**Bundesverwaltungsgericht**
**Tribunal administratif fédéral**
**Tribunale amministrativo federale**
**Tribunal administrativ federal**

Cour II
B-4248/2013

# Arrêt du 24 mars 2015

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),
Philippe Weissenberger, Stephan Breitenmoser, juges,
Ivan Jabbour, greffier.

Parties

**A._____,**
représenté par Maître Jürg Niklaus, avocat,
recourant,

contre

**Tribunal cantonal de l'État de Fribourg,**
IIIème Cour administrative,
rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg,
autorité inférieure,

**Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF),**
ruelle de Notre-Dame 2, case postale, 1701 Fribourg,
deuxième instance,

**Service de l'agriculture SAgri,**
route Jo Siffert 36, case postale, 1762 Givisiez,
première instance.

Objet

Reconnaissance d'exploitation.

## Faits :

**A.**
En 2008, A._____ (ci-après : le recourant) s'est vu céder par son père une entreprise agricole sise à B._____ qu'il a louée à son frère. Ce dernier en gère les terrains agricoles ainsi qu'une porcherie tandis que le recourant y exploite une seconde porcherie depuis 2001.

Par décision du 20 novembre 2008, l'Autorité foncière cantonale de l'État de Fribourg (ci-après : AFC) a constaté que les immeubles agricoles situés à B._____ constituaient une entreprise agricole au sens de l'art. 7 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11) et que le transfert de propriété ne tombait pas sous le coup de l'interdiction de partage matériel prévue par cette disposition.

**B.**
Le 17 février 2011, le recourant a adressé au Service de l'agriculture de l'État de Fribourg (ci-après : SAgri) une demande de reconnaissance de sa partie du domaine comme exploitation autonome en précisant qu'il l'exploitait depuis le 1er janvier 2001. Par lettre du 11 mars 2011, il a indiqué que, compte tenu de la situation particulière de son exploitation, une procédure formelle de reconnaissance n'était pas nécessaire mais que l'autorité pouvait se contenter d'une reconnaissance tacite. Invité à se déterminer sur la situation de l'entreprise agricole, le recourant a affirmé par courrier du 19 août 2011 qu'une reconnaissance formelle selon la procédure prévue à l'art. 30 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d’exploitation (OTerm, RS 910.91) n'entrait en ligne de compte que pour les exploitations bénéficiant de prestations publiques ; dans la mesure où il n'avait jamais reçu de paiements directs, le SAgri devait procéder à une reconnaissance tacite. Il a allégué que la proximité des bâtiments ne permettait pas de conclure à l'existence d'une exploitation agricole unique.

**C.**
Par décision du 27 octobre 2011, le SAgri a reconnu l'exploitation du recourant et de son frère comme exploitation autonome au sens de l'art. 6 OTerm à partir du 1er janvier 2012. L'autorité a expliqué que, conformément à l'art. 29 al. 2 OTerm, une seule exploitation pouvait être reconnue dans l'entreprise agricole du recourant.

**D.**
Le 26 novembre 2011, le recourant a déposé recours contre cette décision auprès de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts de l'État de Fribourg (ci-après : DIAF) en concluant à son annulation et à ce que son exploitation soit reconnue tacitement avec effet rétroactif au 1er janvier 2001. Il a également demandé que soient constatés la violation de son droit d'être entendu et le refus du SAgri de statuer sur sa requête. Il a déclaré que son exploitation existait avant l'entrée en vigueur de l'art. 29a OTerm qui ne pouvait donc s'appliquer à sa situation. Il a rappelé qu'il ne percevait pas de paiements directs.

Dans ses observations du 10 février 2012, le SAgri a conclu au rejet du recours ; relevant que le frère du recourant n'avait pas recouru contre sa décision, il a expliqué que la reconnaissance des exploitations s'effectuait indépendamment de toute prestation et que l'art. 29a al. 2 OTerm s'appliquait également aux exploitations qui, comme celle du recourant, étaient soumises à l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les effectifs maximums dans la production de viande et d'œufs (OEM, RS 916.344). En outre, le SAgri a estimé qu'en matière de reconnaissance d'une exploitation agricole, l'autorité devait appliquer le droit en vigueur au moment où elle statue. Enfin, il a indiqué qu'il ne pouvait pas reconnaître deux exploitations agricoles dès lors qu'il n'existait qu'une seule entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR.

Par courrier du 8 mars 2012, le recourant a déclaré que son frère n'était pas partie à la procédure. Il a ajouté que la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral sur laquelle le SAgri s'était fondé se trouvait en contradiction avec celle du Tribunal fédéral et que la décision lui imposait une obligation dénuée de base légale.

**E.**
Par décision du 14 juin 2012, la DIAF a rejeté le recours. Elle a constaté que lors de l'entrée en vigueur de l'OTerm le 1er janvier 1999, l'entreprise agricole de B._____ était exploitée par le frère du recourant uniquement de sorte que seule celle-ci, dans son ensemble, pouvait le cas échéant être reconnue tacitement. Tout comme le SAgri, elle a expliqué que l'autorité devait appliquer le droit en vigueur au moment où elle statue et que l'art. 29a OTerm ne visait pas uniquement les exploitations bénéficiant de paiements directs.

