



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR ADMINISTRATIVE

ADM 17 / 2014

Président : Pierre Broglin
Juges : Sylviane Liniger Odiet et Philippe Guélat
Greffière : Gladys Winkler Docourt

ARRET DU 2 SEPTEMBRE 2014

en la cause liée entre

la Commune du Noirmont, Rue du Doubs 9, 2340 Le Noirmont,
- représentée par **Me Jean-Marie Allimann**, avocat à Delémont,

recourante,

et

A.,
- représenté par **Me Charles Poupon**, avocat à Delémont,

intimé,

relative à la décision de la juge administrative du Tribunal de première instance du 27 janvier 2014.

CONSIDÉRANT

En fait :

- A. A. est propriétaire d'une entreprise agricole dont les bâtiments d'exploitation sont situés sur la commune de Muriaux. Son entreprise comporte 35 hectares sur le territoire de cette commune. Le 21 août 2012, il a acheté deux immeubles agricoles, feuillets xxx et yyy, sis sur la commune du Noirmont, d'une surface totale de 8,35 ha. Par décision du 18 décembre 2012, le président de la Commission foncière rurale l'a autorisé à acquérir ces deux immeubles, considérant notamment que ces derniers, situés à une distance par voie d'accès d'environ 4 km par rapport au centre d'exploitation, se trouvaient dans un rayon d'exploitation usuel (cf. dossier JA, p. 55 et PJ 8 Me Poupon).

- B. Le 10 avril 2013, A. s'est adressé au Conseil communal du Noirmont en demandant à pouvoir lâcher du bétail bovin sur le pâturage communal, dès lors que les encrannes des terrains qu'il venait d'acheter avaient toujours été chargées sur le pâturage d'estivage du Noirmont (dossier JA PJ 1 Me Poupon). Cette demande a été rejetée par le Conseil communal le 2 mai 2013 sur la base de l'article 2 du règlement de jouissance des biens de la commune municipale du Noirmont (ci-après le règlement ; PJ 6 Me Allimann), qui reconnaît comme ayants droit les propriétaires fonciers de la commune du Noirmont, ou à défaut leurs fermiers, à condition qu'ils exploitent un domaine agricole sur le territoire communal (dossier JA PJ 2 Me Poupon). Cette décision a été confirmée sur opposition le 25 juin 2013 par le Conseil communal (dossier JA PJ 4 Me Poupon).
- C. A. a recouru contre cette décision sur opposition auprès de la juge administrative. Par jugement du 27 janvier 2014, cette dernière a admis le recours et a annulé les décisions des 2 mai et 25 juin 2013 de la commune du Noirmont. En substance, la juge administrative, se fondant notamment sur l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral dans l'affaire Jean-François Frésard contre commune du Noirmont (ATF 117 la 35 et RJJ 1991, p. 119), a considéré que l'article 2 lettre a du règlement (portant sur l'exigence d'exploiter un domaine agricole sur le territoire communal) violait les droits acquis de A. De plus, les décisions attaquées n'étaient pas fondées sur une loi et ne poursuivaient aucun intérêt public prépondérant. Par ailleurs, elle a estimé que les deux clauses contenues dans l'acte de classification permettant aux droits d'encrannes d'évoluer n'étaient pas réalisées et que l'obligation d'exploiter un domaine agricole sur le territoire communal constituait une nouvelle modalité introduite par la Commune, dépassant sa compétence.
- D. Le 21 février 2014, la commune du Noirmont, agissant par son mandataire, a recouru contre ce jugement auprès de la Cour administrative en concluant à son annulation et à la confirmation de ses décisions des 2 mai et 25 juin 2013, sous suite des frais et dépens. Elle relève notamment que dans l'affaire précitée jugée par le Tribunal fédéral, l'intéressé exploitait un domaine agricole sur le territoire de la commune du Noirmont, ce qui n'est pas le cas de A. Par cet arrêt, le Tribunal fédéral a considéré que la disposition de l'article 2 lettre b du règlement, exigeant l'hivernage du bétail sur le territoire communal, portait atteinte à ses droits acquis. Le Tribunal fédéral ne s'est pas prononcé sur l'article 2 lettre a du règlement prévoyant l'exploitation d'un domaine agricole sur le territoire communal et de plus A. n'a jamais été titulaire de droits d'encrannes sur le territoire de la commune du Noirmont, de sorte qu'il n'est pas au bénéfice de droits acquis. Par ailleurs, avant que le règlement communal ne soit adopté, les ayants droit s'étaient d'ores et déjà prononcés sur ces modifications et les avaient acceptées. Cette condition d'exploiter un domaine agricole n'est pas une nouvelle modalité, puisqu'elle a été introduite il y a 26 ans. Même si A. est propriétaire foncier sur le territoire de la Commune, il n'y exploite aucun domaine agricole, quand bien même les parcelles sises sur le territoire de cette commune sont proches de son exploitation. La décision a été rendue sur la base du règlement communal, qui constitue une base légale suffisante. En outre, s'il fallait accepter la demande de A. et celle d'autres

