

VD_OMNI FO.2020.0009 vom 19. April 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-04-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2020.0009

FR: VD_OMNI FO.2020.0009 du 19 avril 2021

IT: VD_OMNI FO.2020.0009 del 19 aprile 2021

Regeste

Direction générale de l'agriculture, de la viticulture/Commission d'affermage, A. _____ et B. _____ | Affermage par parcelles. Recours de la Direction de l'agriculture contre une décision de la Commission d'affermage. Examen de la genèse de l'art. 31 al. 2bis LBFA. Le fait que la parcelle en cause ait été considérée comme une entreprise agricole dont le maintien pouvait se justifier, dans le cadre de la procédure devant la Commission foncière rurale, n'est pas un élément qui exclut l'application de l'art. 31 al. 2bis LBFA par la Commission d'affermage. Les motifs d'autorisation mentionnés à l'art. 31 al. 2bis LBFA sont réalisés en l'espèce. Au surplus, l'affermage par parcelles n'implique pas nécessairement l'affermage de bâtiments. Distinction entre la procédure d'affermage et la procédure de partage matériel. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'art. 53 LFBA, les cantons désignent les autorités compétentes pour accorder les approbations et les autorisations (let. a), l'autorité qui a qualité pour former opposition (let. b) et l'autorité de recours (let. c). Selon l'art. 15 al. 2 de la loi vaudoise d'application du 10 septembre 1986 de la LBFA (LVLBFA; BLV 221.313), le Département en charge de l'agriculture (actuellement le Département de l'économie, de l'innovation et du sport [DEIS]) a un droit de recours contre toutes les décisions prises par la Commission d'affermage. b) En l'espèce, le recours n'a pas été signé par le chef du DEIS mais par le directeur de la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires. Tout en s'en remettant à justice quant à la recevabilité du recours, l'autorité intimée relève que selon l'art. 15 al. 2 LVLBFA, le Département seul a un droit de recours. En droit vaudois, l'art. 67 de la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE; BLV 172.115) permet que, avec l'approbation du Conseil d'Etat, un chef de département délègue à un fonctionnaire supérieur certaines compétences dans des domaines déterminés (cf. GE.2016.0184 du 16 décembre 2016 consid. 4 et les références citées, confirmant la conformité du système de délégation prévu par l'art. 67 LOCE au principe de la légalité). Selon l'art. 2 de cette disposition, la chancellerie d'Etat tient un registre de ces délégations de compétences. Le registre des délégations tenu par la Chancellerie a été établi pour la législature 2012-2017 et ne semble pas avoir été mis à jour. Il prévoit, sous point IV.4.4, que la compétence de recourir au sens de l'art. 15 al. 1 let. c LVLBFA est déléguée au chef de la Division marchés et améliorations foncière du Service de l'agriculture et de la viticulture. Ni cette division ni ce service n'existent plus sous cette dénomination. Il se poserait dès lors la question de savoir si on peut considérer que cette compétence a été transférée implicitement à la DGAV, sans qu'une mise à jour du registre des délégations ne soit nécessaire. Il n'est toutefois pas utile d'instruire plus avant ce point et de trancher cette

question dès lors que le recours doit de toute manière être rejeté sur le fond.