**F.**
Le 17 juillet 2012, le recourant a déposé recours contre la décision de la DIAF auprès du Tribunal cantonal de l'État de Fribourg (ci-après : Tribunal cantonal) en concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation et au renvoi de la cause à la DIAF, subsidiairement à la reconnaissance de son exploitation. Renouvelant son reproche de déni de justice à l'égard du SAgri, il a déclaré que la jurisprudence ne s'opposait pas à une reconnaissance tacite après l'entrée en vigueur de l'OTerm ; une reconnaissance selon les art. 6 ss OTerm s'avérerait licite dans son cas attendu qu'il en remplissait les conditions entre 2001 et 2003 alors que l'art. 29a al. 2 OTerm – qui exclut la reconnaissance de plus d'une exploitation au sein d'une entreprise au sens de l'art. 7 LDFR – n'était pas encore en vigueur. Le principe de la continuité du droit aurait dû être appliqué et une pesée des intérêts en présence effectuée. Il a en outre fait valoir une restriction excessive de sa liberté économique et de celle de son frère car la décision les forçait à créer une société collective bien qu'ils aient jusqu'alors mené leurs activités de manière indépendante. Enfin, il a maintenu que l'art. 29a OTerm visait à faciliter la mise en œuvre de la législation sur les paiements directs et ne trouvait pas application à son exploitation pour laquelle il ne sollicitait aucune subvention.

Par courrier du 29 août 2012, la DIAF a conclu au rejet du recours.

**G.**
Par arrêt du 3 mai 2013, le Tribunal cantonal a rejeté le recours. Estimant que le SAgri puis la DIAF avaient développé de manière explicite et suffisante les raisons pour lesquelles ils n'avaient pas admis la demande du recourant, le Tribunal cantonal a écarté le grief de déni de justice. Il a ensuite considéré que la reconnaissance d'une exploitation autonome au sens de l'OTerm portait sur l'état de fait existant à la date du dépôt de la demande et entraînait des conséquences pour l'avenir ; que l'autorité devait ainsi appliquer le droit en vigueur à ce moment et non pas celui qui prévalait auparavant ; que c'est ainsi à bon droit que les autorités précédentes avaient refusé d'examiner la demande au regard du droit en vigueur entre 2001 et 2003. S'agissant de l'argument du recourant selon lequel l'art. 29a OTerm ne s'appliquait pas à son exploitation, le Tribunal cantonal a expliqué qu'il n'existait pas deux procédures de reconnaissance différentes selon que les exploitations bénéficiaient ou non de paiements directs. Le Tribunal cantonal a ajouté que, dès lors que l'AFC avait constaté que la propriété sise à B._____ constituait une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR, la DIAF ne disposait pas de marge de manœuvre lui permettant d'y reconnaître l'existence de deux

exploitations autonomes. Il a relevé que le recourant n'avait pas contesté la réalisation des conditions de l'art. 6 OTerm en l'espèce et qu'aucun élément au dossier ne permettait de revenir sur la décision attaquée. Enfin, le Tribunal cantonal a jugé que cette dernière ne portait pas atteinte à la liberté économique du recourant, le défaut de reconnaissance n'entraînant pas de conséquence directe sur sa situation.

**H.**

Par mémoire du 6 juin 2013 adressé au Tribunal fédéral, le recourant a formé recours contre l'arrêt du 3 mai 2013 en concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation et au renvoi de la cause à la DIAF pour nouvelle décision ; subsidiairement, à son annulation et à la reconnaissance de l'exploitation du recourant au premier jour de l'année civile suivant la décision du Tribunal de céans. À l'appui de son recours, il fait valoir les griefs de déni de justice, de discrimination et d'inégalité de traitement, une restriction de sa liberté économique sans base légale, la violation du principe de la bonne foi ainsi que l'inopportunité de l'arrêt attaqué. Le recourant explique que, à défaut de reconnaissance de deux exploitations indépendantes l'une de l'autre, son frère et lui se trouveraient confrontés à des difficultés liées à la gestion ainsi qu'aux effectifs de leurs élevages respectifs ; il déclare être atteint dans sa liberté économique puisque la décision le force à trouver une forme de coopération avec son frère sur une base de droit privé. Il estime contraire au principe de la bonne foi de lui refuser la reconnaissance – alors que le SAgri n'avait jamais remis en cause la légalité de son exploitation depuis ses débuts en 2001 – l'empêchant par là même d'obtenir un permis de construire afin d'adapter sa porcherie aux exigences requises par la législation en matière de protection des animaux. Il allègue également une violation du principe de la bonne foi par les autorités lorsqu'elles exposent que l'art. 29a OTerm poursuit l'intérêt public à lutter contre les abus, ajoutant que ses propres intérêts n'avaient pas été pris en compte. Selon le recourant, l'OTerm dépasse sans fondement légal le champ d'application de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l’agriculture (LAgr, RS 910.1) en étendant son influence sur les domaines réglementés par la LDFR et la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l’aménagement du territoire (LAT, RS 700) ainsi qu'en introduisant un lien entre ces lois. Il invoque une inégalité de traitement avec les exploitations qui existaient avant l'entrée en vigueur de la LAgr actuelle le 1er janvier 1999 car elles ne seraient pas soumises aux modifications de l'OTerm.

**I.**
Invité par le Tribunal fédéral à se prononcer sur le recours, l'Office fédéral de l'agriculture OFAG a, par courrier du 22 juillet 2013, déclaré qu'une décision portant sur la reconnaissance d'une exploitation agricole pouvait faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral ; estimant correcte cette appréciation, le Tribunal fédéral a invité le Tribunal de céans à se prononcer sur la question de la compétence. Par courrier du 26 juillet 2013, ce dernier s'est déclaré compétent pour connaître de l'affaire. Par arrêt du 31 juillet 2013, le Tribunal fédéral a déclaré le recours irrecevable et transmis la cause au Tribunal de céans comme objet de sa compétence.

**J.**
Invitées par ordonnance du 6 septembre 2013 à déposer leur réponse, les autorités précédentes ont toutes conclu au rejet du recours en se référant aux décisions contestées. La DIAF a ajouté que la décision du SAgri visait à assurer la réalisation de l'intérêt public ainsi que l'application du droit en vigueur ; ces objectifs, tout comme l'art. 30a OTerm, imposaient à cette autorité de vérifier si les conditions de la reconnaissance de l'exploitation du recourant étaient toujours remplies.

**K.**
Par lettre du 29 octobre 2013, le recourant s'est déclaré disposé à participer à une procédure de médiation incluant l'OFAG. La DIAF et le SAgri s'y sont opposés dans leurs courriers du 19 novembre, la première s'en remettant au surplus à l'avis que l'OFAG devait déposer sur l'affaire. Pour sa part, le Tribunal cantonal a, dans son courrier du 8 novembre 2013, déclaré ne pas avoir à s'opposer à une telle procédure.

**L.**
Invité à se prononcer sur l'affaire, l'OFAG a conclu au rejet du recours par courrier du 4 décembre 2013. S'agissant du droit applicable, l'OFAG déclare qu'il y a lieu d'appliquer celui en vigueur à la date du dépôt de la demande de reconnaissance en 2011. Il a ajouté que les cantons étaient tenus en vertu de l'art. 30a OTerm de vérifier périodiquement la conformité des exploitations aux conditions requises – même lorsque les normes applicables ont évolué depuis leur reconnaissance – à défaut de quoi des inégalités de traitement apparaîtraient en fonction du moment de dépôt de la demande ; il avait lui-même invité le SAgri par courrier du 24 mai 2011 à procéder à un tel réexamen concernant l'exploitation située à B._____. L'OFAG relève que le concept d'exploitation agricole selon l'art. 6 OTerm ne doit pas être confondu avec celui d'entreprise agricole

au sens de l'art. 7 LDFR. Il indique que l'application coordonnée de la LAT et de la LAgr, respectivement l'OTerm, est conforme au droit. Il en va de même des normes de la LDFR et de la LAT dans la mesure où elles poursuivent les mêmes buts. Comme les autorités précédentes, l'OFAG estime que l'OTerm s'avère applicable indépendamment de toute prestation ; elle ne sert pas uniquement à l'exécution de la législation sur les paiements directs mais tend également à protéger l'intérêt public en prévenant les abus ainsi qu'une répartition des entreprises agricoles indésirable du point de vue de la politique agricole et du droit foncier ; ainsi, le rattachement à la propriété au travers de l'art. 29a al. 2 OTerm doit empêcher la création de plusieurs exploitations au sein de la même entreprise afin d'obtenir plus de paiements ou de contourner la législation sur les effectifs maximaux et en matière d'aménagement du territoire ; il doit aussi éviter que de grandes exploitations dépourvues de base fourragère voient le jour. En l'espèce, le SAgri se devait de procéder à un réexamen de la situation de l'exploitation ; compte tenu de la décision de l'AFC du 20 novembre 2008 constatant que les immeubles agricoles situés à B._____ constituaient une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR, le SAgri ne pouvait reconnaître l'existence que d'une seule exploitation dans ces limites et non pas de deux comme le souhaite le recourant. Enfin, l'OFAG rejette le grief du recourant s'agissant de la violation du principe de la proportionnalité et de la liberté économique en relevant l'existence d'intérêts publics prépondérants et la possibilité pour le recourant de requérir une autorisation d'exception afin d'augmenter ses effectifs d'animaux.