propriétaires fonciers, il faudrait augmenter le nombre d'encrannes disponibles pour satisfaire toutes les demandes. Comme les pâturages ne sont pas extensibles, il faudrait alors diminuer le nombre d'encrannes des ayants droit, ce qui n'est pas admissible. Enfin, les parcelles acquises par A. sur le ban du Noirmont ne représentent que un sixième de son exploitation, ce qui est infime. La décision de la commune ne porte donc pas une atteinte grave à son droit de propriété.

- E. Dans sa prise de position du 11 mars 2014, la juge administrative ne formule aucune remarque particulière au sujet du recours.
- F. De son côté, A., par son mandataire, a conclu le 17 avril 2014 au rejet du recours et à la confirmation de la décision du 27 janvier 2014 de la juge administrative, sous suite des frais et dépens. En substance, il conteste l'argumentation de la recourante et estime que c'est avec raison que la juge administrative a vu, dans les décisions incriminées de la recourante, une atteinte inadmissible à ses droits acquis, contraire à la garantie de la propriété et au principe de la bonne foi.

En droit :

1. La compétence de la Cour administrative est donnée pour statuer sur le présent recours en vertu de l'article 61 al. 1 de la loi sur les communes (LCom ; RSJU 190.11).
- 1.2 Le Conseil communal a qualité pour recourir (cf. art. 61 al. 2 LCom).
- 1.3 Pour le surplus, le recours a été déposé dans les formes et délai légaux, de sorte que toutes les conditions de recevabilité sont remplies. Il peut être ainsi entré en matière sur le recours déposé par la commune du Noirmont.
2.
 - 2.1 La décision du Conseil communal a été prise sur la base du règlement de jouissance des biens de la commune municipale du Noirmont adopté le 29 février 1988. Le chapitre premier de ce règlement précise qu'elle en est sa base historique, de la manière suivante :

"La jouissance des biens de la commune du Noirmont appartient aux propriétaires fonciers de ladite commune, dans les limites ci-après déterminées :

Les bases des droits aux pâturages communaux reposent sur les anciens documents, tels que l'Ordonnance du Prince-Evêque Guillaume Jacques, la Sentence des commis de 1702 et la classification du 31 mai 1875 qui affectent ces droits :

 1. *Aux propriétaires de terres cultivées, soit en raison de leur étendue ou contenance, soit d'après leur valeur estimative, sans distinction entre les bourgeois et les non-bourgeois.*
 2. *Aux bourgeois pauvres n'ayant pas la quantité de terres exigées par le règlement pour l'obtention d'un droit de parcours ou n'en possédant pas du tout.*

Ces bourgeois ont le droit d'estiver leur pièce de gros bétail sur les pâturages communaux ou l'équivalent en menues pièces."

En ce qui concerne les pâturages anciens, les ayants droit sont les propriétaires fonciers de la commune du Noirmont ou, à défaut, leurs fermiers, dénommés tous deux exploitants (art. 1^{er} du règlement).

Selon l'article 2 du règlement, est exploitant celui qui satisfait aux deux exigences suivantes :

- a. exploiter un domaine agricole sur le territoire communal ;
- b. hiverner le bétail sur le territoire communal.

A cet égard, on peut souligner que la lettre b de l'article 2 du règlement a été tracée à la main, vraisemblablement pour faire suite à l'arrêt du Tribunal fédéral. Cela étant, il n'a pas été formellement abrogé.

Les droits d'encrannes sont attribués aux exploitants sur la base de la superficie des terres qu'ils cultivent, soit jardin, verger, prés et champs (art. 3 al. 1 du règlement).

