

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

III^e COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 3 juillet 2003

Statuant sur le recours interjeté le 10 mai 2002
(3A 02 69)

par

la **Commune X**, agissant par son Conseil communal,

contre

la décision rendue le 1^{er} mars 2002 par l'**Autorité foncière cantonale**,

**(Acquisition de terres agricoles par échange/
prix licite; art. 66 LDFR)**

C o n s i d é r a n t :

En fait:

- A. Par acte notarié, la Commune X (ci-après: la commune) et Y ont procédé à deux échanges. Par "l'échange I / zone industrielle - zone agricole", la commune se déclare acquéreur des immeubles, art. 788 (chemin et champ de 6'315 m²) et 598 (pré et champ de 10'926 m²) du RF de X, situés en zone à bâtir industrielle, propriétés de Y, agriculteur à X. En échange, le précité reçoit l'immeuble, art. 1152 (pré de 20'833 m²) du RF de X, situé en zone agricole. Par "l'échange II / zone de protection", la commune acquiert de Y les immeubles art. 840, 841, 843 et une part des art. 448 et 831, soit 4'273 m², situés en zone agricole, mais de protection de source, et le précité reçoit, en échange, 1'908 m² de terres agricoles.
- B. Le même jour, les signataires du contrat d'échange ont requis de l'Autorité foncière cantonale (ci-après: AFC) qu'elle autorise l'acquisition des terrains par échange, dans la mesure où elle porte sur des immeubles agricoles. S'agissant de l'échange I convenu entre la commune et Y, il est précisé que seul l'immeuble acquis par ce dernier est soumis à la loi sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11). Le précité est agriculteur et exploitant à titre personnel d'un domaine de 42 ha, dont 24 ha en propriété et 18 ha en location, et les terres qu'il compte acquérir par cet échange se trouvent dans le rayon de son exploitation. Selon les intéressés, le prix n'est pas surfait, aucune soulte n'est payée et la surface agricole de Y est augmentée; cette augmentation compense la moins-value de l'art. 831 attribué et vaut indemnité pour l'inconvénient des restrictions dans l'exploitation des surfaces se trouvant en zone de protection des sources. Concernant l'échange II, il est demandé à l'AFC de constater que les terrains agricoles acquis par la commune ne sont pas appropriés à l'usage agricole, parce que situés en zone de protection des sources.

Par courrier du 20 décembre 2001, l'AFC a avisé les intéressés du fait que, dans l'échange I, le prix des terrains agricoles apparaît manifestement surfait. En effet, des terrains d'une surface quasiment identique sont échangés sans soulte alors que, pourtant, ils ont une affectation (zone agricole et zone industrielle) et, partant, une valeur vénale bien différente.

Dans leur détermination du 8 février 2002, les requérants ont contesté le caractère surfait du prix du terrain agricole échangé. Ils font valoir que les échanges I et II doivent être considérés comme une seule opération; en

outre, Y a librement consenti à cet échange qui lui procure de nombreux avantages, et en particulier de réunir des morceaux de surfaces agricoles. Le terrain qu'il cède, sis en zone industrielle, n'est pas équipé et il est grevé de restrictions du fait qu'il se trouve en partie en zone de captage de sources. Son utilisation est donc limitée, seules les entreprises dites propres étant susceptibles de l'acquérir, et il n'existe actuellement aucune demande de terrain à construire en zone artisanale et industrielle. Compte tenu de ces éléments, la valeur du terrain est bien faible.

- C. Par décision du 1^{er} mars 2002, l'AFC a autorisé, pour autant que nécessaire, le partage matériel, les morcellements et des acquisitions prévus dans le contrat d'échange, notamment l'échange II passé entre la commune et Y, en relevant que la valeur des terrains échangés apparaît comme équivalente même si la surface acquise par la commune (4'273 m²) et nettement supérieure à celle reçue par Y (1'908 m²); en effet, la valeur des terres cédées par Y est faible, celles-ci étant situées en zone de protection des eaux et n'ayant plus de vocation agricole prioritaire. Dans la même décision, l'AFC a par contre refusé l'acquisition par Y de l'immeuble (nouveau) art. 1152 du RF de X. Elle a considéré que la valeur des prestations du contrat d'échange I - qui s'opère sans soulte - est manifestement déséquilibrée. Dans son appréciation, l'AFC a retenu un prix minimal de fr. 30.-/m² pour le terrain en zone à bâtir industrielle et un prix maximal de fr. 5.-/m² pour le terrain agricole. Elle a ainsi constaté que le rétablissement d'une certaine équivalence des engagements supposerait qu'une valeur manifestement surfaite soit donnée aux terrains agricoles acquis par Y.
- D. Par écrit du 4 mai 2002, Y a formé recours devant le Tribunal administratif contre la décision de l'AFC, en tant qu'elle autorise l'échange II. Il conteste l'équivalence de valeur des surfaces échangées, en alléguant que le terrain qui lui est destiné est situé en zone de gravière, avec un potentiel d'exploitation très faible, alors qu'il cède un terrain à haute valeur fourragère. Son recours a été déclaré manifestement irrecevable, par décision présidentielle du 16 mai 2002.
- E. Par mémoire du 10 mai 2002, la commune a recouru auprès du Tribunal administratif contre la décision de l'AFC, en tant qu'elle refuse l'acquisition par Y de l'immeuble art. 1152 et, partant, met à néant l'échange I. Elle a rappelé, à titre liminaire, que le contrat d'échange passé avec Y est intervenu après de longues négociations qui ont débuté près de six ans plus tôt, lorsque le père de Y, puis ce dernier, ont manifesté leur refus de payer la taxe d'épuration des terrains sis en zone d'activité. Pour sa part, la commune a la ferme volonté de mettre en valeur la zone industrielle et artisanale sise

sur son territoire, mais l'équipement d'une telle zone nécessite des investissements importants qui doivent, de plus, être consentis dans une perspective à long terme. Ne souhaitant pas participer à de tels investissements, Y a délibérément choisi de procéder à l'échange proposé par la commune, sur la base de 1 m² pour 1 m².

Selon la recourante, l'AFC a simplement retenu que les immeubles cédés par Y sont situés en zone industrielle, sans examiner plus en détail leurs particularités. En l'espèce, 60% de la parcelle 598 est en zone de captage des sources et, partant, soumise à des restrictions de construction, et, de plus, elle est traversée d'Est en Ouest par des canalisations privées d'adduction d'eau, ce qui diminue d'autant sa valeur. La parcelle 788 est soumise à au moins trois affectations différentes : 13% de la parcelle est située en zone agricole, 15% en zone d'activité et 72 % en zone tampon, soit inconstructible, sauf pour des voies d'accès, des places de parc ou des garages à hauteur limitée. Autrement dit, sur l'ensemble des terrains cédés, seul 32% se trouve en zone d'activité sans restriction, de sorte que le prix d'échange n'est pas surfait, contrairement à l'avis de l'AFC.

La commune conteste par ailleurs la valeur du terrain sis en zone industrielle retenue par l'AFC, soit fr. 30.- / m² au minimum, en soulignant que ce chiffre ne repose sur aucune référence fiable. Elle ajoute, en outre, qu'elle prend entièrement à sa charge les frais d'échange. Elle souligne, pour le reste, que, dans la mesure où les coéchangistes conviennent que leurs terrains respectifs ont la même valeur, la détermination du prix réel de ceux-ci est sans intérêt. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que les terrains en zone industrielle peuvent devenir un véritable piège financier pour leurs propriétaires, dès lors que ces derniers peuvent être amenés à participer à leur viabilisation, même contre leur gré et sans égard aux réelles possibilités de vente. C'est dans cet esprit qu'il faut comprendre le principe de l'échange prévu dans le contrat entre les parties.

- F. Dans ses observations du 11 juillet 2002, l'AFC a conclu au rejet du recours. Elle a relevé que celui-ci contient des informations nouvelles, qui n'ont pas été portées à sa connaissance en temps opportun malgré sa demande. Néanmoins, les faits allégués n'ont aucune incidence sur la question à trancher; même si les restrictions à la construction des terrains industriels en cause peuvent limiter leur prix, il n'est pas possible de soutenir que leur valeur équivaut à celle du terrain agricole.

En droit:

1. a) Selon l'art. 88 al. 1 LDFR, un recours peut être formé dans les trente jours devant l'autorité cantonale de recours (art. 90 let. f LDFR) contre les décisions prises en vertu de la LDFR. La compétence du Tribunal administratif pour connaître du présent recours contre une décision de l'AFC, rendue en application de la LDFR, découle de l'art. 11 de la loi d'application de la LDFR (LALDFR; RSF 214.2.1).
 - b) Le refus de l'autorisation prononcé par l'AFC concerne au premier chef l'acquéreur, auquel on interdit d'acquérir une entreprise ou un immeuble agricole. L'aliénateur est cependant aussi concerné par la décision, un refus d'autorisation empiétant nécessairement sur sa liberté contractuelle, dans la mesure où le contrat conclu avec l'acquéreur est nul en raison du droit public. Au même titre que l'acquéreur, il est ainsi légitimé à exercer ses droits de partie en procédure et à faire usage des voies de recours (cf. B. STALDER *in* Le droit foncier rural, Brugg 1998, commentaire ad art. 61 LDFR, p. 575s; art. 84 let. a LDFR). Partant, la commune, aliénatrice des immeubles agricoles en cause, a qualité pour recourir au sens de l'art. 76 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).
 - c) Interjeté le 10 mai 2002 contre une décision rendue le 1^{er} mars 2002, mais postée le 8 avril 2002, le recours respecte le délai et les formes prévus par la loi (art. 88 al. 1 LDFR et 30 al. 2, 80 et 81 CPJA).

Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.
 - d) En vertu de l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours peut être formé (let. a) pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et (let. b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Dans la mesure où aucune des situations prévues aux lettres a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée, le Tribunal administratif ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision entreprise.
2. a) Selon l'art. 61 LDFR, celui qui entend acquérir une entreprise ou un immeuble agricole doit obtenir une autorisation (al. 1). L'autorisation est accordée lorsqu'il n'existe aucun motif de refus (al. 2). Sont des acquisitions le transfert de la propriété, ainsi que tout autre acte juridique équivalant économiquement à un transfert de la propriété (al. 3).

L'acquisition donnant lieu à autorisation, au sens de l'art. 61 al. 3 LDFR, peut ainsi consister en une vente, un échange, une donation ou encore une donation mixte (Y. DONZALLAZ, Commentaire de la LDFR, Sion 1993, no 544, p. 154). Dans le cas d'un échange entre un terrain agricole et un terrain à autre vocation, la nécessité d'une autorisation se limite exclusivement aux immeubles agricoles susceptibles d'être acquis dans le cadre de l'échange; néanmoins, du point de vue du droit privé, le refus de l'autorisation a assurément pour conséquence l'échec de l'échange dans son ensemble (STADLER, p. 580).

- b) En vertu de l'art. 63 al. 1 let. b LDFR, l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole est refusée lorsque le prix convenu est surfait.

L'art. 66 LDFR précise que le prix d'acquisition est surfait quand il dépasse de plus de 5 % le prix payé en moyenne pour des entreprises ou des immeubles agricoles comparables de la même région au cours des cinq dernières années.

L'art. 66 LDFR contient des notions juridiques indéterminées. Il s'agit tout d'abord de ce qui est comparable et, ensuite, de la notion de "même région". S'agissant d'apprécier ces deux concepts, l'autorité jouit d'une certaine marge d'appréciation (Y. DONZALLAZ, Pratique et jurisprudence de droit foncier rural 1994-1998, Sion 1999, p. 218 n° 568). Seuls les prix résultant de ventes volontaires peuvent servir de comparaison, car le prix licite n'est pas applicable aux mutations au sein de la famille (H. R. HOTZ, Le droit foncier rural, Brugg 1998, ad art. 66 LDFR, p. 647), en cas de procédure d'exécution forcée (cf. art. 63 al. 2 LDFR) ou lors d'acquisitions faites par les pouvoirs publics (cf. art. 65 LDFR). Selon le Tribunal fédéral, la fixation du prix licite peut être opérée en fonction de données statistiques ou être le fruit de l'activité des Offices agricoles et des tribunaux. A défaut, c'est par le biais de l'expertise que cette valeur doit être arrêtée (DONZALLAZ, Pratique..., p. 226 n° 589).

Le législateur n'a prévu aucune exception au dépassement de la limite de prix. Cette limite de prix est ainsi absolue; son dépassement doit avoir pour conséquence un refus de l'autorisation (cf. art. 61 al. 2 LDFR). Si l'autorité compétente en matière d'autorisation arrive à la conclusion qu'un prix surfait a été convenu, elle ne peut pas réduire ce prix, mais doit refuser l'autorisation d'acquérir; le contrat liant les parties est ainsi réduit à néant (STALDER, commentaire ad art. 63, p. 603).

- c) Dans le cas d'espèce, la commune et Y ont passé un contrat d'échange de terrains, au terme duquel, et pour l'essentiel, ce dernier acquiert des terres agricoles en échange de terrains sis en zone à bâtir industrielle, d'une part

(échange I), et en zone de protection, d'autre part (échange II). Conformément à l'art. 61 LDFR, l'acquisition de terres agricoles par voie d'échange est soumise à autorisation. Cette autorisation a en l'occurrence été admise par l'AFC pour l'échange II et refusée pour l'échange I, au motif que le prix convenu est surfait.

3. A l'appui de son recours, la commune relève tout d'abord que les différents échanges de terrains qu'elle a convenus avec Y doivent être appréciés comme un tout.

Il est clair que les deux échanges entre la commune et Y, stipulés dans le contrat notarié, forment une seule opération immobilière. On voit mal en effet l'intérêt d'un agriculteur à acquérir moins de 2'000 m² de terres agricoles - comme prévu dans l'échange II - si ce n'est en complément d'une exploitation; or, c'est bien celle-ci qui est l'objet essentiel de l'échange I. Il n'en demeure pas moins que les parties ont passé deux contrats de transfert de terrains (l'échange I et l'échange II) et qu'elles ont fixé des objets et des contre-prestations distincts pour chacun d'eux. Dans ces conditions, c'est à juste titre que l'AFC s'est déterminée sur les deux échanges et, en particulier, qu'elle a examiné, pour chacun, l'équivalence des prestations cédées et reçues.

S'agissant de l'échange II, l'AFC a autorisé l'acquisition par Y de 1'908 m² de terres agricoles en échange de 4'273 m² de terrain situé en zone de protection des sources. Cette décision étant désormais entrée en force, il n'y a pas lieu de la remettre en cause dans la présente procédure. Tout au plus convient-il de souligner que cette opération n'a pas placé l'agriculteur dans une situation particulièrement avantageuse - et de loin s'en faut - apte à justifier une certaine compensation qui pourrait être reportée dans l'autre transaction. En effet, si l'on retient pour les terres agricoles cédées par la commune un prix maximal de fr. 5.-/m², celles cédées en échange par Y doivent être estimées à quelque fr. 2,30 / m², montant dérisoire, nonobstant leur situation en zone protégée.