**M.**

Dans ses observations du 15 janvier 2014, le recourant conteste l'argumentation des instances précédentes et de l'OFAG quant au droit applicable du point de vue temporel car la reconnaissance d'une exploitation cible selon lui le statut de la personne concernée qui ne peut être soumis à des changements successifs sans motifs objectifs ; la révision régulière de l'OTerm créerait sinon une inégalité de traitement. Estimant suffisamment précise la notion d'exploitation contenue aux art. 2 al. 1 let. b et 70 al. 1 LAgr, il déclare que les dispositions de l'OTerm sur la reconnaissance n'avaient pas à s'appliquer dans son cas. Il indique que l'OFAG ne dispose pas de la compétence pour édicter, au travers de l'OTerm, une loi cadre pour tous les domaines de la politique agricole et que la restriction de la propriété ainsi que de la liberté économique imposée par l'art. 29a al. 2 OTerm ne trouverait pas de fondement dans la LAgr et reviendrait à modifier la notion de propriété agricole usurpant ainsi une tâche réservée à l'administration du droit foncier rural.

S'agissant de l'argument des autorités présentant la prévention des abus comme motif de la limitation, le recourant réplique que si cet objectif s'avère en soi légitime, la présomption générale et abstraite de l'abus ainsi inhérente à l'OTerm viole le principe de la bonne foi ; attendu que les petites exploitations non liées à une entreprise agricole échappent à la disposition de l'art. 29a al. 2 OTerm, celle-ci ne s'avère en outre pas apte à atteindre le but visé et ne respecte par conséquent pas celui de la proportionnalité. Il déclare que le refus de reconnaissance compromet le futur développement de son exploitation et de celle de son frère, bloquant des projets de construction rendus nécessaires par d'autres lois et leur imposant une solidarité non prévue par la loi et dont ils ne veulent pas. Au sujet de l'application coordonnée de la LAgr et de LAT, le recourant allègue une contradiction entre les notions d'exploitation propres à chacune de ces lois et requiert que l'Office fédéral du développement territorial ARE soit invité à se déterminer dans la présente affaire. Selon lui, la majorité des exploitations en Suisse existait déjà au 31 décembre 1998 et pouvait ainsi bénéficier d'une reconnaissance tacite ; les autres se trouvent soumises aux modifications de l'OTerm les rendant victimes d'une inégalité de traitement.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

## Droit :

**1.**
Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. ATAF 2007/6 consid. 1).

**1.1** À teneur des art. 31 et 33 let. i LTAF en relation avec l'art. 166 al. 2 LAgr, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour juger des recours contre les décisions cantonales de dernière instance relatives à l’application de la LAgr et de ses dispositions d’exécution. À cet égard, l'acte attaqué constitue une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA rendue par le Tribunal cantonal en tant que dernière instance cantonale (art. 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative [CPJA, RSF 150.1]). Le Tribunal de céans peut donc connaître de la présente affaire.

**1.2** Le recourant, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA).

**1.3** Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours ainsi qu'au paiement de l'avance de frais (art. 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont en outre respectées.

Le recours est ainsi recevable.

**2.**
Le recourant s'en prend à la validité de l'OTerm – en particulier de l'art. 29a al. 2 – qui, selon lui, étend son champ d'application à d'autres domaines que celui de la LAGr en établissant – sans base légale à cet effet – un lien entre les trois domaines régis respectivement par la LAT, la LDFR ainsi que la LAgr. Il déclare qu'aucun fondement dans la loi ne permet la création de nouvelles obligations par voie d'ordonnance du Conseil fédéral et qu'une telle ordonnance ne bénéficie pas de l'immunité de l'art. 190 Cst. Il estime par ailleurs contraire à la bonne foi l'objectif de lutte contre les abus avancé par les autorités précédentes comme motif de l'application de l'OTerm à toutes les exploitations, y compris celles ne percevant aucune subvention. Enfin, il allègue une restriction de sa liberté économique et de la garantie de la propriété dépourvue de base légale et inapte à atteindre le but poursuivi.

**2.1** Le Tribunal de céans contrôle en principe librement la légalité et la constitutionnalité des dispositions d'application prises par le Conseil fédéral. Lorsqu'il se prononce sur une ordonnance fondée sur une délégation législative, il examine si elle reste dans les limites des pouvoirs conférés par la loi au Conseil fédéral mais ne peut pas contrôler si la délégation elle-même est admissible (art. 190 Cst.). Lorsque celle-ci accorde au Conseil fédéral un large pouvoir d'appréciation pour réglementer la matière par ordonnance, le Tribunal doit se borner à examiner si les dispositions incriminées sortent manifestement du cadre de la délégation de compétence donnée par le législateur à l'autorité exécutive ou si, pour d'autres motifs, elles sont contraires à la loi ou à la Constitution ; il n'est pas habilité à substituer sa propre appréciation à celle du Conseil fédéral (cf. ATF 136 I 197 consid. 4.2, ATF 128 V 217 consid. 2). Dans l'examen auquel il procède à cette occasion, le juge ne peut que vérifier si la disposition litigieuse est propre à réaliser objectivement le but visé par la loi, sans se soucier, en particulier, de

savoir si elle constitue le moyen le mieux approprié pour atteindre ce but (cf. ATF 136 V 24 consid. 7.1).

