

- 9 Wirtschaft – Technische Zusammenarbeit
Economie – Coopération technique
Economia – Cooperazione tecnica

8

Extrait de l'arrêt de la Cour II
dans la cause X. et Y. contre Office fédéral de l'agriculture
B-1090/2015 du 25 janvier 2016

Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Taxe pour le dépassement de l'effectif maximum. Reconnaissance d'exploitation agricole. Décision en constatation. Effet suspensif. Droit cantonal. Pouvoir de cognition. Art. 5 al. 1 let. b et c, art. 25, art. 49 et art. 55 al. 1 PA. Art. 29a, art. 30 et art. 33 OTerm. Art. 49 al. 1 Cst. Art. 84 CPJA.

1. **Qualification de la décision de reconnaissance d'une exploitation agricole au sens de l'OTerm (consid. 4).**
2. **Conséquences de l'effet suspensif attaché au recours formé contre une décision en constatation. Pouvoir de cognition du Tribunal administratif fédéral s'agissant de l'examen du droit cantonal (consid. 5).**

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW). Abgabe wegen Überschreitung der Höchstbestände. Anerkennung eines landwirtschaftlichen Betriebes. Feststellungsverfügung. Aufschiebende Wirkung. Kantonales Recht. Kognition.

Art. 5 Abs. 1 Bst. b und c, Art. 25, Art. 49 und Art. 55 Abs. 1 VwVG. Art. 29a, Art. 30 und Art. 33 LBV. Art. 49 Abs. 1 BV. Art. 84 VRG.

1. **Qualifikation eines Entscheids über die Anerkennung eines landwirtschaftlichen Betriebes im Sinne der LBV (E. 4).**
2. **Folgen der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde gegen eine Feststellungsverfügung. Kognition des Bundesverwaltungsgerichts bei der Prüfung der Anwendung kantonalen Rechts (E. 5).**

Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). Tassa per il superamento degli effettivi massimi. Riconoscimento di un'azienda agricola. Decisione di accertamento. Effetto sospensivo. Diritto cantonale. Potere cognitivo.

Art. 5 cpv. 1 lett. b e c, art. 25, art. 49 e art. 55 cpv. 1 PA. Art. 29a, art. 30 e art. 33 OTerm. Art. 49 cpv. 1 Cost. Art. 84 CPJA.

- 1. Qualifica della decisione di riconoscimento di un'azienda agricola ai sensi dell'OTerm (consid. 4).**
- 2. Conseguenze dell'effetto sospensivo connesso al ricorso interposto contro una decisione di accertamento. Potere cognitivo del Tribunale amministrativo federale in materia d'esame del diritto cantonale (consid. 5).**

Depuis le 1^{er} janvier 2002, Y. détient des veaux à l'engrais dans une halle louée à X., également actif dans l'élevage de veaux à l'engrais, et sise sur le domaine agricole de celui-ci. L'exploitation de X. a été tacitement reconnue en tant qu'« exploitation OTerm PD » et l'unité d'élevage de Y. a été enregistrée dans le système d'information agricole de Berne, Fribourg et Soleure (système GELAN), dès le 1^{er} janvier 2002, en tant qu'« exploitation non OTerm ».

Par décision du 25 juillet 2011, le Service de l'agriculture du canton de Fribourg (SAgri) a constaté que l'exploitation de X. était une exploitation autonome au sens de l'ordonnance sur la terminologie agricole du 7 décembre 1998 (OTerm, RS 910.91) avec effet au 1^{er} janvier 2012, à laquelle était rattachée l'unité d'élevage de Y.

Le 24 août 2011, X. a recouru contre ladite décision auprès de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts de l'Etat de Fribourg (DIAF).

Le 13 mai 2014, la DIAF a rejeté le recours formé contre la décision du SAgri. Le recours formé auprès du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg contre ladite décision a été déclaré irrecevable par décision du 25 août 2014, faute de paiement de l'avance de frais.

Se fondant sur la décision de reconnaissance du 25 juillet 2011, l'Office fédéral de l'agriculture OFAG (ci-après: autorité inférieure) a condamné, le 20 janvier 2015, X. et Y. (ci-après: recourants) au paiement d'une taxe d'un montant de 15'600 francs pour le dépassement de l'effectif maximal.

Le 20 février 2015, les recourants ont formé recours auprès du Tribunal administratif fédéral contre cette décision.

Le Tribunal administratif fédéral rejette le recours.

Extrait des considérants:

4. La question litigieuse est donc celle de savoir si l'autorité inférieure était habilitée à rendre sa décision pour l'année 2012 en se fondant sur la décision du SAgr du 25 juillet 2011 au sujet de la reconnaissance de l'exploitation, décision qui n'est entrée en force qu'en août 2014. Pour ce faire, il convient d'abord de qualifier ladite décision puis de déterminer quels effets le droit de procédure attribue à un recours formé à son encontre.

4.1 Le Conseil fédéral peut fixer l'effectif maximal par exploitation des différentes espèces d'animaux de rente (art. 46 al. 1 de la loi sur l'agriculture du 29 avril 1998 [LAgr, RS 910.1]). Toute exploitation qui dépasse l'effectif maximal prévu à l'art. 46 LAgr doit verser une taxe annuelle (art. 47 al. 1 LAgr). Les partages d'exploitation opérés à la seule fin de contourner les dispositions en matière d'effectifs maximaux ne sont pas reconnus (art. 47 al. 4 LAgr).

L'OTerm définit les notions qui s'appliquent à la LAgr et aux ordonnances qui en découlent (art. 1 al. 1 OTerm), notamment celle d'exploitation au sens des art. 46 et 47 LAgr. 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). Les cantons sont chargés de l'exécution de l'ordonnance (art. 33 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 loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11), seule une exploitation peut être reconnue (al. 2). Lorsqu'il statue sur une reconnaissance d'exploitation, le canton compétent vérifie si les conditions énoncées aux art. 6–12 OTerm sont remplies (cf. art. 30 al. 1 OTerm). La décision de reconnaissance prend effet à la date du dépôt de la demande (cf. art. 30 al. 2 OTerm). En outre, 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). La procédure tacite de reconnaissance n'est pas

prévue par l'art. 30 OTerm; seule la révocation d'une reconnaissance tacite est prévue à l'art. 30a OTerm. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de l'OTerm le 1^{er} janvier 1999 (cf. art. 35 OTerm), la reconnaissance d'une exploitation ne peut plus intervenir tacitement (cf. arrêt du TAF B-4248/2013 du 24 mars 2015 consid. 3.1).

4.2 L'existence ou l'inexistence d'une exploitation agricole dépend ainsi de la réalisation des conditions fixées par le droit fédéral (cf. art. 6–12 OTerm). Bien que la reconnaissance soit effectivement exécutée par les cantons, ceux-ci ne font que déterminer si l'exploitation remplit les critères établis par le législateur fédéral. Le droit cantonal n'est ainsi pas déterminant quant à l'existence ou non d'une exploitation; il permet uniquement la mise en œuvre du droit fédéral dans le cadre de l'autonomie garantie aux cantons par la Constitution (cf. art. 46 et 47 Cst.). Les conditions pour une décision de reconnaissance dépendent ainsi exclusivement du droit fédéral; il en va donc logiquement de même s'agissant de la qualification juridique de celle-ci.

