

FR_GERICHTE 603 2018 65 vom 23. September 2019

FR Kantonsgericht, 2019-09-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_603_2018_65

FR: FR_GERICHTE 603 2018 65 du 23 septembre 2019

IT: FR_GERICHTE 603 2018 65 del 23 settembre 2019

Regeste

Arrêt de la IIIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Landwirtschaft

Erwägungen

E. 18

novembre 2006. Par décision constatatoire du 16 avril 2018, l'AFC a approuvé formellement le bail à ferme précité, pour le montant annuel de CHF 4'500.-. C. Agissant le 18 mai 2018, A._____, fille de feu G._____, recourt en allemand auprès du Tribunal cantonal contre la décision de l'AFC du 16 avril 2018. Suite à un échange d'écritures, le français a été désigné comme langue de la procédure. Le 25 juillet 2018, A._____ a précisé qu'elle agissait au nom et pour le compte de l'hoirie de feu son père et a produit le mémoire de recours, dûment signé par tous les hoirs, certificat d'héritiers à l'appui. Les recourants concluent, principalement, à la nullité de la décision attaquée et, subsidiairement, à son annulation et à son renvoi à l'autorité intimée pour nouvelle décision. Ils font valoir que l'Autorité foncière cantonale a rendu sa décision sans les avoir consultés et que, partant, ils n'ont pas pu faire valoir leur droit d'être entendus en leur qualité de bailleurs. Ils estiment également que l'autorité intimée n'avait pas à approuver le bail à ferme puisqu'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une entreprise agricole mais uniquement d'immeubles agricoles. Ils demandent en outre la production du contrat de bail original. Ils affirment que le fermage est passé à CHF 12'000.- par an, en lieu et place des CHF 4'500.- initiaux, selon accord entre leur père et le fermier, aucune opposition n'ayant été formée contre cette augmentation. Finalement, les recourants contestent la validité du bail relativement à sa durée de 30 ans. La 9 août 2018, la cause a été suspendue en vue d'une conciliation, laquelle a échoué. Le 5 novembre 2018, la procédure a été reprise. Le 3 décembre 2018, les recourants ont spontanément produit une série de documents comprenant notamment des correspondances échangées entre parties ainsi que divers extraits de comptes, factures et quittances, dont il ressort notamment que le fermier a versé, au cours des

Tribunal cantonal TC Page 3 de 7 dernières années, un montant de CHF 12'000.- au bailleur au lieu des CHF 4'500.- prévus dans le contrat de bail initial du 18 novembre 2006. D. Dans ses observations du 17 janvier 2019, l'AFC propose le rejet du recours. Elle indique que le fermage annuel prévu par le contrat de bail d'un montant de CHF 4'500.- est licite, celui-ci n'ayant pas fait l'objet d'une opposition du Service de l'agriculture, et qu'elle pouvait ainsi légitimement donner suite à la demande en constatation déposée par le fermier. En outre, l'autorité intimée estime que le droit d'être entendu des parties a été respecté du fait que le contrat de bail a été signé tant par le bailleur que par le fermier. Finalement, elle remarque que les objections des recourants portent sur des questions de nature civile et les renvoie à saisir l'autorité compétente en la matière. E. Appelé en cause, F._____ s'est déterminé le 18 février 2019 sur le recours du 18 mai 2018 dont il conclut au rejet "sous suite de frais et

