



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00
tribunalcantonal@fr.ch
www.fr.ch/tc

603 2018 189

Arrêt du 31 mai 2019

III^e Cour administrative

Composition	Présidente :	Anne-Sophie Peyraud
	Juges :	Marianne Jungo, Johannes Frölicher
	Greffier-stagiaire :	Federico Respini

Parties

A. _____, recourant

contre

PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA BROYE, autorité intimée,

COMMUNE DE B. _____, intimée

Objet

Agriculture – Critères d'attribution des parchets communaux -
Interdiction de l'arbitraire

Recours du 20 décembre 2018 contre la décision du 20 novembre
2018

considérant en fait

A. La commune de B. _____ a conclu un contrat de bail à ferme avec A. _____, dont l'échéance était fixée au 31 octobre 2018. Celui-ci exerce un emploi salarié à plein temps à côté de son activité agricole.

B. Par courrier du 23 octobre 2017, la commune a informé l'intéressé que la répartition des terres communales faisait l'objet de nouveaux critères et que les baux à ferme pour la période 2018-2024 ne seraient pas renouvelés tacitement. Elle a de plus "résilié" le bail à ferme de A. _____ avec effet au 31 octobre 2018.

Dans ce même courrier, elle a également informé l'intéressé des nouveaux critères d'attribution des terrains, à savoir: agriculteur vivant de son activité à 100%, agriculteur exploitant mais travaillant à l'extérieur, proximité des terrains à exploiter et incidence sur les éventuelles subventions perçues.

En séance du 1^{er} mai 2018, le Conseil communal a décidé de ne plus louer de terres communales à ceux qui ne sont pas agriculteurs à 100 % et de convoquer tous les locataires pour faire la répartition début juin 2018.

Dans l'intervalle, par courrier du 26 mai 2018, A. _____ est intervenu auprès de la commune pour demander de pouvoir continuer à louer les terres communales comme par le passé.

La séance avec les fermiers a eu lieu le 4 juin 2018.

En séance du 12 juin 2018, le Conseil communal a décidé de remettre en location les terres agricoles uniquement aux trois agriculteurs qui en vivent à 100 %.

Par courrier du 20 juin 2018, la commune a informé l'intéressé que la location des parcelles RF 149 "C. _____", RF 150 "C. _____", RF 661 "D. _____" et RF 912 ne serait pas renouvelée, tout en lui rappelant que, lors de la séance du 4 juin précédant, il lui avait été précisé qu'elle souhaitait privilégier les personnes exerçant une activité agricole à 100 %.

Le 28 juin 2018, A. _____ a demandé que la commune reconsidère sa "décision". Il estime en effet qu'il remplit les critères d'attribution qu'elle a posés. S'il reconnaît qu'il lui a été expliqué oralement que les agriculteurs travaillant exclusivement leurs terres seraient privilégiés, il estime que cela est en contradiction avec les critères figurant dans le courrier d'octobre 2017.

C. Par décision formelle du 10 juillet 2018, la commune a maintenu sa position du 20 juin 2018, indiquant vouloir privilégier les agriculteurs exerçant "une activité à plein temps liée à leur exploitation", ce qui n'est pas son cas. Elle a retenu que l'intéressé exerce en effet une activité professionnelle à plein temps dans une entreprise de la région et que la plupart de ses terres et des terres louées à la commune sont travaillées par une tierce personne. Elle a aussi observé qu'il aurait planté une haie écologique sur un terrain en location sans l'en avertir. Enfin, elle constate que les communes voisines appliquent des systèmes plus ou moins similaires pour l'attribution de leurs terres.

Par courrier du 12 juillet 2018, E. _____ et ses fils, agriculteurs, ont expliqué à la commune entretenir depuis plus de 20 ans une collaboration avec l'intéressé pour des raisons d'échanges de parcelles dans le but d'améliorer les rotations de cultures. Ils expliquent avoir passé, avec la famille de A. _____, des arrangements de travaux contre fourrage. Ils précisent également que

A. _____ gère de manière indépendante son exploitation et qu'il exécute les travaux qui ne concernent pas les fourrages, livre et encaisse directement les récoltes, ce depuis toujours.

D. Le 8 août 2018, A. _____ a recouru auprès du Préfet de la Broye contre la décision communale, en concluant, implicitement du moins, à son annulation. Il estime que les motifs figurant dans la décision attaquée sont différents des critères annoncés par la commune dans son courrier du 23 octobre 2017. Il conteste par ailleurs ne pas travailler lui-même les parchets communaux et précise qu'il s'agit d'une simple collaboration entre agriculteurs en vue d'optimiser l'assolement et l'utilisation des machines. Il explique que l'implantation de la haie écologique est en relation avec la mise en place d'un réseau écologique qui aurait été annoncée à la commune, laquelle ne s'y serait pas opposée. Il fait enfin valoir que la décision est d'importance pour lui qui entend redynamiser son entreprise agricole, craignant de perdre son emploi salarié d'ici deux ans pour cause de cessation d'activité de son employeur.

Dans ses observations du 23 août 2018, la commune a confirmé qu'elle avait décidé de privilégier les agriculteurs exploitant à plein temps leur exploitation. L'intéressé ne remplit pas cette condition, dès lors qu'il est également salarié. En outre, il aurait délégué l'exploitation de ses terres à un agriculteur dont la propre exploitation est située dans une autre commune.

Dans ses contre-observations du 20 septembre 2018, l'intéressé insiste sur le fait que sa situation professionnelle et agricole est inchangée depuis de nombreuses années. Il explique qu'il ne délègue pas l'exploitation de ses terres, comme le prétend la commune, mais qu'il vend sa production.

Dans ses ultimes remarques du 15 novembre 2018, la commune maintient sa position et précise que ce n'est que si aucun agriculteur ne vit que de son exploitation qu'elle est prête à louer ses terres à un exploitant occupant par ailleurs un emploi salarié. Quant aux autres critères tenant à la proximité des terrains à exploiter et à l'incidence sur les éventuelles subventions perçues, ils sont uniquement destinés à répartir géographiquement les parchets communaux selon l'implantation des fermes.

E. Par décision du 20 novembre 2018, le Préfet de la Broye a rejeté le recours de A. _____, considérant que la commune avait correctement appliqué les critères fixés et n'avait dès lors pas violé le principe d'interdiction de l'arbitraire. Il a concédé au recourant qu'il s'interrogeait légitimement sur le critère de l'agriculteur travaillant à l'extérieur, critère le concernant et qui n'a pas été appliqué par la commune. Cela étant, le Préfet a admis que la commune avait, sans arbitraire, opéré une priorisation entre les critères pour donner plus de poids à l'agriculteur ne vivant que de son exploitation qu'à l'exploitant occupant en outre une activité salariée. Or, sur les cinq agriculteurs concernés par la répartition des terres communales, trois d'entre eux se trouvent dans la première situation, au contraire du recourant qui occupe un emploi salarié à plein temps.

F. Agissant le 20 décembre 2018, A. _____ recourt auprès du Tribunal cantonal contre la décision préfectorale, en concluant à son annulation et à la conclusion d'un nouveau contrat de bail pour la durée de six ans. A son sens, les critères mentionnés par la commune dans son courrier du 23 octobre 2017 revêtaient alors un poids équivalent. A tout le moins, rien ne laissait penser qu'un seul critère pouvait éliminer les autres. C'est seulement en cours de procédure que le critère de l'activité agricole exclusive est devenu prépondérant, alors même qu'il réunit pour sa part les trois autres critères. Pour lui, ce "tour de passe-passe inédit" tient de l'arbitraire.

Dans ses observations du 19 février 2019, le Préfet propose le rejet du recours et renvoie à la motivation de la décision attaquée.

Dans sa détermination du 27 février 2019, la commune explique avoir voulu soutenir les agriculteurs vivant uniquement de leur exploitation et maintient par ailleurs les arguments qu'elle a déjà soutenus dans ses prises de position précédentes.

Le 29 mai 2019, le recourant s'est encore exprimé spontanément pour expliquer combien sa situation serait catastrophique si les baux litigieux devaient ne pas être renouvelés. Il insiste sur les difficultés rencontrées par les petites exploitations comme la sienne et la nécessité économique de devoir travailler à côté à 100 %. Il déplore le fait que la commune ait été sourde à ces arguments, alors même que sa famille lui a permis de construire une conduite sur ses terrains afin de réduire ses coûts, et qu'elle n'ait pas donné suite à sa demande de vision locale. Enfin, il remet en cause la compétence des conseillers communaux, sans aucune expérience agricole, de pouvoir statuer sur le renouvellement des baux à ferme et confirme ses conclusions.