**2.1.1** En vertu de l'art. 104 al. 1 Cst., la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population (let. a), à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural (let. b) ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire (let. c). En complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol (art. 104 al. 2 Cst.). En outre, elle peut légiférer sur la consolidation de la propriété foncière rurale (art. 104 al. 3 let. f Cst.).

La LAgr se fonde sur cet article constitutionnel – lors de son adoption, elle se fondait sur l'art. 31$^{octies}$ aCst. dont la teneur correspond largement à celle de l'art. 104 Cst. (cf. arrêt du TF 2C_663/2008 du 23 novembre 2009 consid. 3.2 ; YVES DONZALLAZ, Traité de droit agraire suisse : droit public et droit privé, Tome 1, 2004, ch. 110 s.) – qu'elle concrétise en vue de la mise en œuvre ; d'autres lois offrent à cet égard un appui subsidiaire, notamment la loi fédérale sur le droit foncier rural et la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA, RS 221.213.2) (cf. Message du 26 juin 1996 concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape [Politique agricole 2002] [FF 1996 IV 1, en particulier p. 76] ; ci-après : Message Politique agricole 2002). L'un des objectifs poursuivis par la LAgr actuelle est notamment de faciliter une évolution utile des structures vers de plus grandes unités capables de produire à moindre coût (cf. Message Politique agricole 2002, p. 64). Elle 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).

**2.1.2** Chargé d'arrêter les dispositions d'exécution nécessaires (art. 177 al. 1 LAgr), le Conseil fédéral a édicté l'OTerm qui définit les notions utilisées dans la LAgr et les ordonnances qui en découlent (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). Contrairement à ce que le recourant avance, l'OTerm n'introduit aucune nouvelle obligation dans les domaines régis par la LDFR ou la LAT. L'art. 29a al. 2 OTerm restreint cependant la reconnaissance d'exploitations au sens de la LAgr en excluant notamment l'existence de plus d'une exploitation au sein d'une entreprise agricole au sens de la LDFR. Comme il a été exposé ci-dessus (cf. supra consid. 2.1.1), ce rapprochement entre les lois découle de la volonté du législateur. Il n'y a dès lors pas lieu d'inviter l'ARE à se prononcer à ce sujet comme le requiert le recourant. 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. En effet, 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. Il ne suffit pas d'affermer un ou plusieurs bâtiments externes à l'entreprise pour créer une nouvelle exploitation comprenant une partie des surfaces de ladite entreprise (cf. Commentaire et instructions de l'OFAG relatifs à l'ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation, mai 2013, p. 19 ; cf. également Message Politique agricole 2002, p. 378 s.). Quand bien même les notions de "entreprise agricole" et "exploitation agricole" ne sont pas synonymes, il apparaît difficilement explicable que deux lois ayant la même orientation spécifique conduisent à des résultats différents (cf. YVES DONZALLAZ, Traité de droit agraire suisse : droit public et droit privé, Tome 2, 2006, ch. 2423 et la réf. cit.).

**2.1.3** Compte tenu de ce qui précède, il appert que le Conseil fédéral n'a pas dépassé la marge de manœuvre qui lui est octroyée par la LAgr en édictant l'OTerm, en particulier son art. 29a al. 2, mais au contraire qu'il est resté dans le cadre de la large délégation de compétence de l'art. 177 LAgr qui lui accorde un important pouvoir d'appréciation dans la mise en œuvre de la loi (cf. PAUL RICHLI, Wirtschaftsstrukturrecht, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Vol. XIII, 2005, ch. 734).

**2.2** Il sied ensuite d'examiner si l'art. 29a al. 2 OTerm s'avère anticonstitutionnel pour un autre motif.

**2.2.1** Le recourant allègue une violation de sa liberté économique et de la garantie de la propriété car la limitation du nombre d'exploitations par entreprise agricole est selon lui dépourvue de base légale et inapte à atteindre le but poursuivi. Comme pour tout droit fondamental, les restrictions à la liberté économique doivent être fondées sur une base légale, justifiées par un intérêt public ou par la protection d'un droit

