



3A 2006-179

Arrêt du 5 novembre 2008

III^e COUR ADMINISTRATIVE

PARTIES

X. et son fils Y., recourants, représentés par Me Jean-Jacques Collaud, avocat, rue de Romont 18, case postale 344, 1701 Fribourg,

contre

COMMUNE DU HAUT-VULLY, case postale 39, 1789 Lugnorre, **intimée**,

PREFECTURE DU DISTRICT DU LAC, Château, 3280 Morat, **autorité intimée**,

OBJET

Agriculture

Recours du 31 octobre 2006 contre la décision du 3 octobre 2006

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. X. et son fils Y. exploitent un domaine agricole, comprenant notamment une surface de 1,4 ha qu'ils louent à la Commune du Haut-Vully. Ayant appris que des terres communales louées par un particulier allaient être libérées, Y. a écrit au conseil communal et l'a informé de son intérêt à louer de nouvelles terres.

Le 1^{er} juin 2004, le conseil communal a adopté un nouveau règlement d'attribution concernant la location des terres communales et a également édité une nouvelle liste d'attribution de ces dernières. En juillet 2004, X. et Y. ont manifesté leur désaccord face aux critères d'attribution fixés dans le nouveau règlement communal.

B. Par courrier du 30 juin 2004, la Chambre fribourgeoise d'agriculture a indiqué à la commune que la méthode d'adjudication des terres aux agriculteurs comportait "la grave lacune de ne pas tendre vers une répartition équitable de la surface à disposition" et qu'il était "regrettable que [le] système ne comporte aucun élément qui vise à corriger la situation".

La commune a demandé des renseignements à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après: la DIAF ou la Direction), à la Chambre fribourgeoise d'agriculture et à l'Association suisse pour l'aménagement national (ci-après: ASPAN).

La Direction a précisé que la commune disposait d'une large autonomie pour la fixation des critères d'attribution étant donné que les terres agricoles, propriété des collectivités publiques, font partie de leur patrimoine financier.

La Chambre fribourgeoise d'agriculture a maintenu sa position, exprimée dans son courrier du 30 juin 2004.

Quant à l'ASPAN, elle a constaté que la répartition des terres agricoles en fonction de nouveaux critères, à partir du moment où les terres étaient libérées, était juste. Par ailleurs, elle a précisé qu'il serait contraire à l'interdiction de la rétroactivité de redistribuer les terres entre tous les agriculteurs. Qui plus est, selon l'ASPAN, X. et Y. n'ont pas le droit à une indemnité de la part de l'Etat.

C. La commune a réparti les 5 ha de terres libérées en se basant sur le nouveau règlement et la nouvelle liste de 2004. Elles ont été redistribuées à parts égales à sept agriculteurs, chacun recevant environ 7'200 m² (0.72 ha).

Le 19 octobre 2004, X. a reçu une proposition de contrat de bail à ferme de la commune, portant sur une parcelle de 7'200 m². Par courrier du 28 octobre 2004, ce dernier a accepté la parcelle, tout en se réservant le droit de requérir en justice une répartition plus équitable des terres communales.

D. Par décision du 30 novembre 2004, le conseil communal a confirmé à X. et Y. le maintien des critères d'attribution et du règlement communal. Ces derniers ont interjeté un recours de droit administratif contre cette décision auprès du Préfet du district du Lac.

Dans sa décision du 3 octobre 2006, le préfet a rejeté le recours formé contre les critères établis par le règlement communal pour l'attribution des terres agricoles communales,

considérant que cette solution ne contrevenait pas à l'égalité de traitement et n'était pas non plus arbitraire.

E. Agissant le 30 octobre 2006, X. et Y. contestent devant le Tribunal administratif (depuis le 1^{er} janvier 2008, le Tribunal cantonal) la décision préfectorale du 3 octobre 2006, dont ils requièrent l'annulation, de même que celle du règlement communal, sous suite de frais et dépens. Ils concluent également à ce que les terres libérées depuis 2004 et à l'avenir soient distribuées de sorte que chaque agriculteur ait dès que possible la même surface de terres agricoles. Finalement, ils demandent encore qu'ordre soit donné à la Commune du Haut-Vully d'établir un nouveau règlement communal relatif à la distribution des terres communales qui soit conforme au principe de l'égalité de traitement.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants invoquent en substance que la liste d'attribution des terres communales établie constitue une violation crasse du principe de l'égalité de résultat. Ils estiment en effet avoir le droit de disposer de terres cultivables d'une surface plus ou moins équivalente à la moyenne des autres agriculteurs de la commune. Par ailleurs, ils constatent que le règlement communal ne repose sur aucun motif sérieux, objectif ou raisonnable et conduit à un résultat choquant le sentiment de justice et d'équité.

F. Dans ses observations du 14 novembre 2006, le conseil communal conclut au rejet du recours. Il relève que s'il y a une inégalité entre tous les locataires, cette dernière est antérieure au règlement de 2004.

Appelé à se déterminer, le Préfet du district du Lac a maintenu sa décision du 3 octobre 2006 et conclut au rejet du recours. Il précise que, dans le domaine de l'affermage des terres communales, le principe d'égalité de traitement signifie que la commune est obligée de respecter des critères objectifs et non discriminatoires pour l'attribution des terres à disposition. Contrairement à l'opinion des recourants, cela n'implique pas que chaque intéressé doive recevoir la même surface disponible de terrain. Le préfet estime qu'en adoptant un système avec des critères objectifs et adéquats et qui ne comportent aucune discrimination, la commune a pleinement satisfait les exigences du principe de l'égalité de traitement.

G. Un deuxième échange d'écriture a eu lieu, au cours duquel les parties ont maintenu leurs positions.

e n d r o i t

1. a) En vertu de l'art. 155 al. 2 de la loi sur les communes (LCo; RSF 140.1) et de l'art. 114 al. 1 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le Tribunal cantonal est l'autorité compétente pour connaître des recours contre les décisions prises par un préfet.

b) Le recours interjeté le 30 octobre 2006 contre une décision du 3 octobre 2006 a été formé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 à 81 CPJA). Partant, le Tribunal cantonal peut donc en examiner les mérites.

2. a) L'art. 8 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) proclame que "tous les êtres humains sont égaux devant la loi". Ce principe vise l'attitude que doivent adopter les différents organes de l'Etat dans la vie de tous les jours. Il vise à atteindre une égalité de résultats, à savoir un traitement égal de personnes se trouvant dans une situation semblable. Le principe de l'égalité dans la loi s'adresse au législateur, tant formel que matériel. Il signifie que le législateur - fédéral, cantonal et communal - doit respecter le principe d'égalité quand il adopte des lois (A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. 1, Berne, 2000, p. 483s). Selon la jurisprudence, le principe d'égalité interdit, dans ce contexte, de faire, entre divers cas, des distinctions qu'aucun fait important ne justifie, ou de soumettre à un régime identique des situations de fait qui présentent entre elles des différences importantes et de nature à rendre nécessaire un traitement différent (ATF 116 Ia 113; 123 I 112).

Un changement de jurisprudence dans l'interprétation de la loi, ou de la pratique administrative là où l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation, ne signifie pas en soi-même une inégalité de traitement: ce serait exclure la faculté de corriger des erreurs, de s'adapter à la modification des circonstances. Peu importe alors que les cas antérieurs puissent paraître privilégiés, dès lors que le revirement, ou une application plus restrictive, sont motivés par des raisons pertinentes, et que la sécurité du droit n'est pas lésée (P. MOOR, *Droit administratif*, Vol. 1: Les fondements généraux, Berne, 1994, p. 463 et les références citées).

b) Une décision viole le principe de l'égalité lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 129 I 113 consid. 5.1; 125 I 1 consid. 2b/aa p. 4 et la jurisprudence citée).

3. Le principe d'égalité de traitement et celui de l'interdiction de l'arbitraire sont étroitement liés. L'art. 9 Cst. prévoit que toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. Le respect du principe de l'interdiction de l'arbitraire suppose que le juge se limite à examiner si un acte étatique repose sur des motifs sérieux, objectifs et raisonnables. Si tel est le cas, l'acte n'est pas considéré comme arbitraire (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, n° 1089 p. 531).

Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une règle ou un principe juridique clair et indiscuté ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle est insoutenable ou en contradiction évidente avec la situation de fait, si elle a été adoptée sans motif objectif ou en violation d'un droit certain; par ailleurs, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat (ATF 125 I 166, consid. 2a p. 168; 124 I 247 consid. 5 p. 250 et les arrêts cités).