Il sera fait état des arguments, développés par ces dernières 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. Aux termes de l'art. 28 al. 2 de la loi fribourgeoise d'application du 24 février 1987 de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LALBFA; RSF 222.4.3), les décisions communales relatives à l'attribution des terres communales sous forme d'affermage sont sujettes à recours conformément à l'art. 153 de la loi cantonale du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1). Partant, c'est à juste titre que le Préfet a statué sur la décision de la commune et que l'Instance de céans est compétente pour connaître du recours déposé à l'encontre de la décision rendue par ce dernier, en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c CPJA.

Par ailleurs, le recours a été interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 79 à 81 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1) et l'avance des frais de procédure a été versée en temps utile. La Cour de céans peut dès lors examiner les mérites du recours.

1.2. Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal 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, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'opportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

2.

2.1. La loi du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA; RS 221.213.2) s'applique notamment au bail de toute entreprise agricole au sens de la loi sur le droit foncier rural; elle s'applique également aux actes juridiques qui visent le même but que le bail à ferme agricole et qui rendraient vaine la protection voulue par la loi s'ils n'étaient pas soumis à celle-ci (art. 1 al. 1 let. b et al. 2 LBFA).

L'art. 3 al. 1 LALBFA dispose que les contrats de bail à ferme sont, en principe, conclus de gré à gré. La mise aux enchères ou en soumission n'est autorisée que si le montant maximal des offres a été préalablement fixé par l'autorité compétente au sens de l'art. 21 LALBFA et porté à la connaissance des intéressés à l'ouverture des enchères ou lors de la mise en soumission (art. 3

al. 2 LALBFA). Si plusieurs enchérisseurs ou soumissionnaires offrent le prix maximal fixé, le bailleur choisit librement le fermier parmi eux (art. 3 al. 3 LALBFA). Les dispositions du chapitre 2 LALBFA limitent toutefois cette liberté contractuelle en prévoyant, notamment, le droit de préaffermage des descendants du bailleur (art. 4 LALBFA).

2.2. Les terres agricoles, propriétés des collectivités publiques, font partie de leur patrimoine financier. La doctrine a confirmé que la gestion de ce patrimoine, notamment l'acquisition et la mise à disposition de tiers, se fait selon le droit privé, à l'exception des règles de procédure et de compétences qui s'imposent à elles (MOOR, Précis de droit administratif, vol. III, 1992, n. 6.6.2 et 7.1.2.2; GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, p. 539). Ce principe est consacré par l'art. 3 al. 1 LALBFA, qui prévoit la conclusion des contrats de bail à ferme de gré à gré. Lors des délibérations devant le Grand Conseil, la volonté de laisser aux communes la liberté de décider d'affermier leurs bien-fonds agricoles de gré à gré a été clairement confirmée (BGC 1986 II 1900 ad art. 3). Cette liberté s'impose, dès lors que le fermier noue avec le bailleur des liens de dépendance particuliers. En effet, la conclusion d'un contrat de bail à ferme, plus qu'un simple logement, conditionne un travail et une existence sociale (PAQUIER-BOINAY, Le contrat de bail à ferme agricole, 1991, p. 66).

Cela étant, la collectivité publique doit fonder sa décision d'attribution du fermage sur des critères objectifs, respecter les principes de l'égalité de traitement, de la proportionnalité, de la bonne foi et ne pas tomber dans l'arbitraire (KNAPP, Précis de droit administratif, 4ème éd., p. 604 ss). Aucune disposition légale ne confère à l'agriculteur le droit d'obtenir la location des terres de son choix (cf. arrêts TC FR 603 2010 26 du 15 mars 2013 consid. 2b; 603 2010 98 du 27 juin 2012 consid. 2b).

2.3. Dans l'arrêt précité 603 2010 26 consid. 3b, l'Instance de céans a estimé qu'à l'évidence et compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont dispose la commune, les critères retenus dans le règlement communal n'apparaissent manifestement pas contraires aux principes tels que dégagés par la jurisprudence. Ces critères ont pour but d'augmenter, dans la mesure du possible, les surfaces d'exploitation des agriculteurs qui en disposent le moins. Partant, ils s'inscrivent clairement dans l'esprit de la législation applicable, plus précisément, dans celui exprimé à l'art. 1 de la loi du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11), aux termes duquel il y a lieu de veiller au maintien d'une agriculture productive, orientée vers une exploitation durable du sol, ainsi que d'améliorer les structures et 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.