4. Pour l'échange I, l'AFC a considéré que l'équilibre des prestations conduit à une estimation du terrain agricole à un prix manifestement surfait et, partant, elle a refusé d'accorder l'autorisation d'acquérir ces terrains.
 - a) A ce propos, la commune rétorque que les cocontractants ont manifesté librement leur volonté de procéder à l'échange de terrains, selon les modalités prévues dans le contrat, et qu'en particulier l'agriculteur n'est pas lésé par cette opération immobilière, pourtant mise à néant par l'AFC.

Il ressort clairement du contrat en question que chacun des contractants entendait recevoir une certaine surface de terrains en contrepartie d'une autre, c'est-à-dire se procurer une chose contre une autre. En effet, l'élément essentiel de l'échange est bien le transfert réciproque de biens - en l'occurrence de biens immobiliers - et non le versement d'une somme d'argent; d'ailleurs, aucune somme d'argent, sous forme de soulte, n'a été prévue dans cette affaire. Se fondant sur ces principes généraux du droit privé, le Tribunal administratif avait relevé - dans un arrêt non publié du 21 juin 1995 portant sur un échange de quelque 5'000 m² de terrain à bâtir contre 40'000 m² de terrain agricole et en vue duquel l'AFC avait autorisé l'acquisition des terres agricoles - qu'en cas d'échange de terrains, la question du prix n'est pas déterminante. Cette jurisprudence a été contestée par la doctrine, qui a souligné qu'une telle approche de la question est contraire aux principes énoncés par la LDFR; la question de savoir si le prix du transfert est licite ou non doit en effet se poser indépendamment du type d'acte générateur d'obligations, dès lors qu'il tombe dans l'une ou l'autre des hypothèses prévues par l'art. 61 al. 3 LDFR (cf. DONZALLAZ, Pratique..., no 575s). Partant, l'échange (de terrain à bâtir contre du terrain agricole) ne permet pas d'éviter la règle du prix licite (cf. HOTZ, commentaire ad art. 66 LDFR, no 26).

- b) L'autorité de céans ne peut que se rallier à ces considérations, conformes au droit et déjà suivies par l'autorité de première instance dans sa décision contestée. Ainsi, dans la mesure où l'échange porte sur des terres agricoles, le transfert de celles-ci est soumis au régime et aux restrictions de droit public prévus par la LDFR et, en particulier, le prix du terrain agricole transféré ne doit pas être surfait. Autrement dit, pour que le transfert d'une propriété agricole par voie d'échange de bien-fonds soit autorisé, la comparaison de la valeur des prestations cédées et reçues ne doit pas faire apparaître le prix du terrain agricole comme dépassant de 5% le prix payé en moyenne pour des entreprises ou des immeubles agricoles comparables de la même région au cours des cinq dernières années (art. 66 LDFR). Toute autre solution permettrait d'éviter la règle du prix licite et, dès lors, elle serait contraire au droit.

Notons à ce propos que, pour un échange de terrains agricoles opéré en vue d'une amélioration structurelle (art. 57 LDFR), le législateur n'a pas prévu de limiter la surface des portions à échanger. Cette limitation n'est pas nécessaire, parce que l'échange de terrains en donne le cadre: lorsque la qualité du sol est identique, l'échange porte sur les surfaces égales alors qu'en cas de qualité différente, la nécessaire équivalence de rendement des portions échangées est atteinte par des surfaces moindres, respectivement supérieures (H. SPÄTI, *in* Le droit foncier rural, Brugg 1998, commentaire ad art. 57 LDFR, p. 534). S'agissant par contre de terrains dont l'affectation est

différente - comme ici, un terrain agricole et un terrain en zone industrielle - la doctrine propose de procéder à une estimation de la parcelle non agricole et de déterminer le prix licite valable pour une parcelle agricole de même contenance et caractéristiques. Ce n'est que tant que la valeur de la parcelle non agricole est égale ou inférieure au prix licite que la vente peut être autorisée (cf. DONZALLAZ, Pratique ..., no 576).