4.3 En l'occurrence, X. a bénéficié d'une reconnaissance tacite de son exploitation agricole. Au contraire, depuis le début de son activité, le 1^{er} janvier 2002, Y. n'a jamais vu son activité reconnue, celle-ci figurant dans le système GELAN en tant qu'« exploitation non OTerm ». En outre, une éventuelle reconnaissance tacite de l'activité de ce dernier n'était pas possible, l'OTerm étant déjà en vigueur. Aussi, les recourants n'ont jamais bénéficié de la reconnaissance formelle de deux exploitations distinctes; ils ne le prétendent d'ailleurs pas. De plus, il convient de relever que ceux-ci n'avaient jamais soumis leur bail à ferme agricole aux autorités compétentes, lesquelles ne s'étaient dès lors pas prononcées sur le statut des exploitations du point de vue de la LDFR.

4.4 Dans sa décision du 25 juillet 2011, le SAgri a reconnu que l'exploitation de X. était une exploitation autonome au sens de l'art. 6 OTerm avec effet à partir du 1^{er} janvier 2012 et y a rattaché le lieu de détention attribué à Y. Il a en outre constaté que la totalité des immeubles agricoles de X. faisait partie d'une seule exploitation agricole. Ce faisant, il constate l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et d'obligations fondés sur le droit public. De telles décisions doivent être prises, en vertu de l'art. 25 PA, sous la forme d'une décision en constatation.

4.5 Lorsque le SAgri se prononce sur la reconnaissance d'une exploitation au sens de l'OTerm, il ne fait que constater d'une façon claire et munie d'un caractère obligatoire une situation juridique déjà existante de

par la loi (cf. art. 5 al. 1 let. b PA; décision incidente du TAF B-547/2008 du 19 mars 2008 consid. 3.1.2; CLÉA BOUCHAT, *L'effet suspensif en procédure administrative*, 2015, p. 102 ss n° 273–277; XAVER BAUMBERGER, *Aufschiebende Wirkung bundesrechtlicher Rechtsmittel im öffentlichen Recht*, 2006, p. 69 s. n° 234). Cette décision ne crée, ne modifie ou n'annule aucun droit ni obligation (cf. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6^e éd. 2010, p. 201 s. n° 895). En effet, s'il n'est pas nié, en l'espèce, que les recourants ont organisé leur activité de manière séparée, cette situation de fait ne suffit pas à elle seule à emporter, pour chacune des activités, la qualification juridique d'exploitation autonome au sens de l'OTerm. En ne reconnaissant qu'une exploitation, le SAgri n'a dès lors pas révoqué la reconnaissance de deux exploitations pour n'en constater plus qu'une, comme pourrait le laisser entendre la décision de la DIAF du 13 mai 2014, mais a seulement constaté une situation juridique préexistante. La décision du SAgri n'est ainsi pas une décision formatrice, plus particulièrement une révocation, car aucune reconnaissance tacite ou expresse n'a jamais été délivrée pour l'activité de Y. Tout au plus, et bien que celui-ci n'ait formulé aucune demande en reconnaissance de son exploitation, ladite décision en tant qu'elle constate l'inexistence d'une exploitation agricole pourrait s'apparenter à une décision négative au sens de l'art. 5 let. c PA, le souhait des recourants étant que deux exploitations soient reconnues.

Il s'ensuit que, en l'espèce, la décision du SAgri du 25 juillet 2011 ne fait que constater l'existence d'une seule exploitation agricole autonome et, par là même, l'inexistence de deux exploitations distinctes. En conséquence, elle doit être qualifiée de décision en constatation au sens de l'art. 5 al. 1 let. b PA.

5. Les recourants se prévalent ensuite de l'effet suspensif lié aux recours formés auprès de la DIAF puis du Tribunal cantonal contre la décision du SAgri de sorte que celle-ci n'est entrée en force qu'en 2014. Ils reprochent dès lors à l'autorité inférieure de s'être fondée sur cette décision pour prélever une taxe pour l'année 2012.

5.1 La décision de reconnaissance ressortissant de la compétence des cantons, ceux-ci appliquent leur propre droit de procédure afin de mettre en œuvre le droit fédéral. Les aspects formels de la procédure sont ainsi régis par le droit cantonal alors que matériellement la décision relève exclusivement du droit fédéral (cf. consid. 4.2).