dépens", demandant une indemnité de CHF 500.- à ce titre. Il y relate les rapports qu'il entretenait avec le de cujus, le contexte dans lequel a été signé le contrat de bail du 18 novembre 2006 et, en particulier, le fait qu'il rendait de nombreux services au bailleur. Il indique également avoir payé des montants de location plus élevés que ceux prévus par le contrat de bail "selon une entente orale" passée avec ce dernier, qui n'avait plus lieu d'être après son décès. Il explique avoir par la suite contacté l'AFC afin de protéger ses droits et rappelle que le contrat de bail portait uniquement sur la location de parcelles du domaine agricole et "non pas sur ses immeubles". Au surplus, il renvoie à la décision de l'AFC qui a "approuvé le contrat de bail [...] et la durée du contrat". Enfin, il a également joint une copie du courrier qu'il avait adressé le 23 avril 2018 aux recourants dans lequel il reconnaissait avoir versé des montants supérieurs au fermage mais "à bien plaisir", celui-ci étant le seul revenu que le bailleur touchait, la différence étant considérée comme un amortissement pour l'achat ultérieur de ses terrains. Aucun autre échange d'écriture n'a été ordonné entre les parties. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. 1.1. Selon l'art. 50 de la loi du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA; RS 221.213.2), les décisions de l'autorité administrative de première instance peuvent être déférées dans les 30 jours à l'autorité cantonale de recours. Le Tribunal cantonal est compétent pour en connaître en vertu de l'art. 28 al. 1 de la loi cantonale du 24 février 1987 d'application de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LALBFA; RSF 222.4.3). Interjeté le 18 mai 2018 contre une décision du 16 avril 2018, le recours respecte le délai et les formes prescrits (art. 50 al. 1 LBFA et art. 30 al. 1 let. a et 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1). Les recourants, qui forment une hoirie, ont recouru tous en commun, représentés par l'un des héritiers. L'avance de frais a par ailleurs été versée en temps utile, de sorte que le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 7 1.2. En vertu de 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 cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). 2. 2.1. Aux termes de l'art. 4 LBFA, le bail à ferme agricole est un contrat par lequel le bailleur s'oblige à remettre au fermier, moyennant un fermage, l'usage d'une entreprise ou d'un immeuble à des fins agricoles et à lui en laisser percevoir les fruits ou les produits. Conformément à l'art. 35a LBFA, figurant au chapitre 4 de la loi, section 1, le fermage peut consister soit en argent, soit en une quote-part des fruits (métayage), soit en une autre prestation en nature. Les droits du bailleur aux fruits dans le métayage sont réglés par l'usage local, s'il n'en est pas convenu autrement. Le fermier doit s'acquitter des frais accessoires, sauf s'il en a été convenu autrement. D'après l'art. 36 al. 1 LBFA, le fermage est soumis au contrôle de l'autorité; il ne peut dépasser la mesure licite. Selon l'al. 3 de cette disposition, les prestations en nature et autres prestations convenues sont imputées sur le fermage. La section 3 du chapitre 4 de la LBFA, consacrée aux modalités du contrôle du fermage, prévoit deux procédures de contrôle différentes, l'une pour les entreprises agricoles et l'autre pour les immeubles agricoles. Ainsi, dans le cas d'une entreprise, le fermage doit être soumis à l'approbation de l'autorité conformément à l'art. 42 al. 1 LBFA. En revanche, lorsqu'il s'agit d'un immeuble, l'art. 43 al. 1 LBFA prescrit que l'autorité cantonale compétente peut former opposition contre le fermage convenu. L'opposition doit alors être formée dans les trois mois à compter du jour où

l'autorité a eu connaissance de la conclusion du bail ou de l'adaptation du fermage, mais au plus tard deux ans après l'entrée en jouissance de la chose affermée ou après l'adaptation du fermage (art. 43 al. 2 LBFA). Selon l'art. 44 LBFA, l'autorité cantonale décide si le fermage convenu pour l'entreprise ou pour l'immeuble est licite (al. 1) et ramène le fermage trop élevé au montant licite (al. 2). En vertu de l'art. 24 al. 1 let. b et al. 2 LALBFA, le Service de l'agriculture a qualité, dans le canton de Fribourg, pour former opposition auprès de l'AFC contre le fermage d'immeubles agricoles. 2.2. Lorsque le fermage des immeubles agricoles peut être frappé d'opposition, c'est à l'autorité désignée par le canton qu'il appartient d'ouvrir la procédure (art. 43 al. 1 LBFA). Elle est seule compétente, à l'exclusion des tiers ou des parties. La LBFA lui impartit un délai de trois mois à compter du jour où elle a eu connaissance de la conclusion du bail ou de l'adaptation du fermage, mais au plus tard deux ans après l'entrée en jouissance de la chose affermée ou après l'adaptation du fermage (art. 43 al. 2). Il s'agit d'un délai impératif, qui commence à courir depuis le moment où l'autorité apprend les faits et circonstances relatifs à la fixation d'un fermage excessif. Tant que l'autorité n'est pas intervenue par une opposition soumise valablement à l'instance compétente, le fermage excessif est valable sur le plan civil. Le fermier doit donc s'en acquitter. Aucune sanction pénale n'est prévue à l'encontre des cocontractants qui exigent ou paient des montants ne correspondant pas aux normes légales (PAQUIER-BOINAY, *Le contrat de bail à ferme agricole: conclusion et droit de préafferme*, 1991, p. 211-212 et 214 et les références citées; STUDER &