- c) En l'occurrence, l'échange I est basé sur le principe 1 m² de terres agricoles contre 1 m² de terres constructibles. Pour l'AFC, ce calcul n'est pas acceptable et fait nécessairement apparaître le prix du terrain agricole comme surfait.

Le point de vue de l'AFC échappe à toute critique. Par principe, en effet, un terrain destiné à la construction a une valeur nécessairement plus élevée qu'un terrain agricole, par nature inconstructible et qui, vu les restrictions auxquelles le soumet la LDFR, échappe aux règles ordinaires de l'offre et de la demande et interdit de surcroît toute utilisation non directement liée à l'agriculture.

Les explications données à l'AFC par les cocontractants pour tenter de démontrer l'équivalence des prestations dans l'échange en cause ne sont pas convaincantes. En effet, la valeur marchande d'un terrain sis en zone industrielle - et de surcroît dans une commune qui manifeste clairement ses intentions de viabiliser cette zone et d'y favoriser l'implantation d'entreprises industrielles - est, à l'évidence, très largement supérieure à celle d'un terrain agricole, et cela, même s'il n'est pas équipé. En outre, les restrictions qui touchent une partie de ce terrain - et qui font que seules les entreprises dites propres sont susceptibles d'exploiter ces parcelles à bâtir - ne sont pas aptes à dévaluer sa valeur de vente au point de devoir l'estimer au prix d'un terrain agricole. Enfin, il n'est nullement établi qu'il n'existe actuellement aucune demande de terrain à construire de ce type, comme le prétend la recourante. Preuve en soit, du reste, que la commune elle-même est intéressée par l'acquisition de ces parcelles, laquelle s'inscrit dans le cadre de ses objectifs de mise en valeur de la zone industrielle et artisanale de son territoire.

Pour le reste, il n'est pas mis en doute que l'échange serait susceptible d'améliorer l'exploitation de l'agriculteur concerné, en permettant de regrouper des parcelles dans son rayon d'exploitation. Cet argument, s'il peut être pris en compte dans la fixation du prix licite du terrain agricole, est sans incidence sur la détermination du prix du terrain à bâtir qu'il cède en échange. En outre, les frais, certes conséquents, découlant du changement d'affectation des terres anciennement agricoles de Y - en particulier les taxes de raccordement - sont inhérents à la propriété de biens-fonds en zone constructible et ils n'en déprécient pas la valeur vénale.

- d) La recourante conteste la valeur des terrains industriels, estimée par l'AFC à fr. 30.-/m² au minimum. Selon elle, ce prix est totalement illusoire et déterminé de manière arbitraire. Par contre, elle ne formule aucune objection sur le prix licite du terrain agricole, fixé à fr. 5.-/m² par l'AFC.

Bien que l'estimation de l'AFC paraisse soutenable, compte tenu des prix moyens pratiqués dans le canton et de la situation des terrains en cause, force est de constater, avec la recourante, que l'autorité de première instance n'a fourni aucune donnée probante apte à justifier le bien-fondé de son appréciation. Le dossier qu'elle a produit ne dévoile pas davantage la nature de ses sources. Rien n'indique, en particulier, que l'AFC se soit basée sur des critères comparatifs fiables, ou sur une statistique des ventes immobilières de même nature opérées durant ces dernières années dans la région ni, surtout, sur une estimation officielle de la valeur marchande des parcelles industrielles en question.

Cela étant, vu les modalités du contrat d'échange (1 m² pour 1 m²) et le peu d'informations complémentaires données par les parties pour corroborer cette option - pourtant expressément annoncée par l'AFC comme paraissant inacceptable au regard de l'art. 66 LDFR - ce défaut de motivation ne constitue pas une irrégularité susceptible de justifier l'annulation de la décision attaquée. Peu importe en effet que le prix du terrain industriel en cause ait été surestimé par l'AFC dans sa décision - ce qui au demeurant n'est pas établi - dès lors qu'en réalité, il ne peut manifestement pas correspondre au prix licite du terrain agricole, sauf circonstances exceptionnelles dûment justifiées. Par principe, l'échange de terrain agricole contre du terrain industriel de surfaces quasi-identiques fait nécessairement apparaître le prix du terrain agricole comme surfait et, partant, l'acquisition de celui-ci doit être refusée.