E. 2

bis L'autorité permet en outre l'affermage par parcelles d'une entreprise agricole si les conditions suivantes sont remplies: a. ... b. l'affermage par parcelles sert principalement à améliorer les structures d'autres entreprises agricoles; c. aucun parent titulaire d'un droit de préemption ou d'un droit à l'attribution n'entend reprendre l'entreprise pour l'exploiter à titre personnel et aucune autre personne qui pourrait demander l'attribution dans le partage successoral (art. 11, al. 2, de la LF du 4 oct. 1991 sur le droit foncier rural) ne veut reprendre l'entreprise en entier pour l'affermier; d. le conjoint ou le partenaire enregistré qui a exploité l'entreprise avec le propriétaire approuve l'affermage par parcelles". La réglementation de l'affermage par parcelles a fait l'objet de modifications en lien avec l'évolution de la politique agricole suisse. En effet, lors de l'entrée en vigueur de la LBFA, l'art. 31 de celle-ci prévoyait qu'une entreprise agricole qui offrait de bons moyens d'existence devait toujours être maintenue comme unité et ne pouvait en principe pas être affermée par parcelles. Dans son Message concernant la réforme de la politique agricole: deuxième étape, politique agricole 2002 (FF 1996 IV 1 ss, not. 379 ss), le Conseil fédéral relevait à cet égard que les dispositions limitant l'affermage par parcelles, comme l'interdiction de partage matériel prévue dans la LDFR, freinaient l'évolution structurelle. Ces dispositions visaient pour l'essentiel le même but, à savoir le maintien comme unité des entreprises agricoles qui offraient à une famille paysanne de bons moyens d'existence, et étaient liées entre elles. Il estimait néanmoins qu'un assouplissement était nécessaire pour les motifs suivants (FF 1996 IV 380): "En cas d'interdiction de partage matériel et de limitation de l'affermage par parcelles, le principe en vertu duquel une entreprise agricole qui offre de bons moyens d'existence doit toujours être maintenue comme unité, doit être levé. Une telle entreprise doit pouvoir être affermée aussi bien qu'aliénée par parcelles s'il ne se trouve personne au sein de la famille pour la reprendre en vue de l'exploiter à titre personnel. Les parties de l'entreprise agricole qui va être dissoute devront servir principalement à arrondir d'autres entreprises agricoles. On se rapproche ainsi de la procédure généralement utilisée pour les entreprises commerciales, industrielles et artisanales de type familial. L'agriculture doit jouir de la même liberté d'entreprise. 1 La notion «arrondir», dans la LDFR, signifie agrandir par l'acquisition d'immeubles se trouvant dans le rayon d'exploitation usuel pour la localité (cf. Christoph Bandli / Beat Stalder, *Das bäuerliche Bodenrecht*, Brugg 1995, n. 3 ad art. 4 et n. 17 ad art. 64)." Le Message précité met clairement en évidence le changement introduit par la modification légale. Aux termes actuels de l'art. 31 al. 2 bis LBFA, le législateur permet ainsi désormais que des entreprises puissent être morcelées quand bien même aucune raison objective au sens de l'art. 31 al. 2 LBFA n'est donnée. La nécessité de l'autorisation vise aujourd'hui essentiellement à protéger les membres de la famille prêts à reprendre le domaine ainsi que le conjoint de l'arbitraire des propriétaires; elle vise en outre à améliorer la structure des entreprises agricoles dans le domaine de l'exploitation locale (cf. aussi Benno Studer, Eduard Hofer et al., *Das landwirtschaftliche Pachtrecht*, 2 e éd., Brugg 2014, n° 635 ad art. 30). Pour ce qui concerne la condition posée par la lettre b de l'art. 31 al. 2 bis, il faut admettre qu'il y a principalement amélioration de la structure d'autres entreprises lorsque plus de 50 % de la surface des terres revient à des fermiers qui exploitent déjà une entreprise agricole (Studer/Hofer, op. cit., n° 693 ad art. 31; arrêt du Tribunal cantonal fribourgeois 6