Tribunal cantonal TC Page 5 de 7 HOFER, *Le droit du bail à ferme agricole*, 1988, art. 43 LBFA p. 299-300 et la référence citée; voir également arrêt TC FR 603 2010 9 du 27 juin 2012). La seule différence entre les deux systèmes de contrôle est que le fermage d'une entreprise peut en tout temps faire l'objet d'une approbation, alors que le fermage d'un immeuble doit être frappé d'opposition dans un certain délai (art. 43 al. 2 LBFA). Il n'est donc pas exclu, au cas où l'autorité compétente pour former opposition n'aurait pas agi à temps, qu'un fermage excessif ne puisse plus être remis en cause sur le plan civil. C'est l'admission de l'opposition qui donne son caractère illicite à la stipulation d'un fermage excessif (PAQUIER-BOINAY, p. 214). 3. 3.1. Aux termes de l'art. 49 al. 1 LBFA, à la demande d'une partie qui y a un intérêt légitime, l'autorité administrative compétente sur le fond constate par une décision si la réduction de la durée du bail, l'affermage par parcelles, l'affermage complémentaire ou le montant du fermage peuvent être approuvés ou autorisés. La partie peut demander une décision en constatation avant que le bail soit conclu (al. 2). Il ressort du Message du Conseil fédéral du 11 novembre 1981 concernant la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (FF 1982 I 269, p. 308) qu'une partie peut demander en tout temps que l'existence ou l'étendue de droits ou d'obligations fondées sur le droit public soient constatées par une décision. Ce droit existe dans tous les cas, par conséquent, où le droit administratif déploie des effets formateurs de droit privé. Le droit fédéral ménage pour la procédure cantonale également le droit d'exiger une telle constatation par une décision administrative. Le droit cantonal de procédure reste déterminant pour les actions civiles en constatation de l'existence ou du contenu d'un contrat de bail à ferme. L'art. 25 LALBFA reprend les mêmes termes. Le fermage d'un immeuble agricole peut faire l'objet d'une opposition et les parties peuvent le faire approuver par l'autorité cantonale compétente afin de faire échec à une éventuelle opposition (STÄMPFLI CHEVALLEY, *Le régime des autorisations et des oppositions dans la loi fédérale sur le bail à ferme agricole*, 1991, p. 201). L'autorité ne doit rendre de décision de constatation que si le requérant peut justifier d'un intérêt digne de protection à la constatation. Il faut comprendre par là un intérêt

personnel, de fait ou de droit, actuel et concret. L'existence d'un intérêt à la constatation doit être établie d'office par l'autorité saisie, le requérant ayant, dans la procédure, le fardeau de l'allégation de l'intérêt à la constatation. La particularité de la décision en constatation réside dans le fait qu'au contraire de l'autorisation, elle peut être obtenue déjà avant que l'acte ne soit instrumenté. A l'inverse, si le contrat a déjà été instrumenté, il n'y a en règle générale plus d'intérêt à la constatation. La question de savoir si et dans quelle mesure un intérêt à la constatation subsiste à titre exceptionnel après l'instrumentation doit être résolue en fonction de la requête de constatation. (STALDER, in: Le droit foncier rural, Commentaire de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991, 1998, p. 753 et les références citées). Un intérêt digne de protection existe généralement si le demandeur, sans une décision contraignante et immédiate de l'autorité concernant l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations de droit public, court le risque que lui-même ou l'autorité prenne des mesures désavantageuses ou s'abstienne de prendre des mesures favorables. En revanche, il n'existe aucun droit à l'obtention d'une décision constatatoire et donc aucun intérêt digne de protection si ladite décision n'a aucune signification juridique ou pratique pour le demandeur (cf. arrêt TC SZ du 30 janvier 2003, in: Revue de droit agraire 2003, p. 96 ss; voir également DONZALLAZ, Traité de droit agraire suisse: droit public et droit privé, Tome 2, 2006, no 3478 et la jurisprudence citée). De

Tribunal cantonal TC Page 6 de 7 même, l'intérêt digne de protection requis fait généralement défaut lorsque le justiciable peut obtenir en sa faveur un jugement condamnatore. Cette restriction s'applique aussi bien à l'action en constatation de droit civil qu'à celle fondée sur le droit administratif; en ce sens, le droit d'obtenir une décision en constatation est subsidiaire (cf. arrêt TC NE du 12 février 1998, in: RJN 1998, p. 230 ss et jurisprudences citées). 3.2. En l'espèce, les recourants contestent notamment le fait que, d'une part, l'AFC était en droit d'approuver le contrat de bail du 18 novembre 2006 au motif que celui-ci ne devait pas faire l'objet d'une autorisation de l'autorité intimée et, d'autre part, que le montant du fermage approuvé ne correspondait pas au contrat de bail en vigueur, ce dernier ayant été modifié en cours de contrat. Pour sa part, le fermier a demandé à l'autorité intimée de rendre une décision en constatation concernant le fermage convenu dans le contrat de bail du 18 novembre 2006. Se pose dès lors la question de l'intérêt légitime, au sens de la LBFA, qu'il avait à ce qu'une telle décision soit rendue près de 12 ans après la conclusion du contrat de bail à ferme agricole. En effet, le fermage litigieux ne pouvait être frappé d'opposition par l'autorité compétente que dans le délai de deux ans après sa conclusion (art. 43 al. 2 LBFA), dès lors que le contrat ne visait pas une entreprise agricole. Aussi, bien que l'AFC ait interpellé le Service de l'agriculture concernant le prix du fermage convenu, ce dernier ne pouvait aucunement s'y opposer, le délai étant échu depuis fort longtemps (cf. arrêt TF 4A_212/2011 du 1er juillet 2011 consid. 3), de sorte que l'intérêt direct et actuel du fermier faisait défaut de ce point de vue. Par ailleurs, ce dernier ne peut pas justifier d'un autre intérêt légitime à ce qu'une décision en constatation, au sens de l'art. 49 LBFA, soit rendue; il ne le prétend pas non plus. Il ressort des écrits de ce dernier (p. ex. détermination du 18 février 2019 p. 2 et courrier du fermier du 23 avril 2018 à la communauté héréditaire) qu'il entendait en réalité faire valider le contrat de bail à ferme par l'AFC, non pas pour s'assurer de la licéité du montant du fermage, au sens de l'art. 36 al. 1 LBFA, mais dans le but de fixer définitivement le prix du loyer convenu en lien avec le contrat de bail à ferme agricole du 18 novembre 2006. Il y a toutefois divergence entre les parties non pas sur la licéité du fermage mais sur son montant. Il ressort en effet des pièces produites devant la Cour de céans que le montant du fermage de CHF 4'500.- par an soumis