5. a) Dans son recours, la commune a cependant apporté des indications complémentaires sur la nature du terrain sis en zone à bâtir industrielle. Elle a précisé, en substance, que sur la totalité de la surface proposée par Y en échange des parcelles agricoles de la commune, 37% se trouve en zone de protection des sources, 5% en zone agricole, 26% en zone tampon, inconstructible si ce n'est pour des voies d'accès, des places de parc ou des garages à hauteur limitée, et 32% seulement en zone d'activité non restreinte. Dans ses observations sur le recours, l'AFC a relevé, à juste titre, que ces indications, nouvelles et complémentaires, n'avaient pas d'incidence sur le sort du litige.
- b) Force est en effet de constater qu'un tiers de la surface à bâtir - soit près de 5'800 m² - n'est soumis à aucune restriction. Partant, il est incontestable que

son prix est plusieurs fois supérieur à celui du terrain agricole cédé en échange. Plus d'un autre tiers est susceptible d'être construit et exploité à des fins industrielles ou artisanales, sous certaines conditions relevant de la protection des eaux. Indéniablement, la valeur marchande de cette part, soumise à des restrictions limitées, est également supérieure au prix licite. Il en va de même de la zone tampon, nonobstant les limitations de construction qui l'affectent, ce d'autant plus qu'elle est valorisée par la parcelle qu'elle dessert. Reste la petite zone agricole, insignifiante par sa surface, dont la valeur n'excède pas non plus celle d'une même surface cédée par la commune.

- c) La commune fait encore valoir qu'elle prend à sa charge les frais importants des verbaux de géomètre et de l'acte notarié, sans pour autant chiffrer le montant de sa contribution. Celle-ci ne peut, dans ces conditions, être prise en compte dans la détermination de l'équivalence des prestations, d'autant plus que ces frais couvrent toutes les transactions, objets du contrat d'échange notarié du 16 novembre 2001. Elle ne saurait, quoiqu'il en soit, permettre un rétablissement suffisant de la valeur des prestations cédées et échangées.
6. a) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, l'autorité de céans constate que l'appréciation de l'AFC, selon laquelle la valeur des prestations échangées conduit à un prix surfait du terrain agricole cédé, échappe à toute critique. C'est à bon droit, dans ces conditions, qu'elle a refusé l'autorisation d'acquérir les immeubles agricoles, purement et simplement. Il ne lui incombait pas, en effet, de fixer le montant d'une soulte ou de proposer d'autres modalités d'échange (cf. dans ce sens STALDER, commentaire ad art. 63, p. 603). Partant, le recours de la commune doit être rejeté et la décision de l'AFC confirmée.
- b) Si la commune et Y décident de poursuivre les négociations en vue de concrétiser le transfert des biens-fonds en question, il leur est loisible de solliciter l'avis de l'AFC pour la fixation de modalités contractuelles conformes à l'art. 66 LDFR.
 - c) En cas de recours, la partie qui succombe supporte les frais de procédure (cf. art. 131 al. 1, 1^{ère} phrase CPJA). Toutefois, des frais de procédure ne peuvent pas être exigés de la Confédération, de l'Etat, des communes et d'autres personnes morales de droit public, ainsi que des particuliers et des institutions privées chargées de tâches de droit public, à moins que leurs intérêts patrimoniaux ne soient en cause (art. 133 CPJA). Dans le cas d'espèce, les intérêts patrimoniaux de la commune - qui agit comme partie à

un contrat d'échange de terrains avec un particulier - sont manifestement en cause, de sorte qu'elle doit supporter les frais de la procédure qu'elle a engagée.

303.11