E. 03

2016 39 du 27 avril 2017). Contribuent à améliorer la structure d'autres entreprises les immeubles de l'entreprise affermée par parcelles qui sont attribués au fermier qui loue une entreprise agricole au sens de l' art. 1 al. 1 let. b LBFA ou qui exploite lui-même une entreprise agricole qui remplit les critères de l' art. 7 LDFR , respectivement de l' art. 5 let. a LDFR (Studer/Hofer, ibidem). Par parcelle on entend aussi une partie d'une parcelle (Studer/Hofer, op. cit ., 638 et 656 ad art. 30). b) Aux termes de l'art. 58 al. 1 LDFR, aucun immeuble ou partie d'immeuble ne peut être soustrait à une entreprise agricole; la loi parle dans cette mesure d'interdiction de partage matériel. Lorsqu'il est question d'une mutation non pas de l'entier d'une entreprise agricole, respectivement de tous les immeubles de cette entreprise, mais uniquement d'une partie des immeubles de cette entreprise, l'autorité compétente doit ainsi examiner préalablement si l'interdiction de partage matériel au sens de l'art. 58 al. 1 LDFR s'y oppose. Cette disposition contient en définitive moins une interdiction générale de partage qu'une interdiction d'aliéner une partie d'une entreprise agricole (cf. ATF 127 III 90 consid. 5a; Beat Stalder, in : Commentaire LDFR, n°13 ad remarques préalables aux art. 61-69 LDFR). L'art. 8 let. a LDFR prévoit toutefois que les dispositions sur les immeubles agricoles isolés s'appliquent à l'entreprise agricole lorsque celle-ci est licitement affermée par parcelles, en tout ou en majeure partie, depuis plus de six ans, dans la mesure où l'affermage n'a pas un caractère temporaire ni ne se fonde sur des raisons tenant à la personne du bailleur au sens de l'art. 31 al. 2 let. e et f LBFA. Un partage matériel d'une entreprise agricole est ainsi autorisé lorsqu'elle est louée en majeure partie et que l'on ne se trouve pas dans deux cas particuliers d'affermage par parcelle prévus par la LBFA; cette part louée perd alors son appartenance au domaine et ne se trouve plus soumise à la LDFR qu'en qualité de parcelle agricole (cf. FO.2016.0005 du 9 juin 2017 consid. 2 et les références citées, FO.1994.0010 du 7 février 1996 consid. 1). Yves Donzallaz donne les explications suivantes en lien avec le but visé par l'art. 8 LDFR (Traité de droit agraire suisse, tome 2, Berne 2006, n° 2854 à 2856): "En insérant cette norme dans la loi, le législateur a entendu procéder à une certaine sélection des entreprises agricoles. Spécialement, il a voulu favoriser le lien entre elles et leurs exploitants. Il a ainsi été jugé plus judicieux au terme du délai de six ans de les faire bénéficier du régime prévalant pour les immeubles agricoles, au motif qu'il s'agissait de favoriser leur exploitation par les fermiers, respectivement leur acquisition par ces derniers. En outre, on ne peut ignorer le fait que la norme ait abouti, en quelque sorte, à institutionnaliser le régime qui prévaut fort souvent en cas de décès de l'exploitant à titre personnel dès lors qu'aucun descendant n'entend reprendre l'entreprise. En effet, dans une telle situation, il n'est pas rare que les locaux d'habitation soient utilisés par le conjoint survivant ou les autres proches du de cujus, alors que les immeubles sont affermés à des agriculteurs de la région. Ce n'est souvent qu'au décès du dernier des conjoints que le partage a lieu. A ce moment, l'intégration des parcelles à plusieurs autres exploitations des environs favorise souvent leur aliénation. En définitive, on peut dire que l'art. 8 lit. a LDFR crée dans nombre de cas les bases nécessaires à l'amélioration des structures d'autres entreprises, étant clairement posé que celles dont le maintien ne se justifie pas, au sens de l'art. 8 lit. b LDFR, comme les immeubles indépendants offerts sur la marché immobilier ne permettent pas de répondre à la demande croissante d'extension des exploitations, souvent condamnées à s'étendre pour assurer leur existence". Comme le relève encore Donzallaz, les améliorations des structures impliquent de permettre dans certains cas le démembrement d'exploitations agricoles. L'art. 8 let. a LDFR contribue à cette finalité (op. cit ., n° 2857), prévoyant justement que cela peut être le cas même si l'entreprise agricole est viable.

E. 3

En l'espèce, il convient de déterminer si l'affermage d'une partie de la parcelle n° 732 peut être autorisé au titre d'un affermage par parcelles. a) aa) Dans son mémoire de recours, la recourante se réfère longuement à la procédure qui s'est déroulée devant la CFR. Elle expose que celle-ci a fait réaliser une expertise dont il est ressorti que la parcelle n° 732 représentait, avec 1.4 unités de main-d'œuvre standard (UMOS), une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR. Par ailleurs, le bâtiment n° ECA 768, habitation et rural, était nécessaire à l'entreprise agricole et le bâtiment n° ECA 2619 (bûcher avec dépendances) n'était pas à même de le remplacer, pas plus que les deux bâtiments qui demeureraient sur le solde de la parcelle affectée à l'agriculture, soit les nos ECA 719 et 2617. L'autorité intimée considère ainsi que la Commission d'affermage, en autorisant un affermage par parcelle qui aboutira à un partage matériel après six ans, a fait une mauvaise application de la LBFA, qui a pour conséquence un contournement crasse de la LDFR, alors qu'une décision LDFR de refus de partage matériel venait juste d'être rendue. Elle souligne qu'une coordination dans l'application de la LDFR et de la LBFA est nécessaire, en ce sens que les décisions y relatives doivent être coordonnées et donc cohérentes. De plus, le bail à ferme agricole convenu en l'espèce n'améliorerait pas les structures de l'entreprise de l'exploitant-fermier vu que celui-ci se voit mettre à disposition uniquement des terrains nus, sans les bâtiments pourtant nécessaires à cette entreprise. bb) Selon l'autorité intimée, les conditions de l'affermage par parcelles sont en l'espèce remplies. Plus précisément, du côté de A. _____, bailleresse, aucun membre n'entend reprendre l'entreprise pour l'exploiter à titre personnel et, du côté du fermier, il s'agit d'arrondir (soit, agrandir par l'acquisition d'immeubles se trouvant dans le rayon d'exploitation usuel pour la localité) son entreprise agricole. L'autorité intimée rappelle que l'entrée en vigueur de l'art. 31 al. 2 bis LBFA s'inscrit dans le cadre de la politique agricole PA 2002 qui entendait assouplir les possibilités d'affermage par parcelles. L'autorité intimée se réfère aussi à la version allemande de l'art. 31 al. 2 bis let. b LBFA, qui emploie le terme " andere landwirtschaftliche Gewerbe ". Ce terme a été traduit dans la version française par " autres entreprises agricoles ". Or, le terme " Gewerbe " au singulier peut aussi signifier " métier ", " artisanat ", " activité ". Aussi, le pluriel employé dans la version française est général mais ne signifie en aucun cas que l'affermage par parcelles ne puisse améliorer la structure que de plusieurs entreprises, à défaut d'une seule comme dans le présent cas d'espèce, soit celle du fermier C. _____. L'autorité intimée conteste également l'argument selon lequel, dans la mesure où l'entreprise ne comprend pas de bâtiment, l'on ne peut pas considérer que l'affermage par parcelles vise à améliorer les structures de l'entreprise de l'exploitant fermier. b) Le Tribunal relève que le litige porte sur la réalisation des conditions de l'art. 31 al. 2 bis LBFA, et non sur celles des art. 58 ss LDFR. L'applicabilité de ces dispositions de la LDFR au cas d'espèce a fait l'objet d'une décision de la Commission foncière, qui est entrée en force. Dite décision ne s'est toutefois pas prononcée sur les questions relevant de la LBFA, qui ne sont pas de la compétence de la Commission foncière. Il ressort des travaux préparatoires cités ci-dessus que ce n'est pas uniquement lorsque le maintien d'une entreprise agricole ne se justifie plus au sens de l'art. 31 al. 2 LBFA que les motifs d'autorisation mentionnés à l'art. 31 al. 2 bis LBFA doivent être examinés. Actuellement, à côté des exceptions prévues à l'art. 31 al. 2 LBFA, il est possible, malgré l'existence d'une entreprise agricole viable, de procéder à un affermage par parcelles, pour autant notamment que cette démarche améliore d'autres entreprises agricoles. Par conséquent, le fait que la parcelle n° 732 ait été considérée comme une entreprise agricole dont le maintien pouvait se

