

# VD\_OMNI FO.2023.0001 vom 29. September 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-09-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FO.2023.0001](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2023.0001)

FR: VD\_OMNI FO.2023.0001 du 29 septembre 2023

IT: VD\_OMNI FO.2023.0001 del 29 settembre 2023

## Regeste

A. \_\_\_\_\_ /Commission d'affermage, B. \_\_\_\_\_, Direction générale de l'agriculture de la viticulture et des affaires | Recours contre une décision de la Commission d'affermage considérant que la convention passée entre les parties était analogue à un bail à ferme agricole et constatant que le fermage convenu dépassait le fermage licite. La procédure en constatation de l'art. 49 LBFA n'est ouverte qu'aux parties d'un futur contrat de bail à ferme, préalablement à la signature de celui-ci. Une procédure en constatation, au sens de cette disposition, ne peut pas invalider rétroactivement la convention passée entre les parties et ne peut ainsi pas servir de base à une réduction du fermage. La convention ayant été conclue le 18 novembre 2020 et dénoncée un an plus tard, ce n'est pas la voie de la procédure de constatation mais bien par celle de la procédure d'opposition, au sens de l'art. 43 LBFA, qui aurait dû être engagée. Or seul le Département (soit la DGAV) a la faculté de former opposition et, qui plus est, dans un délai de trois mois à compter du jour où l'autorité a eu connaissance de la conclusion du bail mais au plus tard deux ans après l'entrée en jouissance de la chose affermée - délais aujourd'hui échu. Recours admis. Recours au TF rejeté (2C\_585/2023 du 19 mars 2024).

## Erwägungen

### E. 1

L'art. 50 al. 1 de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA; RS 221.213.2) dispose que les décisions de l'autorité administrative de première instance peuvent être déférées dans les 30 jours à l'autorité cantonale de recours. La décision attaquée, qui émane de la Commission d'affermage, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal cantonal (cf. art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Déposé en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD), le recours satisfait en outre aux autres exigences formelles de recevabilité (art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La décision attaquée retient, par voie de constatation, que le fermage convenu entre les parties dépasse le fermage licite. A priori, le recourant démontre l'existence d'un intérêt digne de protection à annuler cette décision aux fins de pouvoir percevoir le montant mensuel de 4'000 fr. tel que prévu dans la convention. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

### E. 2

A titre liminaire, il convient de rappeler brièvement le cadre légal applicable à la présente affaire. a) Selon l'art. 1 LBFA, la LBFA s'applique au bail des immeubles affectés à l'agriculture (al. 1 let. a), aux entreprises agricoles au sens des art. 5 et 7 al. 1 2, 3 et 5 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) (al. 1 let. b) ainsi qu'aux entreprises accessoires non agricoles mais formant une unité économique avec une entreprise agricole (al. 1 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). Selon l'art. 2a al. 1 LBFA, la LBFA ne s'applique en revanche pas au bail à ferme des immeubles affectés à l'agriculture lorsque la chose affermée est située entièrement dans une zone à bâtir au sens de l'art. 15 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). A teneur de l'art. 36 al. 1 LBFA, le fermage est soumis au contrôle de l'autorité et ne peut dépasser la mesure licite. Conformément à l'art. 36 al. 2 LBFA, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 11 février 1987 concernant le calcul des fermages agricoles (OFerm ; RS 221.213.221).