à l'AFC pourrait ne plus être celui actuellement en vigueur, l'intimé ayant admis avoir payé, du vivant du de cujus, un fermage annuel d'un montant de CHF 12'000.- au cours des dernières années, en sus d'autres services réguliers en sa faveur, certes à bien plaisir, selon ses dires. Or, force est de constater qu'un éventuel litige sur le montant du fermage convenu éventuellement entre parties postérieurement à la conclusion du contrat de bail à ferme agricole tient du contenu du contrat de bail à ferme agricole; partant, il relève du droit civil - sous réserve du fermage qui dépasserait la mesure licite (cf. 36 LBFA), de la compétence de l'AFC - et pourrait, cas échéant, faire l'objet d'une action en justice et d'un jugement condamnatif. Partant, à défaut de tout intérêt du fermier à obtenir une décision constatatoire sur la licéité du montant du fermage - les autres hypothèses des art. 49 LBFA et 25 LALBFA n'étant manifestement pas remplies ici - l'autorité intimée ne devait pas entrer en matière sur sa demande et rendre la décision attaquée. Celle-ci doit dès lors être annulée. En revanche, il ne saurait être question de la nullité de l'acte litigieux, dès lors qu'il émane de l'autorité habilitée pour ce faire, qui plus est dans le cadre de ses compétences matérielles. En outre, soulignons que la durée (30 ans) du bail à ferme remise en cause par les recourants n'aurait quoi qu'il en soit pas pu être examinée par l'AFC dès lors que seuls les accords prévoyant

Tribunal cantonal TC Page 7 de 7 une durée inférieure à six ans doivent être soumis à son approbation (cf. art. 22 al. 1 let. b LALBFA). Compte tenu de l'issue du litige, la violation du droit d'être entendu dont se prévalent les recourants peut souffrir de rester indéfinie. 4. Partant, bien fondé, le recours doit être admis et la décision de l'AFC du 16 avril 2018 annulée. Au vu de l'issue du litige, les frais de procédure, par CHF 1'500.-, sont mis, pour moitié, à la charge de l'intimé qui succombe, dès lors que, partie à la procédure, il s'est opposé au recours et a pris des conclusions formelles (art. 131 et 132 al. 1 CPJA; cf. arrêts TF 2C_1136/2014 du 28 mai 2015 consid. 5.1; 2C_826/2014 du 24 janvier 2015; 1C_233/2009 du 30 septembre 2009 consid. 3; cf. aussi arrêts TC FR 603 2017 18 du 6 novembre 2017 consid. 4; 603 2014 116 du 4 août 2014; 602 2017 47 du 12 octobre 2018 consid. 5). L'Etat de Fribourg est exonéré de sa part des frais (art. 133 CPJA). L'avance de frais de CHF 1'500.- est restituée aux recourants. Enfin, les recourants n'ayant pas fait appel à un mandataire professionnel, il ne leur est pas accordé d'indemnité de partie – qu'ils n'ont au demeurant pas requise. Il en va de même de l'intimé dès lors qu'il succombe. la Cour arrête : I. Le recours est admis dans le sens de la conclusion subsidiaire. Partant, la décision de l'Autorité foncière cantonale du 16 avril 2018 est annulée. II. Les frais de justice, fixés à CHF 1'500.-, sont mis, à raison de moitié, à charge de F. _____, soit CHF 750.-. III. L'avance de frais de CHF 1'500.- versée par les recourants leur est restituée. IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. V. Notification. 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). Fribourg, le 23 septembre 2019/ape/fsc La Présidente : Le Greffier-stagiaire :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.