

# VD\_OMNI FO.2021.0006 vom 19. Januar 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-01-19, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FO.2021.0006](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2021.0006)

FR: VD\_OMNI FO.2021.0006 du 19 janvier 2022

IT: VD\_OMNI FO.2021.0006 del 19 gennaio 2022

## Regeste

A. \_\_\_\_\_ /Commission d'affermage, B. \_\_\_\_\_ | Annulation d'une décision de la Commission d'affermage fixant, six ans après la conclusion du bail à ferme et à la demande du fermier, le montant licite du fermage de locaux affectés à la préparation et au conditionnement de légumes provenant d'une exploitation agricole. L'autorité intimée a perdu de vue que la décision en constatation de l'art. 49 LBFA revêt un caractère subsidiaire par rapport à l'opposition prévue par l'art. 43 LBFA. Comme le fermage litigieux ne peut plus être frappé d'opposition par l'autorité compétente, le délai de deux ans après l'entrée en jouissance de l'immeuble affermé étant maintenant échu, c'est seulement si le fermier peut justifier d'un intérêt digne de protection à la constatation de l'illicéité du montant du fermage qu'il peut être entré en matière sur sa demande. In casu, cet intérêt fait défaut puisque le fermier ne peut plus obtenir en sa faveur un jugement condamnatore, tant sur le plan du droit civil que sur le plan du droit administratif. Recours au TF rejeté (2C\_155/2022 du 25 novembre 2022).

## Erwägungen

### E. 1

a) A teneur de l'art. 50 de la loi fédérale 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 trente jours à l'autorité cantonale de recours. Interjeté dans le délai, le recours est formé en temps utile. b) Aux termes de l'art. 92 al. 1 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

### E. 2

A titre de mesure d'instruction, la recourante a requis la tenue d'une audience publique sous la forme d'une inspection locale. Par appréciation anticipée des preuves, le Tribunal estime cependant être en mesure de statuer en connaissance de cause, au vu du dossier, en se dispensant de donner suite à la réquisition de la recourante; ceci d'autant plus au vu du sort qui sera réservé à son recours, comme on le verra ci-dessous.

### E. 3

La recourante conteste que la qualification de bail à ferme agricole, telle que retenue par l'autorité intimée, soit applicable au contrat conclu entre les parties et par conséquent l'application de la LBFA au présent litige. Elle critique en outre la décision attaquée, en tant que l'irrecevabilité de la requête du tiers intéressé n'a pas été constatée. a) On rappelle qu'aux termes de son art. 1 er al. 1, la LBFA s'applique au bail: des immeubles affectés à

l'agriculture (let. a); des entreprises agricoles au sens des art. 5 et 7 al. 1, 2, 3 et 5 LDFR (let. b); des entreprises accessoires non agricoles mais formant une unité économique avec une entreprise agricole (let. c). Elle s'applique également aux actes juridiques qui visent le même but que le bail à ferme agricole et qui rendraient vaine la protection voulue par la loi s'ils n'étaient soumis à celle-ci (al. 2). Lorsque la présente loi n'est pas applicable ou qu'elle ne contient aucune disposition pertinente, le code des obligations est applicable, à l'exception des dispositions relatives aux baux à ferme portant sur des habitations ou des locaux commerciaux et de celles relatives à la consignation du loyer (al. 4). b) Selon la définition 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. aa) La LDFR prescrit à son art. 6 qu'est agricole l'immeuble approprié à un usage agricole ou horticole (al. 1). Sont assimilés à des immeubles agricoles les droits de jouissance et de participation aux allmends, alpages, forêts et pâturages qui appartiennent aux sociétés d'allmends, aux corporations d'alpages, de forêts et aux autres collectivités semblables (al. 2). La LDFR se rattache à l'art. 16 al. 1 let. a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), selon lequel les zones agricoles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice; la notion de terrain qui se prête à l'exploitation agricole ou horticole ou qui est approprié à un usage agricole ou horticole doit être comprise de la même manière dans l'application de l'une et l'autre loi (ATF 132 III 515 consid. 3.2 p. 518; 125 III 175 consid. 2b et les références citées). Lorsqu'un immeuble sis hors d'une zone à bâtir – et donc présumé agricole – n'est pas approprié à un usage agricole ou horticole, l'art. 84 LDFR permet au propriétaire de faire constater, par l'autorité compétente, que l'immeuble considéré n'est pas soumis audit champ d'application (ATF 139 III 327 consid. 2 p. 329; 132 III 515 consid. 3.3.2 p. 519; 129 III 186 consid. 2 p. 189); le cas échéant, une mention sera inscrite au registre foncier (art. 86 al. 1 let. b LDFR). bb) Au sens de l'art. 7 LDFR, par entreprise agricole, on entend une unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui exige, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, au moins une unité de main-d'œuvre standard. Le Conseil fédéral fixe, conformément au droit agraire, les facteurs et les valeurs servant au calcul de l'unité de main-d'œuvre standard (al. 1). Aux mêmes conditions, les entreprises d'horticulture productrice sont assimilées à des entreprises agricoles (al. 2). Pour apprécier s'il s'agit d'une entreprise agricole, on prendra en considération les immeubles assujettis à la présente loi (al. 3). Doivent, en outre, être pris en considération (al. 4): les conditions locales (let. a); la possibilité de construire des bâtiments manquants nécessaires à l'exploitation ou de transformer, rénover ou remplacer ceux qui existent, lorsque l'exploitation permet de supporter les dépenses correspondantes (let. b); les immeubles pris à ferme pour une certaine durée (let. c). Pour apprécier s'il y a propriété d'une entreprise agricole au sens des art. 21, 36 al. 2, 42 al. 2, 47 al. 2 et 49 al. 2, on prendra également en considération les immeubles visés à l'al. 4 let. c (al. 4 bis). Une entreprise mixte est une entreprise agricole lorsqu'elle a un caractère agricole prépondérant (al. 5). Pour qu'une entreprise agricole soit reconnue comme telle, il faut tout d'abord la présence cumulative d'immeubles (a), de bâtiments (b) et d'installations agricoles (c) qui doivent former une unité (d). Il faut, en outre, que ces éléments servent de base à la production agricole (e) et que leur exploitation exige au moins une UMOS (f) (cf. Yves Donzallaz, Commentaire de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le nouveau droit foncier rural [ci-après: Commentaire], 1993, n° 90 ad art.

## E. 7

p. 47). Les bâtiments agricoles (b) sont ceux servant, d'une part, à l'habitation et, d'autre part, à l'exploitation - p. ex. les locaux techniques, granges et étables - (cf. Yves Donzallaz, *Traité de droit agraire suisse: droit public et droit privé [ci-après: Traité]*, vol. II, Berne 2006, n°2351 p. 347; cf. aussi ATF 121 III 75 consid. 3c p. 78). La loi ne définit pas la notion d'installations agricoles (c). Certaines peuvent être de nature immobilière et faire partie des bâtiments d'exploitation. Ainsi en est-il des silos ou des hangars. Leur nombre et leur variété dépendent du type d'agriculture, de son implantation géographique et de la grandeur de l'entreprise (Donzallaz, *Traité*, n°2556 p. 355). L'exploitation doit former une unité (d) tant sous l'angle économique que géographique. Il faut en principe qu'une seule personne gère et dirige la totalité des immeubles agricoles avec les mêmes moyens humains, financiers et matériels depuis un centre d'exploitation (Donzallaz, *Traité*, n°2656 p. 390). En outre, les bâtiments et installations, avec les terres qui y sont rattachées, constituant le domaine agricole, doivent être propres à constituer le centre d'existence du paysan et de sa famille et la base de l'exploitation de l'entreprise agricole (ATF 135 II 313 consid. 5.3.1 p. 324, références citées, not. ATF 110 II 304 consid. 2a p. 306; 107 II 375 consid. 2c/bb p. 378). La surface initiale utile de l'entreprise comprend toutes les parcelles inscrites au chapitre du même propriétaire au registre foncier, parcelles qui constituent une exploitation agricole dont il faut exclure les parties relatives aux entreprises accessoires (Claude Paquier-Boinay, *Le contrat de bail à ferme agricole, conclusion et droit de préaffermage*, thèse, Lausanne 1991, p. 194, réf. citées). c) Sur le fond, le bail à ferme demeure un contrat qui relève du droit civil avec pour conséquence que les litiges de droit privé entre bailleur et fermier y relatifs sont de la compétence du juge civil. Cependant, le législateur a introduit des règles de droit public dans la LBFA qui donnent lieu à des décisions rendues par les autorités administratives susmentionnées (arrêt TF 2C\_1124/2015 du 31 mars 2017 consid. 3.3). La procédure de contrôle du fermage, qui ne peut dépasser la mesure licite ( art. 36 LBFA ), est différente selon que le bail porte sur une entreprise agricole ou un immeuble agricole. aa) Dans le premier cas, le fermage doit être soumis à l'approbation de l'autorité qui doit être saisie par le bailleur dans les trois mois dès l'entrée en jouissance de la chose affermée ( art. 42 al. 1 et 2 LBFA ); si elle apprend qu'un fermage n'a pas été approuvé, l'autorité cantonale ouvre la procédure d'approbation ( art. 42 al. 3 LBFA ). Dans le second cas, c'est l'autorité qui peut former opposition contre le fermage convenu dans les trois mois à compter du jour où elle a eu connaissance de la conclusion du bail, mais au plus tard deux ans après l'entrée en jouissance de la chose affermée ou après l'adaptation du fermage ( art. 43 al. 1 et 2 LBFA ). L'autorité cantonale décide si le loyer convenu pour l'entreprise ou pour l'immeuble est licite; elle ramène le fermage trop élevé au montant licite ( art. 44 al. 1 et 2 LBFA ). La procédure d'opposition prévue dans le cas d'un immeuble agricole ne peut être mise en oeuvre que par l'autorité désignée par le canton (v. sur ce point, arrêt TF 4A\_212/2011 du 1 er juillet 2011 consid. 3.2). Elle est seule compétente, à l'exclusion des tiers ou des parties; rien ne s'oppose néanmoins à ce que les tiers et parties s'adressent à l'autorité compétente afin de lui communiquer des informations sur le caractère illicite du fermage et de lui demander d'agir (cf. Paquier-Boinay, op. cit., p. 211 et note de pied n°82). 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. 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, op. cit., p. 214). Lorsqu'il apparaît que l'autorité cantonale n'est plus habilitée à agir, dès lors que le délai de deux ans prévu à l'art. 43 al. 2 LBFA est dépassé, et que les conditions relatives à l'opposition au sens de l'art. 43 LBFA ne sont plus réunies, le fermage convenu, bien qu'excessif, reste valable sur le plan civil et donc dû par le fermier (arrêt TF 4A\_212/2011, déjà cité, consid. 3.4). Aux termes de l'art. 45 LBFA, la convention relative au fermage est nulle dans la mesure où celui-ci dépasse le montant licite (al. 1). Les fermages versés en vertu d'une convention nulle peuvent être répétés dans un délai d'une année à compter de la fixation définitive du fermage, mais au plus tard dans le délai de cinq ans à compter du versement (al. 2). La nullité de la convention relative au fermage n'affecte pas la validité du bail (al. 3). Le juge civil reste compétent en matière de répétition du fermage indu; toutefois, seule une décision de l'autorité compétente peut constater le caractère illicite du montant convenu par les cocontractants (v. sur ce point, Paquier-Boinay, op. cit., pp. 210, 213; Benno Studer/Eduard Hofer, *Le droit du bail à ferme agricole*, Brugg 1988, p. 302). bb) A la demande d'une partie qui y a un intérêt légitime, l'autorité administrative compétente sur le fond constate notamment si le montant du fermage peut être approuvé ou autorisé (art. 49 al. 1 LBFA). 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 (arrêt TC FR 603 2018 65 du 23 septembre 2019 consid. 3.1). En tant que telle, la décision de constatation ne peut pas, à elle seule, invalider rétroactivement la convention passée entre les parties, puisqu'elle ne permet que de dire si le montant du fermage peut, dans une procédure ultérieure – en l'occurrence celle des art. 43 ss LBFA –, être approuvé ou autorisé (cf. arrêt TF 4A\_212/2011 déjà cité consid. 3.3, réf. citée). La règle retenue est donc celle de la subsidiarité de l'action constatatoire par rapport à une action condamnatoire (cf. Donzallaz, *Traité*, note de pied n°3526 et les références citées, p. 680). Ainsi, l'autorité ne peut 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 (Beat Stalder, in: *Das bäuerliche Bodenrecht*, 2 e éd., Brugg 2011, p. 1007 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, n°3478 et la jurisprudence citée). De 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). Dans une situation de ce genre, il a été jugé qu'un fermier n'avait aucun intérêt légitime, au sens de la LBFA, à ce qu'une telle décision soit rendue près de douze ans après la conclusion du contrat de bail à ferme agricole, dès l'instant où le fermage litigieux, qui portait sur un immeuble agricole, ne pouvait être plus frappé d'opposition par l'autorité compétente, le délai de deux ans prescrit par l'art. 43 al. 2 LBFA étant échu depuis longtemps (arrêt TC FR 603 2018 65 déjà cité consid. 3.2). cc) Les cantons sont compétents pour régler la procédure administrative dans la mesure où la loi sur le bail à ferme agricole n'en dispose pas autrement ( art. 47 LBFA ). Le canton de Vaud a ainsi attribué certaines compétences à la Commission d'affermage qui est qualifiée, à l'art. 13 al. 1 de la loi cantonale d'application de la LBFA, du

