

VD_OMNI GE.2019.0218 vom 29. September 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-09-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2019.0218

FR: VD_OMNI GE.2019.0218 du 29 septembre 2022

IT: VD_OMNI GE.2019.0218 del 29 settembre 2022

Regeste

A. _____/Département des finances et de l'agriculture (DFA), Direction générale de l'agriculture, de la viticulture | Confirmation de la décision de l'autorité intimée de révoquer la reconnaissance d'exploitation agricole dont bénéficiait la recourante. La porcherie exploitée par la recourante et la porcherie voisine, exploitée par une autre société, forment une unité et ne sont pas indépendantes l'une de l'autre. L'autorité intimée a réuni suffisamment d'indices permettant de retenir que la gestion des deux porcheries est concertée et doit dès lors être considérée comme une seule exploitation agricole, la recourante étant au service de la société exploitant formellement l'autre porcherie. Recours rejeté. Recours au TAF rejeté (arrêt B-4930/2022 du 28 mai 2024). Recours au TF pendant (2C-346/2024).

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée est une décision sur recours révoquant la reconnaissance d'une exploitation agricole. Elle n'est pas susceptible 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), si bien que 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), si bien qu'il convient d'entrer en matière.

E. 2

Le litige porte sur la révocation de la reconnaissance de l'exploitation de la recourante s'agissant des périodes 2016 et 2017. L'autorité intimée considère en effet que l'exploitation de la recourante ne peut être considérée comme une exploitation agricole autonome. a) La Loi sur l'agriculture se réfère à la notion d'exploitation, pour déterminer notamment les éventuels droits à des paiements directs (art. 2 al. 1 let. b LAgr) et autres mesures destinées à assurer un revenu suffisant aux acteurs de l'agriculture (art. 5 LAgr), ainsi que pour déterminer l'effectif maximal (cf. notamment art. 46 LAgr). L'art. 47 al. 4 LAgr précise à cet effet que " les partages d'exploitation opérés à la seule fin de contourner les dispositions en matière d'effectifs maximaux ne sont pas reconnus ". La LAgr ne définit pas elle-même la notion d'exploitation, qui figure dans l'ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitations (OTerm; RS 910.91), adoptée par le Conseil fédéral dans le cadre de la délégation de compétences fondée sur l'art. 177 al. 1 LAgr. L'OTerm définit les notions qui s'appliquent à 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). La reconnaissance des exploitations agricoles sert de manière générale à l'application de la LAgr 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 en application des buts fixés par l'art. 104 Cst (cf. arrêt TAF B-4248/2013 du 24 mars 2015 consid. 3.1). Il s'agit ainsi d'une part d'éviter le morcellement des propriétés mais, d'autre part, aussi d'empêcher que de grandes exploitations dépourvues de base fourragère ne voient le jour en limitant les effectifs (cf. Message Politique agricole 2002, p. 154), notamment dans le domaine de l'élevage de porcs (cf. arrêt du TF 2C_663/2008 du 23 novembre 2009 consid. 3.2). La politique agricole vise également à promouvoir l'exploitation durable; outre le maintien et l'encouragement des exploitations agricoles saines et compétitives ainsi que la sauvegarde et l'entretien du paysage rural, la politique agricole entend veiller à la protection de l'environnement, des eaux, de la nature et du paysage ainsi qu'à la réalisation d'objectifs découlant de l'aménagement du territoire (cf. Message Politique agricole 2002, p. 239 ss; arrêt TAF B-7317/2017 du 27 mars 2019 consid. 3.1). La reconnaissance d'une exploitation agricole suppose que les conditions cumulatives et exhaustives de l'art. 6 al. 1 OTerm soient remplies (arrêts TAF B-939/2011 du 16 novembre 2011 consid. 6.1; B-2248/2012 du 24 mai 2013, consid. 8). 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. 