. 11 (let. c). L'exploitation doit donc disposer des bâtiments nécessaires à son fonctionnement; le parc agricole doit comprendre les machines et les appareils indispensables aux travaux quotidiens; le cheptel mort et les bâtiments doivent être proportionnels à la dimension de l'exploitation et aux modes de construction utilisés et l'exploitation doit pouvoir disposer de sa propre main-d'œuvre, dont la main-d'œuvre familiale et les employés (cf. commentaire OTerm ad art. 6 al. 2 OTerm ; arrêt du TAF B-2248/2012 du 24 mai 2013 consid. 6.1). Les bâtiments agricoles sont ceux

servant, d'une part, à l'habitation et, d'autre part, à l'exploitation – par exemple les locaux techniques, granges et étables – (cf. ATF 135 II 313 consid. 5.2.1 et 121 III 75 consid. 3c; Yves Donzallaz, *Traité de droit agraire suisse: droit public et droit privé*, vol. II, 2006, p. 347; Hofer, *op. cit.*, no 25 ad art. 7 LDFR). Les éléments principaux des bâtiments et des installations agricoles doivent être convenables (cf. ATF 135 II 313 consid. 5.2.1 et 82 II 4 consid. 2). Pour juger si tel est le cas, seuls devraient être pris en compte les besoins normaux au regard des standards prévalant dans le monde agricole (cf. Donzallaz, *op.cit.*, n° 2549), sans nécessairement tenir compte de l'usage effectif et actuel des bâtiments en cause (cf. arrêts du TF 5A_345/2012 du 20 septembre 2012 consid. 3.3.2 et 5A.15/2002 du 27 septembre 2002 consid. 4.2). La condition de l'existence de bâtiments d'exploitation, posée pour pouvoir qualifier un domaine d'entreprise agricole, doit être considérée comme remplie même si des réparations sont nécessaires et s'il y a lieu de compléter les bâtiments existants (cf. Donzallaz, *op. cit.*, nos 2532 et 2539). Quand bien même cette jurisprudence a été rendue en application de la LDFR et non de l'OTerm, il y a lieu de s'y référer dès lors qu'une entreprise au sens de la première est nécessairement une exploitation au sens de la seconde (cf. ATF 135 II 313 consid. 4.3). Selon l'art. 13 OTerm, la surface de l'exploitation comprend la surface agricole utile (let. a), la forêt (hormis les surfaces pacagères des pâturages) et les autres surfaces boisées (let. b), la surface improductive couverte de végétation (let.c), les surfaces improductives telles que les aires autour des bâtiments, les cours, les chemins et les terres incultivables (let.d), les surfaces non agricoles telles que les gravières et les carrières ainsi que les cours et les plans d'eau (let. e). c) En l'occurrence, on rappellera d'abord que, dès lors que l'exploitation agricole du recourant – dont la reconnaissance en tant que telle n'est plus litigieuse – forme une unité économique, tous les éléments doivent être examinés conjointement. aa) S'agissant d'abord de l'unité de production de *****, l'autorité intimée a retenu que l'exploitation intégrait notamment la parcelle n°***** de la Commune *****, qui supportait un bâtiment ECA n°*****, cadastré comme un bâtiment d'exploitation agricole. Constatant toutefois que le recourant y exploitait, à tout le moins jusqu'au 31 juillet 2017, un chantier de tri et de dépôt de matériaux pierreux, l'unité de production ne pouvait remplir une fonction agricole jusqu'à cette date. Le recourant ne conteste pas les faits mais soutient qu'on ne saurait dénier la qualité d'unité de production à l'ensemble des terrains détenus par le recourant en zone agricole dans ce secteur pour ce seul motif. L'argumentation du recourant est bien fondée. En effet, comme on l'a vu, chaque unité de production ne doit pas être analysée pour elle-même. Il convient bien plutôt d'analyser si les différents éléments d'une unité de production peuvent être intégrés à l'exploitation du recourant. Or, il n'est pas contesté que le recourant a également pendant la période du 31 mars 2014 au 31 juillet 2017 exploité de nombreuses parcelles situées en zone agricole à *****. Le fait que le bâtiment sis sur la parcelle n°***** n'ait pas été affecté à l'exploitation agricole pendant cette période ne fait pas obstacle à l'intégration des autres parcelles – qui répondent à la définition de l'art. 13 OTerm – à l'exploitation du recourant. Seule cette dernière parcelle ne doit pas être intégrée dans l'exploitation du recourant, ce à quoi ce dernier ne s'oppose au demeurant pas. Il convient donc d'admettre le grief et de considérer que l'unité de production de ***** fait partie de l'exploitation agricole du recourant, sauf la parcelle n°***** pendant la période du 31 mars 2014 au 31 janvier 2017. bb) S'agissant du site de ***** (Commune *****), la décision attaquée relève qu'elle se compose des parcelles n°***** (pré-champs, habitation et rural), ***** (pré-champ), ***** (champs) et ***** (pré-champs), ainsi que de la parcelle n°***** (pré-champs) de la commune de