- 2.2 Le Tribunal fédéral a précisé dans l'arrêt Frésard que les droits d'encrannes en vigueur dans la commune du Noirmont constituent un droit de pacage qui appartient non seulement aux personnes domiciliées dans la commune, mais également à celles qui, ayant élu domicile ailleurs, sont propriétaires de terres cultivées sur le territoire communal et remplissent les conditions stipulées par la loi et les règlements du Noirmont. Ces droits de jouissance des pâturages communaux sont ainsi étroitement liés à la propriété foncière dont dispose l'ayant droit. S'agissant de la nature des droits d'encrannes, la doctrine les considère, à juste titre, comme des droits de pacage immémoriaux et leur applique par conséquent le régime juridique des droits acquis (arrêt précité consid. 2 et les références citées ; cf. également Konrad BAUMANN, La jouissance des pâturages communaux aux Franches-Montagnes, RJJ 1994 p. 219ss, p. 228).

Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a relevé que l'obligation d'hivernage (prévue par l'art. 2 let. b du règlement) n'était pas imposée aux titulaires des droits d'encrannes dans la commune du Noirmont avant l'adoption du nouveau règlement. Or, en vertu de l'acte de classification de la commune du Noirmont de 1875, le mode de jouissance des pâturages communaux n'est pas "invariable" ; il peut "subir des changements ou modifications ensuite de décisions prises par les ayants droit à cette jouissance". En d'autres termes, le mode de jouissance des droits acquis considérés ne peut en principe être modifié qu'après consultation des propriétaires des terres cultivées de la commune. Le Tribunal fédéral n'a pas tranché la question de savoir si à cette occasion il était nécessaire d'obtenir une approbation de la modification envisagée à l'unanimité des ayants droit ou simplement à leur majorité. Pour le Tribunal fédéral, il suffisait de constater qu'une décision de l'assemblée communale sans consultation des ayants droit ne peut pas changer les modalités du droit d'encrannes. Toutefois, il n'est pas exclu de considérer qu'une loi

postérieure à l'acte de classification puisse changer le mode de jouissance des encrannes. Le Tribunal fédéral a toutefois laissé cette question ouverte, dès lors qu'en l'occurrence aucune loi n'apporte de modification au régime juridique établi pour la jouissance des pâturages communaux. Sous cet angle, le règlement communal litigieux ne fait pas figure de "loi" au sens de l'acte de classification, puisque ce dernier document distingue clairement entre la loi d'une part et les règlements communaux d'autre part (arrêt précité consid. 3a). En raison de son caractère essentiellement réel, il n'est pas nécessaire de déterminer si le droit acquis invoqué par le recourant bénéficie de la garantie de la propriété ou si son respect est plutôt protégé par le principe de la bonne foi. Pour le Tribunal fédéral, quelle que soit la disposition constitutionnelle appliquée (art. 22^{ter} aCst. ou art. 4 aCst.), il apparaît d'emblée que l'article 2 let. b du règlement litigieux est incompatible avec le régime des droits acquis, dès lors que la décision communale ne poursuit aucun intérêt public prépondérant. A cet égard, le Tribunal fédéral relevait que les dix-huit bénéficiaires des droits d'encrannes non domiciliés au Noirmont exploitent leur domaine principal dans la proximité de la commune et il s'agit bien souvent de domaines à cheval sur les limites de deux communes (arrêt précité consid. 3b). En conclusion, le Tribunal fédéral a considéré que l'article 2 let b du règlement constituait une atteinte aux droits acquis considérés (arrêt précité consid. 3c).

2.3 Il y a lieu de préciser que l'arrêt précité du Tribunal fédéral ne se prononce pas sur la validité de la lettre a de l'article 2 du règlement se rapportant à l'obligation d'exploiter un domaine agricole sur le territoire communal, dès lors que seule était en cause l'obligation d'hivernage du bétail prévue par la lettre b de cette disposition.

3.

3.1 La juge administrative a relevé que la condition liée à l'obligation d'exploiter un domaine agricole sur le territoire communal constituait une nouvelle modalité inadmissible pour déterminer les encrannes. La commune recourante relève à ce sujet que la nouveauté dont il est question est une notion toute relative, puisque cette modalité a été introduite il y a vingt-six ans. Ce règlement, étant en force depuis son approbation par le Service des communes le 12 avril 1988, doit ainsi être respecté.

3.2 Lors de chaque cas d'application d'une norme, le juge est légitimé à en contrôler la validité (cf. art. 71 al. 1 Cpa). Il s'agit là du contrôle concret des normes, qui peut intervenir le cas échéant plusieurs années après leur adoption, contrairement au contrôle abstrait qui est effectué en dehors de tout cas d'application, avant la mise en vigueur de la norme, tâche confiée dans le canton du Jura à la Cour constitutionnelle (cf. BROGLIN, Manuel de procédure administrative jurassienne, no 209 ss). Dès lors, il importe peu, au cas particulier, que l'article incriminé du règlement ait été adopté il y a vingt-six ans.