5.2 En l'occurrence, les autorités cantonales fribourgeoises devant reconnaître une exploitation au sens de l'OTerm appliquent le Code de procédure et de juridiction administrative fribourgeois du 23 mai 1991 (CPJA, RSF 150.1); les effets dus aux recours formés à l'encontre de la décision du SAgri du 25 juillet 2011 doivent ainsi être examinés à l'aune de cette loi.

5.3 Le grief de la violation du droit cantonal n'est cependant pas un motif de recours prévu par l'art. 49 PA (...). Aussi, il ne peut pas en tant que tel être invoqué devant le Tribunal administratif fédéral (cf. art. 49 PA en relation avec l'art. 95 LTF; arrêt du TAF C-4534/2012 du 2 décembre 2014 consid. 6.5; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3^e éd. 2013, p. 366 s. n. 1034; ZIBUNG/HOFSTETTER, in: *Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, 2009, n° 10 ad art. 49 p. 979; BENJAMIN SCHINDLER, in: *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, 2008, n° 24 ad art. 49 p. 672). Il est néanmoins possible de faire valoir que l'application du droit cantonal consacre une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits constitutionnels (cf. ATF 138 V 67 consid. 2.2; 134 II 349 consid. 3; arrêt C-4534/2012 consid. 6.5). Il suit de là que le Tribunal administratif fédéral examine avec un pouvoir de cognition restreint l'application du droit cantonal ainsi que ses effets.

5.4 En vertu de l'art. 84 al. 1 CPJA, le recours a effet suspensif. Celui-ci ne peut toutefois avoir pour objet qu'une décision positive qui confère un droit, impose une obligation ou constate l'existence de l'un ou de l'autre. Il est en outre exclu d'octroyer l'effet suspensif à une décision négative, écartant une demande; la suspension des effets de cette décision, faute d'impliquer l'admission de la demande repoussée, ne rimerait à rien (cf. arrêt 602 2012 23 du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg du 14 mars 2012 et réf. cit.).

En droit fédéral, le recours a également effet suspensif (cf. art. 55 al. 1 PA). Les décisions en constatation sont également soumises aux règles établies sur l'effet suspensif; elles ne peuvent dès lors déployer aucun effet matériel durant la suspension. En d'autres termes, l'effet suspensif paralyse les effets de la décision et les conséquences légales liées à celle-ci mais ne saurait influencer matériellement la situation juridique constatée par celle-ci (cf. décision incidente B-547/2008 consid. 3.2 et réf. cit.; confirmée par l'arrêt du TF 2C_309/2008 du 13 août 2008 consid. 5.3.2; BOUCHAT, op. cit., p. 103 n° 275 s.).

Bien qu'en l'espèce l'effet suspensif s'examine selon le droit cantonal fribourgeois, l'application de celui-ci ne justifie pas de s'écarter des principes énoncés ci-dessus; à tout le moins, rien n'indique qu'il faille le faire. En effet, même si le droit cantonal ne prévoit rien de particulier s'agissant de l'application de l'art. 84 al. 1 CPJA à une décision constatatoire, la décision du SAgrri du 25 juillet 2011, en tant qu'elle constate l'inexistence de la prétendue exploitation de Y., s'apparente à une décision négative telle que l'a définie la jurisprudence cantonale fribourgeoise (cf. consid. 4.5).