Le règlement alors soumis à la Cour de céans prévoyait que les parcelles étaient attribuées:

1. aux agriculteurs qui exercent ce métier comme activité principale;
2. aux agriculteurs domiciliés sur la commune et dont le siège de l'exploitation ou de l'association est situé sur la commune;
3. aux agriculteurs tels qu'enregistrés auprès du Service de l'agriculture;
4. aux agriculteurs âgés de moins de 65 ans (la location court jusqu'à la fin de l'année civile des 65 ans);
5. en fonction de la surface exploitée et du volume de production laitière, en favorisant les petites exploitations;
6. l'exploitant d'un domaine communal n'a pas droit à un parcelle;
7. l'exploitant d'un alpage communal a droit à un seul parcelle."

3.

En l'espère, le recourant, dont il n'est pas contesté qu'il occupe un emploi salarié à plein temps à côté de son activité agricole, estime que la décision attaquée confirmant la décision initiale de la commune est arbitraire dès lors que dite commune n'aurait pas tenu compte d'un critère d'attribution qu'il remplit à satisfaction. Il estime en particulier que le fait de privilégier les agriculteurs travaillant exclusivement leurs terres par rapport à ceux occupant une activité salariée autre ne ressort pas du courrier du 23 octobre 2017 listant les différents critères devant présider désormais à l'attribution des parcelles communales. Pour lui, la commune ne peut pas ainsi impunément changer les critères comme bon lui semble.

3.1. Selon la jurisprudence, une décision est arbitraire lorsqu'elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; il ne suffit pas qu'une autre solution paraisse concevable, voire préférable; pour que cette décision soit annulée, encore faut-il qu'elle se révèle arbitraire non seulement dans ses motifs, mais aussi dans son résultat (ATF 138 III 378 consid. 6.1).

3.2. En l'espèce, forte de l'autonomie qui lui est conférée par la loi cantonale, la commune intimée a profité de l'échéance au 31 octobre 2018 des baux à ferme de ses terres communales pour revoir la clef de répartition de ces dernières. Il sied d'emblée d'admettre, à l'instar de la jurisprudence rappelée ci-dessus, qu'en soi il n'y a rien à reprocher à ces différents critères, notamment ceux privilégiant certaines catégories d'agriculteurs, et qu'ils entrent pleinement dans la large sphère de compétence de la commune. Ils contribuent notamment à améliorer les structures et à renforcer la position de l'exploitant à titre personnel et, ainsi, à poursuivre les buts de la LDFR.

Dans son courrier du 23 octobre 2017, la commune a informé les parties intéressées, dont fait notamment partie le recourant, des nouveaux critères en question. A cet égard, ce courrier contient les précisions suivantes (2^e paragraphe):

"Le Conseil communal souhaite remettre en discussion la répartition [des terres communales] selon les critères suivants:

- Agriculteur vivant de son activité à 100%
- Agriculteur exploitant, mais travaillant à l'extérieur
- Proximité des terrains à exploiter
- Incidence sur les éventuelles subventions perçues".

S'il est vrai que les deux premiers critères se suivent sans être précédé d'un chiffre et sans autre précision, il n'en demeure pas moins que la commune a jugé utile de mentionner les nouveaux critères sous forme de liste, en opérant un retour à la ligne entre eux, et qu'elle ne les a pas alignés simplement dans une seule et même phrase. On doit admettre qu'elle les a ainsi bel et bien classés. En outre, le critère de l'agriculteur vivant exclusivement de son activité figure en tête de liste alors que celui de l'agriculteur travaillant en outre à l'extérieur figure en seconde position. La commune entendait ainsi à tout le moins distinguer le cas des agriculteurs à temps complet des autres. Or, à défaut de priorisation entre ces critères, la distinction n'aurait somme toute aucune raison d'être, ceux-ci ne pouvant alors servir à départager les agriculteurs entre eux. Cela étant, le courrier du 23 octobre 2017 indique expressément que les baux ne seront pas renouvelés

tacitement et qu'une séance sera organisée afin de discuter de la nouvelle répartition. Le recourant ne peut ainsi rien déduire en sa faveur de ce courrier, certainement pas le fait qu'il pourrait continuer à louer les parchets communaux.

A tout le moins lors de sa séance du 1^{er} mai 2018, la commune a décidé de privilégier les agriculteurs travaillant à 100 % leurs terres, ce dont elle a informé les intéressés lors de la séance du 4 juin 2018.