fondamental d'autrui et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 Cst.). En l'espèce, la restriction de la liberté économique est autorisée expressément à l'art. 104 al. 2 Cst et se fonde également sur l'art. 2 LAgr ; cette compétence est déléguée au Conseil fédéral par l'art. 177 LAgr. S'agissant de l'intérêt public poursuivi ainsi que de l'aptitude de la mesure critiquée à le réaliser, il peut être renvoyé à ce qui a été exposé ci-dessus (cf. supra consid. 2.1.1 s.) ; le Tribunal ne peut en revanche en examiner la nécessité en tant que moyen le plus approprié (cf. supra consid. 2.1). Pour ce qui est de la proportionnalité au sens étroit, il appert que l'intérêt précité l'emporte sur celui d'un propriétaire ou d'un exploitant à disposer de plus d'une exploitation par entreprise agricole. Ainsi, dans le cas d'espèce, l'intérêt public l'emporte sur celui du recourant à pouvoir gérer son élevage indépendamment de celui de son frère et à en augmenter les effectifs, au demeurant dans une entreprise agricole qui lui appartient et qu'il a décidé de louer. La restriction de la liberté économique par l'art. 29a al. 2 OTerm respecte les conditions de l'art. 36 Cst. Pour ces mêmes motifs, le grief afférent à la garantie de la propriété – pour autant qu'il y soit réellement porté atteinte en raison du rejet de la reconnaissance de l'exploitation autonome du recourant ou du refus éventuel d'un permis de construire – doit être également écarté : l'art. 104 al. 3 let. f Cst. ainsi que la LDFR constituent en effet une base légale suffisante à la restriction de ce droit.

**2.2.2** Le recourant déclare ensuite que "la fiction ou même la présomption d'un comportement abusif" violent la Constitution car ils sont contraires au principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 et art. 9 Cst.). Ce principe n'est cependant applicable que dans une situation concrète et ne vise en principe pas le législateur (cf. PIERRE MOOR et al., Droit administratif, Vol. I, 2012, p. 919 ; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, ch. 728 ; cf. également infra consid. 3.2.1). Or, le recourant ne s'est pas vu accuser personnellement par les autorités d'un comportement abusif à titre de justification pour le rejet de sa demande. En outre, la LAgr et les ordonnances qui en découlent dont l'OTerm n'ont pas uniquement pour but de lutter contre les abus mais poursuivent les objectifs ultimes déjà mentionnés (cf. supra consid. 2.1.1 s.). Par ailleurs, le principe de la bonne foi s'impose également aux administrés dans leurs relations envers les autorités en leur interdisant de se comporter de manière abusive (cf. MOOR, op. cit., p. 931 ; DUBEY/ZUFFEREY, op. cit., ch. 722 et 724) ; il ne peut donc pas être reproché au législateur de vouloir prévenir les abus. Le recourant admet d'ailleurs lui-même la légitimité de telles mesures. Par conséquent, le grief de violation du principe de la bonne foi doit être rejeté.

**2.2.3** Une norme viole l'interdiction de l'arbitraire ou le principe de l'égalité de traitement (art. 9 et 8 al. 1 Cst.) lorsqu'elle n'est pas fondée sur des motifs sérieux et objectifs, qu'elle est dépourvue de sens et d'utilité ou qu'elle opère des distinctions juridiques que ne justifient pas les faits à réglementer (cf. ATF 136 V 24 consid.7.1). Tel n'est pas le cas, compte tenu de ce qui a été exposé ci-dessus (cf. également infra consid. 3.1 s'agissant de l'élément temporel). Enfin, aucun autre élément avancé par le recourant ne permet de conclure à une violation de la Constitution.

**2.3** Il ressort de ce qui précède que les dispositions de l'OTerm, en particulier l'art. 29a al. 2 OTerm, ne dépassent pas le cadre de la délégation de compétence octroyée au Conseil fédéral et ne s'avèrent pas contraires à la Constitution. Il convient encore à ce sujet de relever que le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de se pencher sur un cas d'application de l'art. 29a OTerm sans en mettre en cause la légalité ou la constitutionnalité (cf. arrêt 2C_599/2013 du 29 novembre 2013).

**2.4** Le recourant relève enfin une contradiction entre les al. 1 et 2 de l'art. 6 l'OTerm et estime que le Tribunal ne devrait pas appliquer une législation qu'il considère de mauvaise qualité. Compte tenu de ce qui précède (cf. supra consid. 2.1 s.), cette requête se heurte toutefois à l'art. 190 Cst. Par ailleurs, s'il est vrai qu'une lecture littérale de ces dispositions mène à la conclusion qu'une entreprise agricole se consacrant uniquement à la production végétale devrait comprendre une ou plusieurs unités d'élevage d'animaux au sens de l'art. 11 OTerm, il est manifeste qu'une interprétation logique de ces normes permet d'écarter l'exigence de la présence d'une unité d'élevage ancrée à l'art. 6 al. 2 let. c OTerm au sein d'une entreprise vouée uniquement à la production végétale. Au surplus, dès lors que la définition de l'art. 6 al. 2 OTerm correspond entièrement à sa situation puisqu'il garde des animaux, les critiques précitées ne s'avèrent pas pertinentes.