5.5 En l'occurrence, les recourants font essentiellement valoir que leurs recours à l'encontre de la décision du SAgrri auraient fait perdurer, en raison de l'effet suspensif, l'existence de deux exploitations jusqu'à l'entrée en force de ladite décision. Ils se fondent en particulier sur l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.660/2004 du 14 juin 2005. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a considéré que, selon une approche pragmatique et in concreto de l'effet suspensif, un pharmacien autorisé à vendre des gouttes alcoolisées non fiscalisées continuait de bénéficier de cette prérogative durant la procédure de recours dirigée contre la révocation de ladite autorisation. Les recourants relèvent que leur situation n'est pas différente. Ils estiment que la taxe prononcée par l'autorité inférieure dépend de la reconnaissance par les autorités cantonales d'une ou de deux exploitations autonomes. Aussi, le recours formé contre la décision ne reconnaissant qu'une exploitation conduit au maintien de la situation antérieure – à savoir l'existence de deux exploitations – durant la procédure de recours. L'autorité inférieure ne pouvait dès lors pas prononcer une taxe pour l'année 2012, les veaux à l'engrais devant être comptabilisés comme s'il existait deux exploitations jusqu'en 2014.

5.6 Il y a lieu tout d'abord de constater que la situation des recourants est différente de celle du pharmacien susmentionné. En effet, si ce dernier bénéficiait au préalable d'une autorisation, seule l'exploitation de X. était, en l'espèce, tacitement reconnue alors que Y. ne bénéficiait d'aucune reconnaissance tacite ou formelle de son activité (cf. consid. 4.3 et 4.5). Le SAgrri n'a dès lors que constaté formellement que l'exploitation de X. était une exploitation autonome au sens de l'OTerm et que l'activité de Y. devait y être rattachée (cf. consid. 4.5). Aussi, contrairement à la jurisprudence précitée, aucune autorisation ou reconnaissance n'a été révoquée en défaveur des recourants.

5.7 Dans la mesure où la décision du SAgrri constate de façon claire et obligatoire une situation juridique déjà existante, le fait que les recours formés à son encontre déploient un effet suspensif en vertu de l'art. 84

CPJA ne saurait modifier ladite situation juridique. Dans un tel cas, l'effet suspensif peut certes paralyser les effets de la décision en constatation et toutes les conséquences légales liées à cette dernière, mais ne saurait influencer matériellement sur la situation juridique (cf. décision incidente B-547/2008 consid. 3.1.2; confirmée par l'arrêt 2C_309/2008 consid. 5.3.2; BOUCHAT, op. cit., p. 103 n° 276; BAUMBERGER, op. cit., n° 234 p. 69). Dès lors, en cas de décisions en constatation – contrairement à ce qui vaut pour les décisions formatrices – le déploiement de l'effet suspensif ou son retrait n'a pas d'incidence matérielle. Ce faisant, les recourants ne sauraient se prévaloir par ce biais de la reconnaissance de deux exploitations distinctes pendant la durée de la procédure cantonale de recours alors même que cette situation juridique n'a jamais existé.

5.8 Par ailleurs, même à supposer que l'application du droit cantonal eût permis « la reconnaissance » de deux exploitations, notamment durant les procédures sur recours, ladite reconnaissance aurait été contraire au principe de la primauté du droit fédéral. En effet, la force dérogatoire du droit fédéral, garantie à l'art. 49 al. 1 Cst., fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 141 V 455 consid. 6.1 et réf. cit.). Or, en l'occurrence, la législation fédérale régit exhaustivement d'un point de vue matériel la reconnaissance des exploitations agricoles (cf. consid. 4.1); il n'est ainsi pas envisageable que le droit cantonal crée des conditions permettant une reconnaissance d'exploitation en sus de celles prévues par le droit fédéral.

5.9 Il suit de là que l'autorité inférieure était autorisée à prononcer une taxe pour le dépassement d'effectif relatif à l'année 2012. Le fait que la décision de reconnaissance soit entrée en force en 2014 n'a aucune incidence sur la situation juridique constatée pour 2012. Toutefois, c'est à juste titre qu'il a été attendu l'entrée en force de la décision du SAgrri pour prononcer la taxe correspondant au dépassement de l'effectif autorisé, l'effet suspensif ayant paralysé les conséquences légales liées à ladite décision.