justifier, dans le cadre de la procédure devant la Commission foncière rurale, n'est pas un élément qui exclut l'application de l' art. 31 al. 2 bis LBFA . Il convient ainsi d'examiner les motifs d'autorisation mentionnés à l' art. 31 al. 2 bis LBFA . Il n'est pas contesté par les parties qu'aucun parent titulaire d'un droit de préemption ou d'un droit à l'attribution n'entend reprendre l'entreprise pour l'exploiter à titre personnel et qu'aucune autre personne qui pourrait demander l'attribution dans le partage successoral ne veut reprendre l'entreprise en entier pour l'affermier (let. c). Il n'est pas non plus question d'un conjoint ou partenaire enregistré qui aurait exploité l'entreprise avec le propriétaire et devrait approuver l'affermage par parcelles (let. d). L'autorité intimée soutient par contre que l'affermage par parcelles ne servirait pas principalement à améliorer les structures de l'entreprise agricole du fermier, au motif qu'il se voit mettre à disposition uniquement des terrains nus, avec une structure péjorée par le manque de bâtiments (étable et fenil). À cet égard, il faut souligner que la nécessité de disposer de bâtiments s'apprécie en fonction des circonstances concrètes de chaque cas d'espèce. On peut rappeler, à titre de comparaison, la jurisprudence du Tribunal fédéral, selon laquelle il n'est pas nécessaire dans tous les cas qu'une entreprise agricole comprenne une habitation. En droit successoral paysan, par exemple, le Tribunal fédéral a considéré qu'il ne fallait pas juger de manière trop schématique et nier dans tous les cas l'existence d'une entreprise agricole à défaut d'une telle habitation sur le domaine. Ainsi, s'il s'avère nécessaire, sauf circonstances particulières, de disposer d'un tel logement sur le domaine à proximité des étables, dès lors que l'agriculteur se charge de production animale, il n'en ira pas nécessairement de même en matière de viticulture. C'est une question de fait que de juger de cette nécessité dans un cas d'espèce (arrêt TF 2C_896/2011 du 7 février 2012 consid. 3.2; voir aussi ATF 121 III 75 consid. 3c p. 78). On ajoutera que l'affermage par parcelles au sens de l' art. 31 al. 2 bis LBFA doit permettre expressément d'" améliorer les structures d'autres entreprises agricoles ". On imagine dès lors mal que l'affermage par parcelles implique l'affermage systématique de bâtiments. Au contraire, dès lors qu'il doit par définition venir " arrondir " d'autres exploitations (disposant souvent déjà des bâtiments nécessaires), on doit en déduire que l'affermage par parcelles peut être autorisé sans qu'il n'englobe nécessairement des bâtiments. En l'espèce, en particulier, il n'est pas question d'une entreprise agricole sans bâtiment. En effet, le fermier exploite une autre entreprise agricole dans la commune de Château-d'Oex. On ne peut qu'en déduire qu'il dispose déjà d'un logement ainsi que des bâtiments nécessaires à son activité agricole. Il n'est au surplus pas allégué que l'agrandissement de l'exploitation du fermier C. _____, par le biais de la nouvelle parcelle affermée, ne peut être lié qu'à l'élevage, ce qui pourrait éventuellement justifier l'exigence d'un abri pour le bétail et le fourrage sur la parcelle elle-même. Au surplus, aucun élément au dossier ne permet de penser que l'affermage de parcelles supplémentaires ne vient pas améliorer les bases d'existence de l'exploitation du fermier en agrandissant sa surface. Il ressort par ailleurs du dossier que l'on ne se trouve pas dans un cas de figure dans lequel le fermier parcourrait des distances importantes avec de lourdes charges et dans lequel l'affermage ne répondrait à aucun motif raisonnable. Au vu de ce qui vient d'être exposé, force est de constater que les conditions de l'affermage par parcelles au sens de l' art. 31 al. 2 bis LBFA sont réunies et que c'est à juste titre que l'autorité intimée a délivré son autorisation . Ce faisant, elle n'est pas venue contredire la décision de la Commission foncière, mais a tranché une autre question. Quant au fait qu'une l'entreprise agricole se voit appliquer les dispositions sur les immeubles agricoles isolés lorsqu'elle est l'icitement affermée par parcelles, en tout ou en majeure partie, depuis plus de six ans (art. 8 let. a LDFR) , il s'agit d'une solution expressément voulue par la