**3.**

Au cours de la procédure devant les autorités précédentes, le recourant a déclaré ne pas être soumis aux dispositions de l'OTerm relatives à la reconnaissance des exploitations dès lors qu'il ne percevait pas de paiements directs estimant pour le reste qu'il devait bénéficier de la reconnaissance tacite. En outre, il a allégué que l'art. 29a OTerm ne lui était pas applicable puisqu'il avait été introduit après le début de ses activités en 2001. Devant le Tribunal de céans, il se contente de renvoyer aux art. 2 et 70 LAgr en affirmant qu'ils suffisent à la détermination des bénéficiaires de paiements directs. Par ailleurs, le recourant ne conteste

pas le constat des autorités précédentes qui considèrent que sa situation correspond à un état de fait continu auquel doivent s'appliquer les normes en vigueur, mais soutient que la procédure de reconnaissance soumet le statut de la personne concernée à des modifications fréquentes et crée des inégalités par rapport aux exploitations existant avant l'entrée en vigueur de la LAgr actuelle. Il relève en outre que l'élevage d'animaux existe sur son domaine depuis 1968.

**3.1** La reconnaissance des exploitations a été introduite par le Conseil fédéral dans le cadre de la délégation de compétence (cf. supra consid. 2.1.2 s.) et 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 (cf. supra consid. 2.1.1). 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). Comme le relèvent les autorités précédentes à juste titre, il n'existe pas deux procédures de reconnaissance différentes selon qu'une exploitation bénéficie ou non de paiements directs. Par ailleurs, contrairement à ce qu'avance le recourant, les art. 2 al. 1 let. b et 70 al. 1 LAgr ne définissent pas ce qu'il faut entendre par exploitations paysannes cultivant le sol ou par exploitant d'entreprise agricole et ne peuvent donc être appliqués sans autres précisions contenues dans une ordonnance d'exécution, en l'occurrence l'OTerm.

À l'inverse de ce que prétend le recourant, la possibilité de reconnaissance tacite dont bénéficiaient les exploitations avant le 1er janvier 1999 n'entraîne pas d'inégalité de traitement au motif que celles-ci seraient protégées grâce à la disposition transitoire de l'art. 187 al. 1 LAgr contre les modifications de la loi et en particulier de l'OTerm ; elles ne peuvent en effet pas indéfiniment se prévaloir de ce statut puisqu'en vertu de l'art. 30a al. 1 OTerm – tout comme le prévoyaient d'ailleurs les versions précédentes de cette ordonnance (ainsi l'ancien art. 30 al. 3 OTerm en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006 [RO 1999 62] ; art. 23 al. 2 de l'OTerm du 26 avril 1993 [RO 1993 1598] en vigueur jusqu'au 31 décembre 1998) – 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. Les exploitations ne sont ainsi pas traitées de manière sensiblement différente en fonction de la date à laquelle elles ont commencé leur activité. Si une reconnaissance tacite était possible pour les exploitations avant 1999, cela ne signifie pas pour autant que la qualification ne puisse plus être mise en question par la suite et que ces exploitations acquièrent un caractère immuable. D'ailleurs, on ne voit pas sur quoi le recourant se fonde pour revendiquer la reconnaissance tacite de son exploitation. Une telle procédure de reconnaissance n'est en effet prévue ni dans la version actuelle de l'art. 30 OTerm, ni dans celle en vigueur pendant la période à laquelle le recourant se réfère pour justifier sa demande ; seule est en effet mentionnée la révocation d'une reconnaissance tacite à l'art. 30a OTerm et précédemment à l'art. 30 al. 3 OTerm en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006. Il appert ainsi que la reconnaissance de l'exploitation du recourant ne peut intervenir qu'au travers d'une procédure formelle et non pas de manière tacite comme il le demande. Dès lors qu'il requiert la reconnaissance en faveur de sa porcherie, l'existence d'un élevage sur ce domaine depuis 1968 n'est pas pertinente.

**3.2** Il convient à ce stade d'examiner si, du point de vue temporel, l'art. 29a al. 2 OTerm s'applique dans le cas du recourant alors même qu'il a été introduit en 2004, soit plusieurs années après la création de son élevage.

**3.2.1** Le principe de la non-rétroactivité fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur. Il est lié au principe de la prévisibilité qui interdit à l'administration de prendre des mesures défavorables aux administrés en vertu de règles dont ils ne pouvaient attendre l'adoption. En revanche, il n'existe pas de rétroactivité proprement dite si la nouvelle règle s'applique à un état de choses durable, non entièrement révolu dans le temps ; il s'agit d'une rétroactivité impropre qui est en principe admise si elle ne porte pas atteinte à des droits acquis (cf. ATF 122 V 405 consid. 3b/aa et les réf. cit.). Pour sa part, le principe de la bonne foi ne saurait, en règle ordinaire, être invoqué en cas de changement de législation. Toutefois, dans certaines circonstances, doctrine et jurisprudence déduisent du droit à la protection de la bonne foi que l'adoption de règles transitoires permet aux administrés de s'adapter à la nouvelle situation légale, même si une grande liberté doit, en ce domaine, être reconnue au législateur. En effet, lors de modifications de règles de droit, la protection de la confiance peut se justifier – au même titre qu'en présence d'un renseignement ou d'une

décision erronés – à l'égard des dispositions prises de bonne foi par les intéressés et sur lesquelles il leur est difficile de revenir (cf. ATF 122 V 405 consid. 3b/bb et les réf. cit.).

**3.2.2** En l'espèce, l'existence d'une exploitation agricole constitue manifestement un état de fait continu ; celle-ci doit demeurer conforme aux normes en vigueur en s'y adaptant si nécessaire. L'introduction de nouvelles dispositions légales ou réglementaires doit par conséquent être prise en considération alors même qu'elle touche une exploitation déjà existante. Il s'agit ainsi, comme l'ont jugé avec pertinence les autorités précédentes, d'un cas de rétroactivité improprement dite. En outre, le recourant ne peut se prévaloir de droits acquis, n'ayant jamais obtenu des autorités une garantie particulière de stabilité (cf. THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 256 ss) ; compte tenu en particulier de l'évolution régulière des normes et des exigences en matière agricole, il ne pouvait par ailleurs pas s'attendre à ce que sa situation soit maintenue telle qu'elle se présentait au départ. Quant aux contrôles mentionnés par le recourant effectués par le SAgri sur le domaine de B._____, ils ne portaient pas sur les conditions de reconnaissance de son exploitation et n'étaient pas aptes à éveiller chez lui une confiance légitime en une décision favorable à sa demande.

**3.2.3** Par conséquent, l'art. 29a al. 2 OTerm s'avère applicable in casu dans le cadre de la procédure de reconnaissance formelle.

**4.**

**4.1** L'art. 29a al. 1 OTerm dispose que, entre autres, les exploitations à partir d'une charge minimale en travail de 0,25 UMOS doivent être reconnues par l'autorité cantonale compétente. En vertu de l'art. 29a al. 2 OTerm, seule une exploitation peut être reconnue dans une entreprise agricole au sens de la LDFR. 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 agricole et qui exige, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, au moins une unité de main-d'œuvre standard.

**4.2** En l'espèce, l'AFC a qualifié le domaine de B._____ dans son ensemble comme entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR. Cette décision est entrée en force et n'est du reste pas contestée par le recourant. Compte tenu du lien établi au travers de l'art. 29 al. 2 OTerm, le recourant ne peut être suivi lorsqu'il déclare que cette décision est sans

pertinence matérielle. Au contraire, le SAgri n'avait pour cette raison d'autre choix que de reconnaître une seule exploitation agricole, celle exploitée par le recourant et son frère, dans le cadre de l'entreprise en question. Le fait que celle-ci atteigne 6 UMOS et donc dépasse largement la taille minimale s'avère sans pertinence à cet égard.

**4.3** Il appert ainsi que c'est à juste titre que les autorités précédentes n'ont reconnu qu'une seule exploitation agricole et rejeté la demande du recourant visant à la reconnaissance de sa porcherie comme exploitation autonome.

**5.**
S'agissant du grief d'inopportunité avancé – sans être précisément motivé – par le recourant, il ne peut être invoqué devant le Tribunal de céans attendu qu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 let. c deuxième phrase PA) ; compte tenu de ce qui précède, il appert d'ailleurs infondé. De même, le recourant n'a mentionné aucun argument à l'appui de son grief de déni de justice ; il semble simplement reprendre un reproche qu'il a fait valoir devant les autorités précédentes. Il convient à cet égard de renvoyer aux considérants de l'arrêt attaqué où ce grief a été rejeté à juste titre.

**6.**
Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu de constater que la décision entreprise ne viole pas le droit fédéral et ne relève pas d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 49 PA).

**7.**
Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1ère phrase FITAF).

En l'espèce, le recourant a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à 2'000 francs, doivent être intégralement mis à sa charge, sous déduction de l'avance de frais de 1'200 francs déjà versée. Le recourant est invité à s'acquitter du solde de 800 francs dans les trente jours qui suivront

l'entrée en force du présent arrêt au moyen du bulletin de versement qui lui sera adressé le moment venu par pli séparé.

Vu l'issue de la procédure, le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 64 PA).

## Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

**1.**
Le recours est rejeté.

**2.**
Les frais de procédure, d'un montant de 2'000 francs, sont mis à la charge du recourant, sous déduction de l'avance de frais déjà versée de 1'200 francs. Le recourant devra s'acquitter du solde de 800 francs dans les trente jours qui suivront l'entrée en force du présent arrêt.

**3.**
Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant (acte judiciaire) ;
– à l'autorité inférieure (n° de réf. (…) ; acte judiciaire) ;
– à la première instance (acte judiciaire) ;
– à la deuxième instance (acte judiciaire) ;
– à l'Office fédéral de l'agriculture OFAG (acte judiciaire) ;
– au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR (acte judiciaire).

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

| Le président du collège : | Le greffier : |
| --- | --- |
| Jean-Luc Baechler | Ivan Jabbour |

## Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition : 31 mars 2015