



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

Tribunal cantonal
Kantonsgericht

601 2010-138

Arrêt du 23 août 2012

I^E COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION	Présidente:	Marianne Jungo
	Juges:	Christian Pfammatter et Gabrielle Multone
	Greffier-stagiaire:	Philippe Tena

PARTIES **COMMUNE DE A. _____, recourante,**

contre

PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA SARINE, autorité intimée

OBJET Affaires communales

Recours du 17 novembre 2010 contre la décision du 20 octobre 2010

a t t e n d u

que, par convention de fusion (ci-après: la Convention) adoptée le 27 septembre 2002 par leurs assemblées communales, les Communes de B._____, C._____, D._____ et E._____ ont réuni leur territoire pour former la Commune de A._____ (ci-après: la Commune);

que l'art. 12 de la Convention prévoit que « *lorsqu'un parchet communal devient libre, son attribution se fera, en principe, et en cas d'intérêt, à un agriculteur domicilié dans ce village, ceci pour une durée de 20 ans* »;

que, du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2009, la Commune a affermé l'art. fff dénommé "G._____", formé d'un alpage situé sur le territoire de E._____, à un agriculteur dudit village;

qu'en septembre 2009, elle a avisé les agriculteurs de la Commune du fait qu'elle avait décidé de diviser l'art. fff en deux parchets - une partie destinée au pâturage (61'739 m²), l'autre au fanage (37'215 m²) - qui seraient mis en location dès le 1^{er} janvier 2010, et qu'elle a invité les personnes intéressées à présenter une offre motivée;

que plusieurs agriculteurs de la Commune ont déposé leurs offres, notamment H._____, domicilié à E._____, ainsi que la société I._____ de ce village, agissant en faveur de ses membres agriculteurs;

que, le 2 novembre 2009, le Conseil communal a décidé d'attribuer l'affermage du pâturage G._____ à J._____, et de la parcelle de fanage à K._____ et L._____, tous trois domiciliés à D._____;

que les contrats de bail à ferme ont été signés le 14 décembre 2009;

que, par décision du 6 avril 2010, statuant sur les recours interjetés par H._____ et la société I._____, le Préfet de la Sarine (ci-après: le Préfet) a annulé la décision du 2 novembre 2009, pour défaut de motivation et de récusation, et renvoyé la cause à la Commune pour nouvelles décisions;

que, statuant à nouveau en séance du 19 avril 2010 sur l'attribution des deux parchets communaux, le Conseil communal a décidé de les affermer à J._____ et à K._____ et L._____, confirmant ainsi ses précédentes décisions;

que, les 26 et 27 mai 2010, H._____ et la société I._____ ont recouru contre cette décision auprès du Préfet, en faisant valoir principalement que l'affermage des parchets sis dans le village de E._____ à des agriculteurs domiciliés à D._____ constituait une violation de l'art. 12 de la Convention;

que, dans ses observations sur recours, la Commune a rappelé que, selon l'art. 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LALBFA; RSF 222.4.3), les contrats d'affermage sont en principe conclus de gré à gré et que cette disposition de rang supérieur - qui prime l'art. 12 de la Convention - lui confère un large pouvoir d'appréciation dans l'attribution des parchets communaux;

qu'invité à se prononcer sur l'interprétation à donner aux notions utilisées à l'art. 12 de la Convention, le Service des communes (ci-après: le Service) s'est déterminé le 23 septembre 2010 et a notamment relevé que:

"le mot "village" doit se comprendre comme étant une des anciennes communes qui ont fusionné pour devenir A._____. Dès lors cet art. 12 signifie que si un parchet situé dans une ancienne commune devient libre, son attribution se fera, en principe, et en cas d'intérêt, à un agriculteur domicilié dans cette même ancienne commune, ceci pour une durée de vingt ans. Donc, si un parchet communal situé à E._____ devient libre, il doit en principe être loué à un agriculteur domicilié sur le territoire de l'ancienne commune E._____. Par ailleurs, l'expression "en principe" signifie que, pour déroger à la règle de l'art. 12, il faut un motif fondé et pertinent. A défaut d'un tel fondement, la règle doit être obligatoirement appliquée. Cette obligation ne saurait être limitée par l'art. 3 LALBFA...";

que, par décision du 20 octobre 2010, le Préfet a admis les recours et renvoyé l'affaire à la commune pour nouvelles décisions, au motif que la Commune avait violé l'art. 12 de la Convention en louant un alpage situé sur le territoire de E._____ à des agriculteurs domiciliés dans le village de D._____;

que les fermiers concernés n'ont pas contesté cette décision;