#### **E. 10**

septembre 1986 (LVLBFA; BLV 221.313), d'autorité administrative; ces compétences sont les suivantes: "a. approuver une durée réduite de bail ou de reconduction (art. 7 à 9 LBFA), b. autoriser l'affermage par parcelle (art. 30 à 32 LBFA), c. statuer sur l'opposition contre l'affermage complémentaire (art. 33 à 35 LBFA), d. approuver le fermage d'une entreprise (art. 42 et 44 LBFA), e. statuer sur l'opposition contre le fermage d'un immeuble (art. 43 et 44 LBFA), f. rendre une décision en constatation (art. 49 LBFA)." Il résulte de ce qui précède que la procédure d'opposition prévue dans le cas d'un immeuble agricole ne peut, dans le canton de Vaud, être initiée que par la Commission d'affermage, vu l' art. 13 let . e LVLBFA, à l'exception des tiers et des parties (arrêt TF 4A\_212/2011, déjà cité, consid. 3.2). Celle-ci peut en revanche être saisie par les parties d'une requête en constatation, vu l'art.

#### **E. 13**

al. 1 let. f LVLBFA. 4. a) En l'espèce, la recourante rappelle que le contrat de bail litigieux ne porte pas sur la parcelle n°\*\*\*\*\* d'\*\*\*\*\*, mais exclusivement sur une partie des bâtiments qui y sont construits, à savoir plus précisément les locaux frigorifiques, et la halle de conditionnement et de stockage, pour une surface au sol de 798 m<sup>2</sup> et les surfaces d'accès bétonnées. Elle fait valoir qu'il ne s'agit pas d'un bail à ferme agricole mais d'un bail à loyer commercial. La décision attaquée retient sur ce point que l'objet du bail ne constitue pas une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR, de sorte que le fermage convenu entre les parties n'est pas soumis à la procédure d'approbation obligatoire au sens de l'art. 42 LBFA. De manière implicite, elle retient donc que le bail porte sur un immeuble agricole au sens de l'art. 6 LDFR. Pour justifier cette approche, elle relève plus loin qu'au début des relations contractuelles, les installations de nature agricole louées par le tiers intéressé à la recourante faisaient partie intégrante de son exploitation et qu'elles lui étaient nécessaires à la préparation, au stockage et à la conservation des produits de son entreprise de cultures maraichères. Lorsque la recourante a loué au tiers intéressé les installations

constatant l'objet du bail, celles-ci faisaient indiscutablement partie de son exploitation agricole; elle ne soutient pas le contraire. Or, la recourante utilisait ces locaux principalement pour préparer et conditionner les légumes qui provenaient de son exploitation et qu'elle récoltait, avant de les livrer à C. \_\_\_\_\_. Ces installations n'ont du reste pas changé d'affectation lorsque la jouissance en a été concédée au tiers intéressé, puisque ce dernier a continué, dans un premier temps au demeurant, à livrer ce grossiste. Dans ces conditions, il n'est pas impossible que les locaux mis à disposition du tiers intéressé puissent éventuellement répondre à la définition d'un immeuble agricole, au sens où l'entend l'art. 6 LDFR, à tout le moins lorsque les parties ont conclu le bail du 18 juillet 2013. A cet égard, il importe peu qu'ultérieurement, ce dernier les ait désaffectés pour les sous-louer à une entreprise de construction. Il pourrait tout au plus s'agir d'une circonstance nouvelle, qui influencerait sur la nature des locaux faisant l'objet du bail principal et dont il y aurait sans doute lieu de tenir compte dans la fixation du fermage, à compter de l'année 2019. Quoiqu'il en soit, cette question peut demeurer indéterminée. b) La recourante fait valoir en second lieu que la requête dont le tiers intéressé a saisi l'autorité intimée serait tardive; elle critique la décision attaquée en ce qu'elle n'a pas prononcé l'irrecevabilité de cette requête. En réalité, cette question se confond avec celle de l'intérêt digne de protection du recourant au sens de la LBFA à faire constater, près de six ans après l'entrée en vigueur du bail, la licéité du montant du fermage convenu. En effet, en retenant que le bail du 18 juillet 2013 a trait à un immeuble agricole, même si cette question n'a pas à être tranchée ici, et non à une entreprise agricole, la décision en constatation de l'art. 49 LBFA revêt un caractère subsidiaire par rapport à l'opposition prévue par l'art. 43 LBFA. Dès lors, le fermier doit pouvoir justifier d'un intérêt digne de protection pour que l'autorité compétente puisse entrer en matière sur une demande en constatation sur la licéité du montant du fermage. En l'occurrence, l'autorité intimée a répondu, de manière un peu hâtive, par l'affirmative à cette question. Il appert cependant que le fermage litigieux ne peut plus être frappé d'opposition par l'autorité compétente, le délai de deux ans après l'entrée en jouissance de l'immeuble affermé (cf. art. 43 al. 2 LBFA) étant maintenant échu. Or, dans une situation de ce genre, l'intérêt digne de protection du tiers intéressé fait de toute façon défaut, puisque ce dernier ne peut plus obtenir en sa faveur un jugement condamnatif, tant sur le plan du droit civil que sur le plan du droit administratif. Par ailleurs, le tiers intéressé ne peut 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. c) Par conséquent, faute d'intérêt légitime du tiers intéressé à obtenir une décision constatatoire sur la licéité du montant du fermage, l'autorité intimée ne pouvait pas entrer en matière sur sa demande et aurait dû déclarer celle-ci irrecevable. 5. a) Les considérants qui précèdent conduisent le Tribunal à admettre le recours et à annuler la décision attaquée. Il appartiendra à l'autorité intimée de rendre une nouvelle décision sur la répartition des frais de la procédure intentée devant elle. b) Les frais d'arrêt seront mis à la charge du tiers intéressé, qui succombe (art. 49 al. 1, 52 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). Des dépens seront alloués à la recourante, qui obtient gain de cause; ceux-ci seront également mis à la charge du tiers intéressé (art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

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