b) Dans un arrêt du 25 novembre 2022 (TF 2C:155/2022) confirmant l'arrêt de la CDAP du 19 janvier 2022 (CDAP FO.2021.0006), le Tribunal fédéral a retenu ce qui suit: "4.1. La loi sur le bail à ferme agricole soumet au contrôle de l'autorité le fermage des baux à ferme agricole, lequel ne doit pas dépasser la mesure licite (art. 4 et 36 al. 1 LBFA). La procédure de contrôle du fermage diffère selon que le bail à ferme porte sur une entreprise agricole au sens des art. 5 et 7 al. 1, 2, 3 et 5 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11) ou sur un immeuble agricole (art. 1 let. a et b LBFA) (cf. arrêts 2C 1124/2015 du 31 mars 2017 consid. 3.2 ; 4A 212/2011 du 1<sup>er</sup> juillet 2011 consid. 3.2). 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, l'autorité 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). Dans le canton de Vaud, le Département en charge de l'agriculture a qualité pour former opposition contre le fermage d'un immeuble agricole (art. 15 al. 1 let. c de la loi vaudoise d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole [LVLBFA ; BLV 221.313]) et la Commission d'affermage est l'autorité compétente pour se prononcer sur cette opposition (art. 13 let. e LVLBFA). Les tiers et les parties ne peuvent pas former opposition contre le fermage (arrêt 4A 212/2011 du 1<sup>er</sup> juillet 2011 consid. 3.2). Ils peuvent en revanche s'adresser à l'autorité compétente, afin de lui communiquer des informations sur le caractère illicite du fermage et lui demander d'agir (arrêt 4A 212/2011 du 1<sup>er</sup> juillet 2011 consid. 3.2).

4.2. Sous la note marginale « Effets de droit civil », l'art. 45 al. 1 LBFA prescrit que la convention relative au fermage est nulle dans la mesure où celui-ci dépasse le montant licite. 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 (art. 45 al. 2 LBFA). Ainsi que l'a précisé la jurisprudence en se référant au texte allemand de l'art. 45 al. 1 LBFA (« Die Vereinbarung über den Pachtzins ist nichtig, soweit dieser das durch die Behörde festgesetzte Mass übersteigt » ; voir aussi en italien : « La convenzione inerente al fitto è nulla in quanto il fitto ecceda la misura stabilita dell'autorità »), la nullité de la convention est conditionnée au prononcé d'une décision de l'autorité rendue au terme de la procédure d'opposition ou d'approbation (arrêt 4A 212/2011 du 1<sup>er</sup> juillet 2011 consid. 3.1). Le montant convenu est valable sur le plan civil et lie le fermier tant que l'autorité ne s'est pas prononcée (arrêts 4A 212/2011 du 1<sup>er</sup> juillet 2011 consid. 3.1 ; 4P.143/2003 du 16 septembre 2003 consid. 2.3).

4.3. 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 (art. 49 al. 2 LBFA). Cette disposition reprend pour le bail à ferme agricole l'art. 25 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021), aux termes duquel une partie peut demander en tout temps que l'existence ou l'étendue de droits ou d'obligations fondées sur le droit public soit constatée par une décision (Message concernant la loi fédérale sur le bail à ferme agricole, FF 1982 I 269, 308). L'action en constatation n'est recevable que si son auteur a un intérêt digne de protection à la constatation. Selon la jurisprudence, un tel intérêt n'existe que lorsque le requérant a un intérêt actuel, de droit ou de fait, à la constatation immédiate d'un droit, sans que s'y opposent de notables intérêts publics ou privés, et à condition que cet intérêt digne de protection ne puisse pas être préservé au moyen d'une décision formatrice, c'est-à-dire constitutive de droits et d'obligations (ATF 142 V 2 consid. 1.1 ; 132 V 257 consid. 1). En ce sens, le droit d'obtenir une décision en constatation est subsidiaire (cf. à propos de la décision en constatation de l'art. 49 LBFA, YVES DONZALLAZ, Traité de droit agraire suisse, Tome 2, Berne 2006, p. 680, note de bas de page 3526). La décision en constatation au sens de l'art. 49 al. 1 LBFA ne peut pas invalider rétroactivement la convention passée entre les parties et ne peut ainsi pas servir de base à une réduction du fermage. Elle ne permet que de dire si le montant du fermage peut, dans une procédure ultérieure (selon l'art. 42 ou selon l'art. 43 LBFA), être approuvé ou autorisé (arrêt 4A 212/2011 du 1er juillet 2011 consid. 3.3)."