4 OTerm précise, s'agissant de la condition posée par l'al. 1 let. c, qu'elle n'est notamment pas remplie lorsque: " a. l'exploitant ne peut prendre de décisions concernant la gestion de son exploitation, indépendamment des exploitants d'autres entreprises agricoles au sens de l'al. 1; b. l'exploitant d'une autre entreprise agricole au sens de l'al. 1, ou ses associés, sociétaires, actionnaires ou représentants, détiennent une part de 25 % ou plus du capital de l'exploitation; ou c. les travaux à effectuer dans l'exploitation sont exécutés en majeure partie par d'autres exploitations sans qu'une communauté au sens des art. 10 ou 12 soit reconnue." A teneur de l'art. 29a al. 1 OTerm, les différentes formes d'exploitations doivent être reconnues par l'autorité cantonale compétente (al. 1); dans une entreprise agricole au sens de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (ci-après: loi sur le droit foncier rural ou LDFR; RS 211.412.11), seule une exploitation peut être reconnue (al. 2). A teneur de 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 2020 relatifs à l'OTerm [ci-après : commentaire OTerm] ad. art. 29a al. 2 ; arrêt 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). 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, 2e éd., 2011, no 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 (arrêt GE.2019.0156 du 15 mai 2020 consid. 4). Pour obtenir la reconnaissance de son exploitation, l'exploitant doit adresser la demande de reconnaissance, 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 (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 L'art. 29b OTerm règle la reconnaissance des partages d'exploitation. Ainsi, les exploitations issues du partage d'une entreprise existante peuvent être reconnues, notamment, lorsque l'exploitation divisée comprenait une entreprise qui, avec l'accord de l'autorité compétente, a été définitivement partagée en plusieurs entreprises. b) L'Office fédéral de l'agriculture a édicté un commentaire et des instructions relatifs à l'OTerm. Dans leur version de 2022 (qui n'ont pas été modifiées en ce qui concerne l'art. 6 OTerm), elles prévoient ce qui suit au sujet de l'art. 6 Oterm: "Ces dispositions [art. 6 OTerm] ne font pas obstacle à des formes de collaboration judicieuses ou des formes d'exploitation rationnelles. De la communauté partielle à la communauté entière comme le montre l'exemple de la communauté d'exploitation, toutes les formes sont possibles en principe tant qu'il ne s'agit pas d'une exploitation gérée en commun. Il importe de faire nettement la distinction entre la gestion en commun et la collaboration interentreprises. Cette gestion en commun, elle aussi très judicieuse et que l'on rencontre surtout dans les exploitations gérées par le père et le fils ou par des frères, est interne à l'exploitation et ne peut servir d'argument pour revendiquer l'existence d'une autre exploitation. De même, la gestion distincte de différentes activités n'engendre pas d'exploitation supplémentaire. [...] Let. c : L'autonomie juridique, économique, organisationnelle et financière implique que l'exploitant a pouvoir de prendre toutes les décisions et de disposer de l'exploitation en toute indépendance. Il est toujours le propriétaire ou le fermier de l'exploitation. Celle-ci est indépendante sur le plan de l'organisation et n'est reliée à aucune autre exploitation. Sans cette autonomie, une entité comprenant des terres, des bâtiments et un inventaire ne peut être considérée comme une exploitation indépendante. Il ne peut s'agir que d'une unité de production, c'est-à-dire d'une partie d'exploitation. [...] Let. d : C'est le résultat de l'exploitation qui prouve l'autonomie et l'indépendance économiques. Celles-ci existent si l'exploitation n'a aucun lien économique avec une autre. Une collaboration interentreprises est possible (aide entre voisins, utilisation commune de machines), si les exploitations sont gérées pour le compte et aux risques et périls d'exploitants indépendants. L'autonomie économique implique un décompte réciproque des prestations. Dès lors que la collaboration se transforme en exploitation commune, il n'y a plus qu'une seule entreprise agricole. [...] Al. 4 : L'exploitation n'est pas autonome lorsque l'exploitant dispose d'une « exploitation » supplémentaire par le biais d'une participation dans une société de personnes ou de

capitaux. Let. a : Si l'exploitation est gérée par une société de personnes (société simple ou en nom collectif) dont fait partie un autre exploitant, les décisions concernant la gestion de l'exploitation ne peuvent plus par exemple être prises indépendamment des autres exploitants. Cette forme de société répond en tout cas aux critères de la co-exploitation. Dans une société en commandite, le commandité peut être considéré comme un pur bailleur de fonds s'il ne travaille pas en complément pour la société. Dans une société de capitaux, sont considérés comme co-exploitants les administrateurs et gérants (avec ou sans inscription au registre du commerce) qui gèrent eux-mêmes une autre exploitation ou détiennent une participation dans une autre exploitation. Let. b : Seule est admise une participation au capital sous forme de prêt ou d'une participation au capital social ou capital-actions, et ce dans les limites autorisées. Dès qu'une autre fonction est exercée pour l'exploitation ou que la participation au capital est liée à d'autres charges, on doit partir du fait qu'il s'agit d'une co-exploitation dans laquelle les conditions stipulées à l'al. 4, let. a, ne sont plus remplies. Let. c : En majeure partie signifie que les travaux à effectuer dans l'exploitation dans le cadre d'une gestion normale habituelle sont exécutés à raison de plus de 50 % par d'autres exploitations. Dans le doute, il convient de se reporter pour les calculs au budget de travail établi par la ART-Agroscope. Lorsque le propriétaire d'une exploitation achète une autre entreprise agricole, on peut considérer les deux entités comme des exploitations autonomes mais seulement tant que l'une et l'autre sont gérées de manière complètement indépendante. En d'autres termes, les deux entités doivent, individuellement, remplir les conditions stipulées à l'article 6 OTerm. A titre d'exemple, le père qui exploite sa propre entreprise agricole peut acheter une autre exploitation et l'affermier à son fils. Tant que les deux exploitants gèrent les deux unités indépendamment l'un de l'autre et que chacun d'eux possède son propre capital fermier, il est possible de reconnaître deux exploitations. Si, par contre, la collaboration des deux exploitations va au-delà d'un coup de main réciproque, il y a lieu de supposer qu'il s'agit d'une seule et unique exploitation."

E. 3

L'autorité intimée et l'autorité concernée considèrent que les conditions posées à l'art. 6 al. 1 let. c et d OTerm ne sont pas réunies. Selon la décision attaquée, la recourante serait dépendante tant de G. _____ que de E. _____ dès lors que, pendant la période considérée, elle a vendu la totalité de sa production à ces deux entités (à hauteur respectivement de 56% pour G. _____ et de 44% pour E. _____). Une majorité des porcelets destinés à l'engraissement étaient en outre acquis auprès de E. _____. La recourante considère qu'elle a démontré son indépendance, en établissant que les flux financiers entre les différentes sociétés du groupe se sont déroulés comme avec n'importe quel autre partenaire commercial.

E. 4

Il convient, dans un premier temps, d'examiner si A. _____ et E. _____ sont des exploitations indépendantes. D'un point de vue purement spatial, les bâtiments exploités par A. _____ et E. _____ sont certes séparés par un chemin de quelques mètres de large. Sur la base d'une photographie aérienne, le complexe de bâtiments sis sur les parcelles propriétés de A. _____ et de E. _____ semble toutefois former une unité, de par leur proximité physique et leur isolement des autres constructions. Certes, comme le relèvent les tiers intéressés, il existe des situations où plusieurs exploitations peuvent être localisées à proximité immédiate. L'existence de deux exploitations distinctes suppose toutefois que l'on reconnaisse leur autonomie et leur indépendance respective. Or, c'est précisément cet aspect

qui s'avère problématique en l'occurrence, comme on le verra ci-après. A cela s'ajoute que certaines installations fixes (en particulier les infrastructures requises à la préparation et à la distribution des aliments destinés aux porcs) sont la propriété exclusive de A. _____, E. _____ ne disposant pas d'installations similaires sur sa parcelle. On peut admettre qu'une certaine collaboration interentreprise soit possible sans remettre en cause l'indépendance de diverses exploitations. Le commentaire de l'OTerm mentionne en particulier l'aide entre voisins ou l'utilisation comme de machines. Ces cas de figure se distinguent de la situation particulière des bâtiments exploités par A. _____ et E. _____, qui concernent des installations fixes elles-mêmes. Sous cet angle déjà, et indépendamment de la question de savoir si E. _____ serait techniquement en mesure de disposer de ses propres infrastructures, on doit retenir un lien de dépendance spatiale entre les deux sociétés. Si, d'un point de vue juridique, les sociétés A. _____ et E. _____ sont indépendantes, leur capital-actions étant détenu intégralement, pour la première, par D. _____, et pour la seconde, par F. _____, on ne saurait pour autant exclure l'existence d'une gestion en commun des deux sociétés, qui ne permettrait pas de reconnaître l'indépendance économique et organisationnelle des deux exploitations.

Abstraction faite de la forme juridique des sociétés, A. _____ se présente, d'un point de vue économique, comme une société au service de E. _____, tant en ce qui concerne l'approvisionnement en nourriture destinée aux animaux que pour l'approvisionnement en cheptel. Elle ne constitue qu'un maillon de la chaîne logistique de l'élevage des porcs destinés à être ensuite vendus à un marchand de bétail. Certes, les prestations fournies sont facturées sur la base de la valeur du marché, ce qui n'est pas contesté par l'autorité recourante. Il existe cela étant des indices suffisants pour retenir que l'exploitation s'effectue sur une base concertée entre D. _____ et son frère F. _____. Outre l'importance des échanges entre les deux sociétés, l'instruction a permis d'établir que la gestion quotidienne des porcheries des deux sociétés s'effectue par un couple d'employés, qui réside sur place. La gestion électronique se fait au travers d'un réseau commun aux deux sociétés. On peut supposer, au regard de la régularité et de la fréquence des prêts de personnel entre l'une et l'autre sociétés, que cet aspect est également géré en commun par les deux frères, qui se sont répartis les étapes de l'élevage, mais s'accordent pour organiser la répartition des tâches au sein des deux porcheries. C'est en outre F. _____ qui se charge d'amener le petit-lait à A. _____. Pour l'obtention du label écologique, les deux sociétés constituent d'ailleurs une communauté. Enfin, les deux sociétés recourent aux services de la même fiduciaire pour établir leur comptabilité. Dans ce contexte, il importe peu que A. _____ puisse vendre ses porcelets à des tiers, dans la mesure où, dans les faits, seuls 30% des porcelets de A. _____ sont destinés à des acquéreurs externes, vraisemblablement parce qu'il s'agit d'animaux excédant les capacités d'exploitation de la porcherie de la société E. _____. Sous l'angle économique et organisationnel, on ne peut ainsi pas considérer que les deux entités seraient indépendantes et autonomes. Tout porte au contraire à croire que les deux entreprises opèrent conjointement et prennent leurs décisions de manière à partager les risques et profits de l'activité. La collaboration entre les deux entités excède dès lors celle d'un simple coup de main réciproque ponctuel. On se trouve par conséquent manifestement dans la situation où les deux entreprises se sont partagées l'exploitation, hypothèse visée par l'art. 6 al. 4 let. a OTerm, qui exclut toute indépendance notamment lorsque l'exploitant ne peut prendre de décisions concernant la gestion de son exploitation, indépendamment des exploitants d'autres entreprises agricoles. La société A. _____ ne constitue en effet qu'un maillon de la chaîne logistique qui ne satisfait pas à l'exigence d'indépendance. Sur la base

du rapport d'expertise, au vu en particulier des questions de rémunération des actionnaires, on doit considérer que c'est la société E._____, et en particulier son administrateur, qui prennent les décisions essentielles relatives à la marche de l'exploitation, composée des deux unités exploitées respectivement par E._____ et A._____. On peut ainsi se dispenser d'examiner au surplus si A._____ était indépendante vis-à-vis de G._____ pendant la période considérée. Il résulte de l'ensemble des circonstances que seule E._____ peut être reconnue comme exploitation agricole autonome entre 2016 et 2017.

E. 5

Le recours doit ainsi être rejeté et la décision attaquée confirmée. Les frais sont mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 49 LPA-VD). Compte tenu de l'issue du recours, il n'est pas alloué de dépens (art. 55 LPA-VD).

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