*****. Le DEIS a toutefois considéré que le recourant n'avait pas établi la présence de bâtiments sur les parcelles de ce site d'exploitation, A. _____ n'ayant en particulier pas fourni les preuves de l'existence d'une exploitation chevaline, ni celle de l'existence d'un hangar sur la parcelle de *****, affectée aux cultures de l'unité d'exploitation. Le DEIS a retenu qu'aucun bâtiment ou construction n'était mentionné ou cadastré sur les parcelles dont A. _____ est propriétaire à *****. A cet égard, le recourant fait d'abord valoir que le site de ***** avait été reconnu par la Commission foncière comme une entreprise agricole au sens de la LDFR, si bien qu'il serait incohérent de considérer qu'elle ne constitue pas une exploitation agricole et a fortiori une unité de production. Il soutient ensuite que cette "exploitation" s'est développée par l'acquisition de plusieurs parcelles à ***** et le fermage de parcelles sises à ***** et ***** à proximité de *****. Enfin, se référant à l'arrêt précité du TAF, il considère qu'il convient de prendre en considération les surfaces de l'unité de production de ***** même si les bâtiments avaient perdu leur vocation agricole. En ce qui concerne les bâtiments, il convient d'observer qu'il résulte du dossier que le bâtiment sis à ***** a en effet été loué à un tiers par le recourant, de sorte qu'il ne pouvait plus en principe être intégré à son exploitation. Cela étant, la Commission foncière a considéré que cet élément n'empêchait pas de reconnaître que le site de ***** constituait une entreprise agricole, ce qui, comme le relève à raison le recourant, signifie qu'il doit en principe également être reconnu comme une exploitation agricole et a fortiori comme une partie de celle-ci. Quoiqu'il en soit, cet élément n'est pas déterminant. En effet, comme on l'a rappelé, il convient, même en l'absence de bâtiment à caractère agricole, de déterminer dans quelle mesure les terrains doivent être inclus dans la reconnaissance de l'exploitation. Or, là également, il n'est pas contesté par l'autorité intimée que les parcelles ont été exploitées par le recourant sur le site de *****, si bien qu'elles doivent être intégrées à l'exploitation principale. L'autorité concernée reconnaît d'ailleurs dans ses déterminations qu'elles devront être prise en considération dans le cadre de la surface utile agricole de l'exploitation et dans le cadre des paiements directs – pour autant que les autres conditions soient remplies – ce qui démontre qu'elles doivent bien être intégrées à l'exploitation agricole du recourant.

E. 4

Le recours doit ainsi être admis et la décision attaquée réformée en ce sens que l'exploitation agricole du recourant est reconnue dès le 31 mars 2014 et qu'elle comprend outre l'unité de production de ***** (centre d'exploitation), également celles de ***** et de ***** dans les limites du présent arrêt. Vu le sort du recours, il n'est pas perçu d'émolument (art. 49 LPA-VD). Le dossier est renvoyé à l'autorité intimée pour nouvelle décision sur les frais et les dépens de la procédure de recours administratif. Le recourant, qui obtient partiellement gain de cause avec l'assistance d'un mandataire professionnel, a droit à une indemnité à titre de dépens pour la procédure devant la cour de céans, indemnité qu'il y a lieu de fixer à 2'000 fr. compte tenu des circonstances de la cause (art. 55 LPA-VD).