qu'agissant le 18 novembre 2010, la Commune a contesté devant le Tribunal cantonal la décision préfectorale, en concluant à son annulation. Elle considère que son choix est conforme à la loi (art. 3 LALBFA), laquelle prime sur la règle conventionnelle; au demeurant, l'art. 12 de la Convention permet à la commune d'affermier ses parchets à des habitants non domiciliés dans le village lorsque des raisons valables le justifient. Selon elle, tel est le cas en l'espèce. En effet, les fermiers choisis par la commune exploitent des terres attenantes ou proches de l'alpage G._____, leur domaine est plus petit que celui des agriculteurs concurrents du village et leur exploitation mérite particulièrement d'être soutenue, dès lors que K._____ a investi 100'000 francs pour la construction du chemin d'accès à sa ferme et qui dessert aussi l'alpage G._____, et que l'entreprise de J._____ possède le label de production agricole biologique;

c o n s i d é r a n t :

que la commune a qualité pour recourir au sens des art. 155 al. 2, 2^e phrase, de la loi sur les communes (LCo; RSF 140.1) en relation avec l'art. 76 let. b du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 79 à 81 CPJA), le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c CPJA, l'avance de frais ayant en outre été versée dans le délai imparti (art. 128 al. 2 et 3 CPJA);

qu'il y a dès lors lieu d'en examiner les mérites;

que selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours 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, le Tribunal administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA);

que l'art. 3 al. 1 LALBFA énonce que les contrats de bail à ferme sont, en principe, conclus de grés à gré;

que l'art. 12 de la Convention de fusion prévoit que lorsqu'un parchet communal devient libre, son attribution se fera, en principe, et en cas d'intérêt, à un agriculteur domicilié dans ce village, ceci pour une durée de 20 ans;

que, contrairement à l'avis de la recourante, cette disposition n'est pas contraire à la norme législative; en effet, la Convention fixe des critères de sélection pour l'attribution des terres - en l'occurrence le cercle des personnes auxquelles le parchet peut être attribué - alors que la loi définit le mode d'attribution du fermage;

que par ailleurs, comme l'a rappelé le Service dans son avis du 23 septembre 2010, les communes ont été averties que l'introduction dans la Convention de clauses restrictives concernant l'attribution des parchets communaux pourrait être très contraignante pour la nouvelle commune;

que les communes ont cependant opté pour leur maintien dans la Convention de fusion, malgré les réserves émises par les instances consultées;

qu'il est manifeste dès lors que la Commune recourante est tenue d'appliquer la Convention telle qu'approuvée par les assemblées communales concernées et par le Grand Conseil (cf. ROF 2002 121) et qu'elle se doit d'attribuer les parchets communaux d'un village prioritairement aux agriculteurs domiciliés dans ledit village;

qu'une dérogation au critère relatif à la localisation du fermier et des terres n'est envisageable qu'en cas de circonstances particulières, lesquelles ne sont pas réalisées en l'espèce;

qu'en effet, force est de constater que la recourante a reçu des offres d'agriculteurs de E._____, mais qu'elle les a écartées au profit d'agriculteurs de D._____;

que les explications qu'elle donne pour justifier son choix - la proximité des terres, le label de culture biologique ou le financement d'une route d'accès - ne justifiaient manifestement pas d'écarter les agriculteurs de E._____, conventionnellement prioritaires, dans la mesure où aucun élément objectif et sérieux ne s'opposait à ce que les parchets leur soient attribués. En tous les cas, la Commune n'en a pas invoqués;

que dans ces conditions, force est de constater que l'autorité intimée n'a pas violé la loi, ni commis un quelconque excès ou abus de son pouvoir d'appréciation en retenant que la Commune avait violé l'art. 12 de la Convention de fusion en affermant l'alpage G._____ à des agriculteurs domiciliés dans le village de D._____, nonobstant les offres, recevables et sérieuses, d'agriculteurs de E._____;

que, manifestement bien fondée, la décision préfectorale doit dès lors être confirmée et le recours rejeté;

que vu l'issue du recours et dès lors que les intérêts patrimoniaux de la Commune sont en jeu, celle-ci doit supporter les frais de procédure (art. 133 CPJA);

l a C o u r a r r ê t e :

I. Le recours est rejeté.

Partant, la décision préfectorale du 20 octobre 2010 est confirmée.

II. Les frais de procédure, par 600 francs, sont mis à la charge de la Commune recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais versée, le solde - soit la somme de 300 francs - restant dû.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant 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).

Givisiez, le 23 août 2012/mju

Le Greffier-stagiaire:

La Présidente: