Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour II
B-7401/2016

Arrêt du 3 août 2017

Composition

Pascal Richard (président du collège),
Ronald Flury, Vera Marantelli, juges,
Muriel Tissot, greffière.

Parties

X._____,
représenté par Maître Patrick Frunz, avocat,
recourant,

contre

Tribunal Cantonal de la République et du Canton de Neuchâtel, **Cour de droit public**,
Hôtel judiciaire, Rue du Pommier 1,
Case postale 3174, 2001 Neuchâtel 1,
autorité inférieure,

Commission de reconnaissance des formes d'exploitation agricole de la République et du Canton de Neuchâtel,
Route de l'Aurore 1, 2053 Cernier,
première instance.

Objet

Reconnaissance d'exploitation agricole.

Faits :

A.
Du 1er janvier 1999 au 31 décembre 2005, X._____ (ci-après : le recourant) et ses parents, F._____ et H._____, ont formé une société simple en vue de la gestion en commun de domaines agricoles. Dans le cadre de la liquidation de cette société, il a été prévu que l'intégralité du contingent laitier serait attribuée à X._____ dès le 31 décembre 2006. Au 1er janvier 2007, celui-ci, qui avait entamé dans l'intervalle une formation de (…), a constitué une société simple avec C._____ dans le but de gérer en commun leur domaine agricole. Cette société s'est également liée à S._____ pour constituer une communauté d'exploitation, formellement reconnue par décision du 3 décembre 2013 de la Commission de reconnaissance des formes d'exploitation agricole (ci-après : la première instance ou la commission), avec effet rétroactif au 1er janvier 2007.

B.

B.a A la suite d'une dénonciation de H._____, l'Office fédéral de l'agriculture a, par courriel du 28 mai 2014, invité la commission à réévaluer la situation, en particulier en ce qui concerne l'activité de (…) exercée par X._____.

B.b Par courrier du 25 juin 2014, la commission a informé X._____ qu'elle avait examiné sa situation d'exploitant lors de la séance du 23 juin 2014 et avait décidé de révoquer la reconnaissance de son statut, lui donnant toutefois la possibilité de faire valoir des observations.

B.c X._____ a pris position par déterminations du 26 septembre 2014, précisant notamment que son emploi à temps complet en qualité de (…) était connu de la commission de longue date.

B.d Lors de sa séance du 31 mars 2015, la commission a décidé de procéder à la révocation.

B.e Par décision du 23 juin 2015, la commission a ainsi révoqué le statut d'exploitant agricole de X._____ et de membre d'une communauté d'exploitation agricole. Elle a considéré que l'emploi de celui-ci à plein temps auprès du (…) n'était pas compatible avec son statut d'exploitant agricole membre d'une communauté d'exploitation.

C.

C.a Le 24 août 2015, X._____ a recouru contre cette décision. En sus des motifs déjà invoqués devant la première instance, il a indiqué, par courrier du 2 septembre 2015, que dans le cadre d'une procédure civile l'opposant à sa sœur, Q._____, il avait appris l'existence d'un échange de courriels, le 20 août 2014, entre cette dernière et M._____, membre de la commission, au sujet de la révocation de sa qualité d'exploitant agricole ; il en déduit une obligation de récusation dudit membre de la commission.

C.b Par arrêt du 31 octobre 2016, le Tribunal cantonal du canton de Neuchâtel a rejeté le recours de X._____. Il a considéré en substance que la communication du membre de la commission était certes inadéquate mais qu'elle ne témoignait pas encore d'une manifestation de partialité envers le recourant, précisant que dite communication correspondait à la décision prise lors de la séance du 23 juin 2014. Pour le reste, il a jugé qu'en raison de l'emploi à plein temps du recourant en dehors de la communauté, les conditions de la reconnaissance d'exploitant et de membre d'une communauté d'exploitation n'étaient plus réunies.

D.

Le 30 novembre 2016, X._____ exerce un recours auprès du Tribunal administratif fédéral contre cet arrêt concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation comme à celle de la décision de la commission. Subsidiairement, il requiert le renvoi de la cause pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A l'appui de ses conclusions, il fait valoir que M._____ a fait preuve de partialité en communiquant le contenu des discussions de la commission à une tierce personne avant d'avoir entendu le principal intéressé et d'avoir formellement statué sur la cause. Il se réfère également aux déclarations de M._____ lors de la séance de la commission du 21 octobre 2014. Il en déduit que ledit membre de la commission aurait dû se récuser. Pour le reste, il se prévaut de la protection de la bonne foi dès lors que sa situation était connue des autorités et qu'elle n'aurait nullement évolué. Il se plaint enfin d'arbitraire dès lors que la révocation est intervenue à la suite d'une campagne de dénigrement de la part de son père, indiquant pour le surplus que son emploi de (…) ne l'empêchait nullement de consacrer de nombreuses heures à l'agriculture.

E.

E.a Le 30 janvier 2017, le Tribunal cantonal du canton de Neuchâtel a conclu au rejet du recours. La première instance n'a, quant à elle, pas répondu à l'invitation du tribunal de céans.

E.b Invité à donner son avis sur l'affaire, l'OFAG a en substance indiqué que l'emploi exercé à temps plein par le recourant en dehors de l'exploitation justifiait la révocation de son statut d'exploitant agricole.

F.
Dans sa prise de position du 26 avril 2017, le recourant a confirmé les conclusions de son recours et réitéré les griefs formés à l'encontre de l'arrêt cantonal. En particulier, il a transmis une copie du jugement du Tribunal de police des Montagnes et du Val-de-Ruz du 7 mars 2017 condamnant M._____ pour violation du secret de fonction.

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

Droit :

1.

1.1 Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (cf. art. 31, 32 et 33 let. i LTAF, art. 5 al. 2 PA et art. 166 al. 2 de la loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 [LAgr, RS 910.1] en relation avec l'art. 49 de la loi neuchâteloise du 27 juin 1979 sur la procédure et la juridiction administrative [LPJA-NE, RSN 152.130]). La qualité pour recourir doit être reconnue au recourant (cf. art. 48 al. 1 PA). Les autres conditions de recevabilité sont en outre respectées (cf. art. 11, 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA). Le recours est donc recevable.

1.2 Dans la mesure où le recourant conclut à l'annulation de la décision du 23 juin 2015 de la commission, le présent recours est toutefois irrecevable, étant donné l'effet dévolutif du recours déposé auprès du tribunal cantonal (cf. ATF 126 II 300 consid. 2a et 125 II 29 consid. 1c).

2.
Selon l'art. 49 PA, le recours peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. En revanche, le grief de l'inopportunité ne peut être invoqué lorsque, comme en l'espèce, une autorité cantonale a statué comme autorité de recours.

3.
En l’occurrence, le recourant se plaint tout d’abord de partialité de la part d’un membre de la commission et se prévaut de l’art. 29 al. 1 Cst.

3.1

3.1.1 L'art. 29 al. 1 Cst. dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Selon la jurisprudence, ce droit permet également d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité ; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée (cf. arrêt du TF 2C_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.1). La récusation ne s'impose pas seulement lorsqu'une prévention effective est établie car une disposition interne de la part de la personne concernée ne peut guère être prouvée ; il suffit que les circonstances donnent l'apparence d'une prévention dans une affaire et fassent redouter une activité partiale (cf. ATF 138 IV 142 consid. 2.1). Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération ; les impressions purement individuelles d'une partie ne sont pas décisives (cf. ATF 134 I 20 consid. 4.2 ; ATAF 2007/5 consid. 2.3 et réf. cit.). La récusation sera admise dès qu'il existe une apparence objective de prévention, peu importe que le membre de l'autorité concerné se sente lui-même apte à se prononcer en toute impartialité (cf. arrêt du TF 5A_643/2010 du 11 janvier 2011 consid. 3.1).

3.1.2 Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst., l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal de fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure ne permettent pas de conclure à l'apparence de la partialité et ne justifient pas la récusation (cf. ATF 125 I 119 consid. 3f et 8a ; arrêts du TF 1C_33/2013 du 19 mai 2014 consid. 3.3 et 2C_643/2010 du 1er février 2011 consid. 5.5.1). Une autorité, ou l'un de ses membres, a en revanche le devoir de se récuser lorsqu'elle dispose d'un intérêt personnel dans l'affaire à traiter, qu'elle manifeste expressément son antipathie envers l'une des parties à la procédure ou s'est forgée une opinion inébranlable avant même d'avoir pris connaissance de tous les faits pertinents de la cause (cf. arrêts du TF 2C_975/2014 précité consid. 3.2, 2D_25/2012 du 6 novembre 2012 consid. 2.3.1 et 1C_442/2011 du 6 mars 2012 consid. 2.1 et réf. cit.).

3.1.3 Même des décisions ou des actes de procédure qui se révèlent par la suite erronés ne fondent pas en soi une apparence objective de prévention. Il n'en va autrement que si le membre d'une autorité administrative ou judiciaire a commis des erreurs grossières ou répétées constituant une grave violation des devoirs de sa charge (cf. ATF 138 IV 142 consid. 2.3 et réf. cit. ; arrêts du TF 2C_975/2014 précité consid. 3.3, 9C_499/2013 du 20 février 2014 consid. 5.3 et 1B_71/2009 du 9 juin 2009 consid. 2.1).

3.1.4 Le droit cantonal, en particulier l'art. 11 LPJA-NE, – dont la violation ne saurait en tant que telle être invoquée devant le Tribunal administratif fédéral mais uniquement sous l'angle de l'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (cf. ATAF 2016/8 consid. 5.3) – n'offre pas de garanties plus étendues que celles de l'art. 29 al. 1 Cst. Le recourant ne le prétend d'ailleurs nullement.

3.2 En l'espèce, M._____, membre de la commission, a envoyé un courriel, le 20 août 2014, à 14h36 depuis son bureau de la Chambre neuchâteloise de l'agriculture et de la viticulture à Cernier, à Q._____, sœur du recourant, au sujet de l'affaire en cours concernant celui-ci et dont le contenu est le suivant : « Le service de l'agriculture a reçu une demande du tribunal concernant ce dossier. La prise de position a déjà été établie et le concerné a déjà été informé que son statut n'était plus valable. C'est donc le tribunal qui statuera sur ce dossier à la lumière des données du service. ». Selon le jugement du Tribunal de police des Montagnes et du Val-de-Ruz du 7 mars 2017 condamnant M._____ pour violation du secret de fonction, celui-ci considérait que la commission était dessaisie de l'affaire lorsqu'il a transmis le courriel incriminé. Il ressort toutefois du procès-verbal de la séance de la commission du 31 mars 2015 que M._____ siégeait en sa qualité de membre lorsqu'il a été décidé de procéder à la révocation du statut du recourant, décision formalisée le 23 juin 2015.

3.3 La cour cantonale a jugé que le membre de la commission concerné avait certes agi avec légèreté mais n'avait pas encore témoigné d'une manifestation de partialité envers le recourant, précisant que la communication en cause correspondait à la décision prise lors de la séance du 23 juin 2014.

Ces considérations ne sauraient être suivies. En effet, la commission n'était nullement dessaisie de l'affaire et aucune décision n'avait encore formellement été prise lorsque M._____ a effectué la communication en cause à la sœur du recourant. Celui-ci devait encore pouvoir se déterminer,

ce qu'il a fait le 26 septembre 2014, si bien que ce n'est que lors de la séance du 31 mars 2015 que la décision fut arrêtée puis formalisée le 23 juin 2015. Dans ces circonstances, la communication effectuée donne à tout le moins l'apparence que M._____ s'était forgé une idée inébranlable sur l'affaire avant même que la commission n'ait entendu le point de vue du recourant et avant même qu'elle n'ait statué formellement. Le fait que celui-ci estimait être dessaisi de la cause lors de sa communication avec la sœur du recourant n'y change rien ; il lui appartenait alors, compte tenu du courriel adressé au sujet de la cause, de se récuser et de ne pas participer à la décision lors de la séance du 31 mars 2015.

Il suit de là que l'arrêt cantonal consacre une violation de l'art. 29 al. 1 Cst. en tant qu'il nie l'obligation de récusation de M._____.

3.4 Compte tenu de l'admission de ce grief de nature formelle, point n'est besoin d'examiner plus avant les autres éléments invoqués par le recourant.

En définitive, le présent recours doit être admis et l'arrêt cantonal purement et simplement annulé.

4.
Les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (cf. art. 63 al. 1, 1ère phrase 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]). Aucun frais de procédure n'est toutefois mis à la charge des autorités inférieures ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (cf. art. 63 al. 2 PA).

Vu l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu de percevoir de frais de procédure. L'avance de frais de 1'200 francs versée le 14 décembre 2016 par le recourant doit lui être restituée.

5.
L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (cf. art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 1 FITAF). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais nécessaires de la partie (art. 8 FITAF). Les frais de représentation comprennent notamment les

honoraires d'avocat (art. 9 al. 1 let. a FITAF), lesquels sont calculés en fonction du temps nécessaire à la défense de la partie représentée (art. 10 al. 1 FITAF) ; le tarif horaire des avocats est de 200 francs au moins et de 400 francs au plus (art. 10 al. 2 FITAF). Les parties qui ont droit aux dépens doivent faire parvenir au tribunal, avant le prononcé de la décision, un décompte de leurs prestations ; à défaut, le tribunal fixe l'indemnité sur la base du dossier (art. 14 FITAF).

En l'occurrence, le recourant a droit à des dépens, dès lors qu'il obtient gain de cause et est représenté par un avocat, dûment légitimé par procuration. L'intervention de celui-ci a impliqué le dépôt d'un recours de 23 pages, dont 8 concernant les faits, et d'une détermination de 4 pages pour la présente procédure. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité de l'affaire, il se justifie – au regard du barème précité et en l'absence de note de frais et d'honoraires – d'allouer au recourant une indemnité équitable de dépens d'un montant de 3'000 francs ; elle est mise à la charge de la première instance (art. 64 al. 2 PA).

6.
Il appartiendra à l'autorité cantonale de statuer à nouveau sur les frais et dépens de la procédure cantonale (art. 68 al. 5 LTF par analogie).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est admis et l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Neuchâtel du 31 octobre 2016 est annulé.

2.
Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de 1'200 francs versée par le recourant lui est restituée.

3.
Une indemnité de 3'000 francs est allouée au recourant à titre de dépens et mise à la charge de la première instance.

4.
La cause est renvoyée à l'autorité cantonale pour nouvelle décision sur les frais et dépens des instances cantonales.

5.
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant (acte judicaire ; annexe : formulaire "Adresse de paiement")
– à l'autorité inférieure (n° de réf. PORD.2015.37 ; acte judiciaire)
– à la première instance (acte judiciaire)
– au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) (acte judiciaire)
– à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (courrier A)

Le président du collège : La greffière :

Pascal Richard Muriel Tissot

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 : 7 août 2017