3.3 Depuis l'entrée en vigueur de la LDFR le 1^{er} janvier 1994, la terminologie a quelque peu changé en ce sens que les termes de "domaine agricole" ont été remplacés,

dans la législation fédérale à tout le moins, par les termes d' "entreprise agricole". Il s'agit toutefois toujours de la même notion, à savoir une entité de terres ou d'immeubles agricoles, de constructions (bâtiments) et d'installations formant une unité économique (cf. Message du Conseil fédéral au sujet de la LDFR, FF 1988 p. 918). La doctrine et la jurisprudence rappellent que l'exploitation doit former une unité, tant sous l'angle économique que géographique (ATF 135 II 313 consid. 5.3.1; HOFER, Kommentar BGG, 2^{ème} éd., N. 32 ad art. 7).

- 3.4 En l'espèce, dans sa décision du 18 décembre 2012 se rapportant à l'acquisition, par A., des deux immeubles feuillets xxx et yyy du ban du Noirmont, le président de la Commission foncière rurale a considéré que ces derniers, situés à une distance par voie d'accès d'environ 4 kilomètres par rapport au centre d'exploitation de l'entreprise du requérant, se trouvent dans un rayon usuel d'exploitation. Dans l'arrêt Frésard, le Tribunal fédéral relève par ailleurs que les dix-huit bénéficiaires des droits d'encrannes non domiciliés au Noirmont exploitent leur domaine principal dans la proximité de la commune et qu'il s'agit bien souvent de domaines à cheval sur les limites de deux communes. En outre, les deux parcelles acquises par A. sur le territoire de la commune du Noirmont, d'une surface de 8,35 ha, représentent près de 20 % de l'ensemble de son domaine dont la superficie s'élève désormais à 43,35 ha (cf. dossier JA, p. 55). Même si les bâtiments d'exploitation du domaine de A. ne sont pas situés sur la commune du Noirmont, son domaine est néanmoins, dans une certaine mesure, sur cette commune, depuis l'acquisition des deux parcelles susmentionnées. Au vu du principe d'unité, notamment géographique, qui caractérise la notion d'entreprise agricole, respectivement de domaine agricole, on ne saurait d'emblée admettre que A. n'exploite pas un domaine agricole sur le territoire du Noirmont, de sorte qu'il pourrait ainsi être considéré comme un ayant droit au sens de la lettre a de l'article 2 du règlement. Cette question peut toutefois être laissée ouverte pour les motifs exposés ci-après.

4.

- 4.1 La recourante conteste que A. soit titulaire de droits acquis, dès lors que jusqu'ici il n'était pas titulaire de droits d'encrannes.
- 4.2 Le Tribunal fédéral a rappelé que l'on considère les droits d'encrannes comme des droits de pacage immémoriaux auxquels on applique le régime juridique des droits acquis, ceux-ci présentant un caractère essentiellement réel (arrêt Frésard précité consid. 2 in fine et 3b).
- 4.3 Il n'est pas contesté que le précédent propriétaire des deux parcelles acquises par A., à savoir B., jouissait de droits d'encrannes en rapport avec les deux parcelles qu'il a cédées à ce dernier. Au vu de la nature des droits d'encrannes, le nouveau propriétaire peut dès lors se prévaloir de droits acquis en rapport avec ces deux nouvelles parcelles.

5.