### **E. 3**

Le recourant soulève divers griefs de procédure. En substance, selon lui, B. \_\_\_\_\_ ne bénéficierait pas d'un intérêt digne de protection à obtenir la constatation du caractère illicite du fermage prévu par le contrat, pour autant qu'il s'agisse d'ailleurs véritablement d'un bail à ferme. a) Selon la jurisprudence rappelée plus haut, la procédure en constatation de l'art. 49 LBFA (voir spécialement son alinéa 2) est ouverte aux parties d'un futur contrat de bail à ferme, préalablement à la signature de celui-ci. Au surplus, une décision en constatation au sens de cette disposition ne peut pas invalider rétroactivement la convention passée entre les parties et ne peut ainsi pas servir de base à une réduction du fermage. Elle ne permet que de dire si le montant du fermage peut, dans une procédure ultérieure de contrôle, par exemple au sens de l'art. 43 LBFA, être autorisé. b) En l'espèce, la convention a été conclue le 18 novembre 2020 et a été dénoncée moins d'un an plus tard. Compte tenu du caractère subsidiaire de la procédure en constatation, après la dénonciation du contrat, c'est une procédure d'opposition, au sens de l'art. 43 LBFA, qui aurait dû être engagée. Or, la faculté de former opposition relève de la compétence exclusive du Département (soit de la DGAV ; art. 15 al. 1 let. c de la loi du 10 septembre 1986 d'application de la LBFA [LVLBFA; BLV 221.313]) et non de la Commission d'affermage. L'on peut également relever que, selon l'art. 43 al. 2 LBFA, l'opposition doit être formée dans un délai de trois mois à compter du jour où l'autorité (soit la DGAV) 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. Dans le cas d'espèce, les délais précités sont aujourd'hui échus. Cela découle du fait que le contrat a pris effet à compter du 16 novembre 2020 (ce qui paraît coïncider avec l'entrée en jouissance de la chose affermée), de sorte que le délai de deux ans est venu à échéance le 15 novembre 2022, soit

avant même la décision attaquée, datée du 20 décembre 2022. Ainsi, dans la mesure où la procédure d'opposition n'était plus possible, l'intimé devait en tous les cas se voir dénier tout intérêt digne de protection à obtenir la constatation, sur la base de l'art. 49 LBFA, du caractère illicite du fermage en cause. Certes, la DGAV objecte encore à cet égard que la nature du contrat conclu entre les parties n'était pas claire. Pour elle, le délai de l'art. 43 al. 2 LBFA ne devait ainsi commencer à courir qu'à compter de la décision de la Commission d'affermage qualifiant la convention d'analogue à un bail à ferme au sens de l'art. 1 al. 2 LBFA. A cet égard, la DGAV relève à bon droit que la Commission d'affermage était compétente pour trancher la question préjudicielle de la nature de ce contrat, ce avant de statuer sur la licéité du fermage. Pourtant, rien n'empêchait la DGAV de former opposition contre le montant du « fermage » convenu et d'inviter, en formant opposition dans les délais, la Commission d'affermage à procéder à cette qualification. On constate d'ailleurs que, à ce jour, la DGAV n'a pas formé opposition. Dès lors, la question de savoir s'il y a lieu de lui restituer le délai prévu par l'art. 43 al. 2 LBFA pour le faire ne se pose pas dans le cadre de la présente procédure. Il découle de ce qui précède que la Commission d'affermage aurait dû déclarer la demande en constatation du caractère illicite du fermage convenu irrecevable, faute d'intérêt digne de protection. Le grief doit dès lors être admis.