législateur, qui a décidé de modifier la loi à cet effet. Le souhait de la recourante de figer la situation de l'exploitation agricole en cause n'est ainsi pas en phase avec la législation actuelle. Il convient encore de relever que la décision attaquée n'a pas pour effet, sur le plan formel, d'autoriser automatiquement un partage matériel. Elle se limite à ouvrir une telle possibilité future, possibilité qui ne sera peut-être jamais concrétisée et qui devra dans tous les cas faire l'objet d'une nouvelle procédure et d'un examen des conditions qui seront alors applicables. Enfin, l'autorité intimée indique qu'elle a informé les requérants dans un préavis décisionnel ne pas pouvoir accepter le morcellement tel que demandé au sens de l'application de la loi vaudoise sur les améliorations foncières et qu'aucune décision formelle qui ouvrirait la voie du recours n'a été requise. Cet élément n'apparaît pas déterminant lorsqu'il s'agit en l'espèce uniquement de statuer sur la légalité d'un affermage par parcelles au sens de la LBFA.

E. 4

La recourante relève aussi que la décision attaquée prête à confusion. En effet, la requête adressée à la Commission d'affermage ne mentionne que les parcelles d'estivage sous la rubrique "objet du bail" (ch. 3 de la requête) et ne sollicite ainsi que l'approbation du fermage de l'exploitation d'estivage. Aucune référence à l'exploitation de base ne figure sous la rubrique "objet du bail". À la lecture de la requête telle que complétée par la Commission d'affermage, on ne comprend dès lors pas, sans la lettre de cette commission du 17 mars 2020, pourquoi celle-ci a, sur le même document, approuvé le fermage de l'exploitation d'estivage et autorisé l'affermage par parcelles relatif à l'exploitation de base. Les reproches formulés par la recourante à l'encontre de la décision attaquée sont fondés. Celle-ci n'apparaît pas conforme aux exigences de l'art. 42 de la loi vaudoise du 28 octobre 2018 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), quant à la clarté de l'état de fait. Cela étant, l'administré a pu se rendre compte de la portée de cette décision et n'en a pas été pénalisé. Quant à la recourante, elle a pu l'attaquer en connaissance de cause. Il n'y a dès lors pas lieu d'annuler la décision attaquée au motif qu'elle ne serait pas claire.

E. 5

Au vu de ce qui précède, le recours est rejeté et la décision de la Commission d'affermage du 25 juin 2020 est confirmée. En vertu de l'art. 52 al. 1 LPA-VD, selon lequel des frais de procédure ne peuvent être exigés de la Confédération et de l'Etat, il n'y pas lieu de mettre de frais à charge de la recourante. L'allocation de dépens n'entre pas en ligne de compte.

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