4. a) En l'espèce, les recourants soutiennent que la décision du conseil communal viole le principe d'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire, dans la mesure où les critères d'attribution entretiennent les différences entre agriculteurs, par rapport aux surfaces louées, puisque chacun d'eux a droit à une surface supplémentaire, peu importe qu'il exploite déjà peu ou beaucoup de terres agricoles communales. Ils estiment qu'ils auraient dû pouvoir disposer de terres cultivables d'une surface plus ou moins équivalente

à la moyenne des autres agriculteurs de la commune, soit quatre hectares. Ils reconnaissent toutefois que les critères retenus dans le règlement garantissent un tournus équitable dans l'attribution des terres mais soulignent que ce tournus maintient intégralement l'inégalité préexistante.

b) En premier lieu, il convient de relever que les terres agricoles, propriétés de collectivités publiques, notamment des communes, font partie de leur patrimoine financier. S'agissant de la gestion de ce patrimoine, la commune dispose d'une large autonomie. Par conséquent, la Commune du Haut-Vully était libre d'établir ou non un règlement ainsi que des critères pour l'attribution des terres communales libérées. Par souci de transparence, la commune a choisi d'adopter un règlement, lequel répartit les terres agricoles en fonction de nouveaux critères, et ce dès qu'elles sont libérées.

Selon l'art. 7 du règlement communal, le mode d'attribution des terres communales est fixé selon les critères suivants: année de la dernière attribution, enfants à charges, enfants collaborateurs dans l'exploitation, et pour départager les ex aequo après les trois premiers critères, la surface déjà louée sera prise en compte pour déterminer l'attribution d'une parcelle. Différentes valeurs ont encore été attribuées à chaque critère: pour l'année d'attribution, les valeurs de calcul sont données au prorata de la dernière attribution, soit un point par année jusqu'en 2003; s'agissant des enfants à charge, un point par enfant; s'agissant des enfants collaborateurs, un point par enfant; et en cas d'égalité, celui qui a la plus petite surface louée a le droit en premier à une attribution.

c) Il faut souligner que les recourants étaient ex aequo après les trois premiers critères. Etant donné qu'ils exploitent la plus petite surface communale, ils ont finalement bénéficié de la première place du classement. Les recourants auraient souhaité que la parcelle à attribuer soit divisée entre les exploitants des plus petites parcelles, de façon à rattraper leur retard vis-à-vis des locataires qui ont de plus grandes quantités de terrains communaux. Toutefois, ils perdent de vue le fait que cette différence a bel et bien été prise en compte, et leur a d'ailleurs permis d'obtenir la première place du classement.

Contrairement à leur opinion, la méthode qu'ils préconisent aurait créé une inégalité de traitement et se serait révélée arbitraire. Les agriculteurs des plus grandes parcelles n'ont pas à subir un désavantage dans l'attribution d'une nouvelle parcelle, pour le seul motif qu'ils exploitent déjà des surfaces plus importantes que les recourants. En effet, la différence qui existe entre les recourants et les autres agriculteurs, par rapport à la surface louée, résulte d'une situation bien antérieure aux années 1990, date à partir de laquelle le conseil communal a décidé de ne plus attribuer les terres communales par le biais de mise mais par contrat de location.

Cela étant, il sied de relever que les recourants ne disposent d'aucun droit à obtenir de la commune la location de terres communales.

d) Au vu de ces éléments, on ne voit pas en quoi la fixation des critères et le règlement d'attribution des terres communales seraient contraires à l'égalité de traitement et arbitraires. Tous les exploitants intéressés ont bénéficié des mêmes normes et se trouvaient donc sur un même pied d'égalité. Par ailleurs, l'attribution des terres communales repose sur des critères précis et objectifs. Par conséquent, s'il existe une inégalité entre les différents locataires des terres de la commune du Haut-Vully, celle-ci ne résulte pas du règlement communal, ni de ses critères d'attribution.

5. a) Pour les motifs qui précèdent, les arguments invoqués par les recourants ne permettent pas au Tribunal cantonal de retenir une violation du principe de l'égalité de

traitement ou de l'interdiction de l'arbitraire. Partant, la Cour constate que la décision du Préfet du district du Lac ne souffre pas la critique. Elle doit donc être confirmée et le recours rejeté.

303.13