En juin 2018, soit avant le prononcé de la décision initiale, les doutes que pouvait encore avoir le recourant à cet égard ont été levés. En effet, dans un courrier du 20 juin 2018, la commune a confirmé les explications données lors de la séance du 4 juin, selon lesquelles elle entendait privilégier les personnes exerçant une activité agricole à 100 %, ce dont elle avait encore débattu en séance du Conseil communal du 12 juin 2018. Elle en a conclu qu'elle ne pourrait pas renouveler les baux à ferme auxquels le recourant prétendait. Ce dernier admet avoir reçu oralement ces précisions de la commune lors de la séance du 4 juin 2018 (cf. lettre du recourant du 28 juin 2018 à la commune).

Dans le cadre de ses observations au recours formé devant l'autorité intimée, la commune, par courrier du 15 novembre 2018, a explicité de manière très claire ce privilège en précisant que l'agriculteur qui vit de son activité à 100% satisfait la condition d'acceptation d'octroi de parchets communaux (critère 1), alors qu'à l'agriculteur exploitant mais qui ne travaille pas ses terres, travaille à l'extérieur, l'octroi de parchets communaux est refusé "dans la mesure où des agriculteurs remplissent le point 1" (critère 1bis).

Dans ces circonstances, on peut admettre que la réelle volonté de la commune, au plus tard à compter du 1^{er} mai 2018, était bien de privilégier les agriculteurs ne vivant que de leur exploitation. Il faut à cet égard relever que ce point de vue se défend largement dès lors que les agriculteurs se trouvant dans ce cas de figure habitent et travaillent exclusivement sur le territoire communal; il apparaît dès lors légitime d'affermier des terres communales d'abord à eux plutôt qu'à d'autres, occupant une activité salariée à côté de leur activité agricole, le but étant au demeurant de dynamiser l'agriculture en péril. Les agriculteurs travaillant à l'extérieur ne sont par ailleurs pas exclus de la répartition, contrairement à ce que semble prétendre le recourant et malgré la teneur des procès-verbaux du 1^{er} mai et du 12 juin 2018, si tant est qu'il subsiste des terres à affermer après avoir distribué les parchets communaux aux agriculteurs remplissant le premier critère. Sinon, là aussi, la distinction entre agriculteurs n'aurait aucun sens. En l'occurrence, la commune a décidé de louer ses terres aux trois agriculteurs remplissant ce critère-là, selon les règles qu'elle a posées.

Si l'on peut regretter que la commune n'ait pas, déjà dans son courrier du 23 octobre 2017, été plus explicite sur la priorisation qu'elle entendait faire entre les agriculteurs - ce dont le recourant ne peut rien déduire -, dès le 4 juin 2018 en revanche, ce dernier savait très exactement ce qu'il en était et il a pu faire valoir ses arguments par écrit avant que la commune ne rende la décision formelle du 10 juillet 2018. On ne peut dès lors pas faire reproche à la commune d'avoir changé d'avis en cours de procédure. Partant, aucun grief d'arbitraire ne peut être fait ni à la commune ni au Préfet par la suite. Comme relevé à juste titre par ailleurs par ce dernier, la volonté de la commune de procéder à une nouvelle répartition des terres et la conséquente réattribution des parcelles communales sont de nature à créer certaines tensions et frustrations. Le simple mécontentement face à une telle décision ne heurte toutefois pas de manière choquante le sentiment de justice et d'équité. De plus, le fait qu'une autre solution puisse également se justifier ne viole pas l'interdiction de l'arbitraire (cf. ATF138 III 378 consid. 6.1). Il ne suffit enfin pas que les

motifs de la décision attaquée soient insoutenables, il faut au surplus que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (cf. ATF 124 V 137 consid. 2b). Il n'en est rien ici.

Force est dès lors de constater qu'en confirmant la décision initiale, le Préfet n'a nullement fait preuve d'arbitraire. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres arguments figurant dans dite décision et contestés par le recourant.

4.

Partant, sur le vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision attaquée confirmée.

Vu l'issue du recours, les frais de procédure doivent être mis à la charge du recourant qui succombe (art. 131 CPJA).

Pour les mêmes motifs, il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA).

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté.
- II. Les frais de procédure, par CHF 1'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais versée.
- III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.
- IV. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation des montants 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 31 mai 2019/ape/re

La Présidente :

Le Greffier-stagiaire :