- 5.1 Dès lors que la propriété des deux parcelles achetées par A. lui confère des droits acquis, il y a lieu de voir, comme l'a fait le Tribunal fédéral dans l'affaire Frésard, si une atteinte à ces droits acquis peut être admise. Ces droits acquis soit bénéficient de la garantie de la propriété (cf. art. 26 Cst.), soit doivent être respectés en vertu du principe de la bonne foi (art. 9 Cst.), question laissée ouverte par le Tribunal fédéral. Parmi les différentes conditions requises pour admettre une atteinte aux droits acquis figure notamment la justification de l'atteinte par un intérêt public pertinent (cf. arrêt du TF précité consid. 3b et art. 36 al. 2 Cst.).
- 5.2 La commune recourante allègue à ce sujet que si elle devait faire droit à la demande de A., elle devrait également accepter les demandes d'autres propriétaires fonciers n'exploitant aucun domaine agricole sur le territoire communal pour respecter l'égalité de traitement. Il faudrait dès lors augmenter le nombre d'encrannes disponibles. Comme les pâturages ne sont pas extensibles, il faudrait alors diminuer le nombre d'encrannes des ayants droit, ce qui n'est pas admissible. De plus, les pâturages sont déjà bien chargés et ils l'étaient déjà en 1988, raison pour laquelle la commune avait proposé la modification du règlement communal afin de remédier à ces états de faits. La commune recourante relève encore que les dix-huit agriculteurs qui ne résident pas dans la commune du Noirmont auxquels fait référence la juge administrative sont tous propriétaires de terres, mais aucun n'exploite un domaine agricole sur la commune du Noirmont. Le Tribunal fédéral a relevé dans son arrêt que la commune du Noirmont n'est pas submergée par la venue d'agriculteurs exploitant des domaines éloignés du territoire communal. Les dix-huit bénéficiaires des droits d'encrannes non domiciliés au Noirmont exploitent leur domaine principal dans la proximité de la commune et il s'agit bien souvent de domaines à cheval sur les limites de deux communes. Dans ces conditions, vu la proximité des domaines agricoles en cause, les quelques arguments qu'invoquait la commune à l'appui de la restriction qu'elle avait imposée en introduisant l'obligation d'hivernage qui aurait pu, à la rigueur, fonder un intérêt public à la réglementation litigieuse, ne peuvent pas, selon le Tribunal fédéral, prévaloir sur l'intérêt privé important du requérant à jouir de ses droits sans restriction (arrêt précité du TF consid. 3b). Ces considérations sont d'autant plus valables, en l'espèce, pour la condition figurant à la lettre a de l'article 2 du règlement, à savoir l'exploitation d'un domaine agricole sur le territoire communal. A noter que pour que cette condition puisse faire nier la qualité d'ayant droit de A., il faudrait encore que l'on admette que le domaine agricole dont il est question dans cette disposition doive être exploité en majeure partie sur le territoire communal ou que les bâtiments agricoles doivent être sis sur celui-ci. Or, comme on l'a vu (cf. consid. 3 ci-dessus), cette exigence se heurte au principe de l'unité géographique du domaine agricole.
- 5.3 Par ailleurs, si les pâturages devaient effectivement être trop chargés en raison de la suppression de la condition posée par la lettre a de l'article 2 du règlement, il serait toujours possible à la commune de modifier les modalités d'exercice des droits d'encrannes. La commune peut en effet moduler la relation entre les surfaces des terres cultivées (cf. art. 3 du règlement) d'une part et le nombre de pièces de

bétail pouvant être lâchées sur le pâturage d'autre part. L'article 4 al. 1 du règlement prévoit en effet que le droit de pacage ou encrannes correspond à 0,80 ha de terres cultivées. Or, selon l'alinéa 2 de cette disposition, ce facteur peut être modifié selon les circonstances, par décision de l'assemblée communale. La doctrine s'exprime du reste dans le même sens (cf. Konrad BAUMANN, op. cit., ch. 3a p. 230).

6. Dans ces conditions, c'est à juste titre que la juge administrative a annulé les décisions des 2 mai et 25 juin 2013 de la commune du Noirmont. Le recours de cette dernière doit ainsi être rejeté, sans qu'il soit encore nécessaire d'examiner si, comme le prétend la commune recourante, les ayants droit se sont prononcés sur les modifications du règlement avant que celui-ci ne soit adopté par l'assemblée communale.
7. Au vu de l'issue de la procédure, les frais de deuxième instance doivent être mis à la charge de la commune du Noirmont (art. 219 al. 1 Cpa). Cette dernière devra également supporter les dépens de l'intimé (art. 227 al. 1 Cpa).

PAR CES MOTIFS

LA COUR ADMINISTRATIVE

rejette

le recours ;

met

les frais de la procédure par CHF 1'200.- à la charge de la recourante, ce montant étant prélevé sur son avance ;

alloue

à l'intimé une indemnité de CHF 3'096.15 (débours et TVA compris), à payer par la recourante ;

informe

les parties des voies et délai de recours selon avis ci-après ;

ordonne

la notification du présent arrêt :

- à la recourante, par son mandataire, Jean-Marie Allimann, avocat, 2800 Delémont ;
- à l'intimé, par son mandataire, Me Charles Poupon, avocat, 2800 Delémont ;

- à la juge administrative du Tribunal de première instance, Le Château, 2900 Porrentruy ;

et l'envoi d'une copie pour information au Service des communes, Rue du 24-Septembre 2, 2800 Delémont.

Porrentruy, le 2 septembre 2014

AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE

Le président :

La greffière :

Pierre Broglin

Gladys Winkler Docourt

Communication concernant les moyens de recours :

*Le présent arrêt peut faire l'objet, **dans les trente jours** suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.*