#### **E. 4**

Le recourant a soulevé d'autres moyens encore, qui seront examinés ou évoqués brièvement ci-après : a) Comment mentionné plus haut, le législateur a restreint le champ d'application de la LBFA en prévoyant, à son art. 2a al. 1 LBFA, qu'elle ne s'applique pas lorsque la chose affermée est située entièrement dans une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT. Or, le recourant fait valoir que la parcelle \*\*\*\*\* est précisément affectée entièrement en zone à bâtir. A teneur du dossier, il est vrai que la parcelle en cause se situerait en zone centrale, régie par l'art. 15 LAT (zone du village) à concurrence de 1'726 m<sup>2</sup>, 6 m<sup>2</sup> se trouvant néanmoins en zone agricole. Le recourant conteste cette appréciation et fait valoir l'historique de la délimitation de la zone à bâtir, spécialement sur cette parcelle. Plus précisément, à la suite d'un fractionnement, la parcelle \*\*\*\*\* (correspondant, après fusion de ces communes, à la parcelle \*\*\*\*\* de \*\*\*\*\*) se situait " entièrement dans la zone du village " de la localité de \*\*\*\*\*. Or, les documents sur lesquels s'est fondée la Commission d'affermage, tirés du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF), ne jouissent pas de la foi publique, en tous les cas pas s'agissant du tracé des limites de zone. Tout indique dès lors que la parcelle \*\*\*\*\* doit être considérée comme située entièrement dans une zone à bâtir. La LBFA ne semble dès lors pas applicable pour ce second motif. Compte tenu de l'issue du recours, il n'est cependant pas nécessaire de trancher définitivement cette question. b) Le recourant soutient encore que la convention en cause prévoit la constitution d'une société en nom collectif et qu'elle ne saurait donc être considérée comme un bail à ferme. Ce raisonnement ne saurait être suivi. L'art. 1 al. 2 LBFA a voulu saisir non seulement les contrats de bail à ferme proprement dits, mais aussi d'autres actes juridiques visant un but similaire, l'idée du législateur étant d'empêcher des contrats visant à contourner la loi. A cet égard, on soulignera que la jurisprudence est relativement abondante sur ce type de question: elle a parfois retenu que des contrats de partenariat, similaires à celui conclu en l'espèce, devaient être assimilés au bail à ferme, ce qui conduisait à l'application de la LBFA. En substance, il s'agissait de contrats dans lesquels l'exploitation agricole n'était pas conduite en commun par les partenaires (l'exploitation en commun constituant un aspect typique du contrat de SNC ; cf. Jean-Paul Vulliétty, in Commentaire romand, Code des Obligations II, 2 e éd.,

Bâle 2017, n. 2 ad art. 552), mais seulement par l'un d'entre eux, l'élément essentiel du contrat portant plutôt sur la mise à disposition d'un immeuble ou d'une entreprise agricole. D'autres contrats de partenariat ont en revanche été considérés comme échappant à la clause de l'art. 1 al. 2 LBFA et n'étaient dès lors pas soumis à cette loi (pour un exemple, arrêt du 25 avril 2012 de la 2<sup>ème</sup> Cour d'appel civile du Tribunal cantonal fribourgeois, FR 102 2011-152, consid. 2 ; cet arrêt, qui avait trait à un contrat de société simple, retient en l'occurrence l'existence d'un contrat analogue à un bail à ferme, sur la base d'un examen attentif des circonstances de l'espèce ; pour un exemple contraire, voir arrêt du 22 mars 2011 de la Chambre des recours du Tribunal cantonal vaudois HC/2011/338, consid. 5 ; voir encore décision sur recours de la Commission de recours du Département fédéral de l'économie du 23 juin 2000, VPB 65.45, qui confirme que la LBFA est susceptible de s'appliquer à d'autres contrats que le seul bail à ferme, la désignation retenue par les parties n'étant d'ailleurs pas déterminante). En l'espèce, la Commission d'affermage a retenu l'existence d'un contrat analogue à un bail à ferme, ce qui devait entraîner l'application de la LBFA. La Cour de céans laissera toutefois ouverte la question de l'application en l'espèce de la LBFA à la convention, le recours devant de toute manière être admis pour les motifs évoqués plus haut.

#### **E. 5**

Les considérations qui précèdent conduisent ainsi à l'admission du recours et à l'annulation de la décision du 20 décembre 2022. Le présent arrêt sera rendu sans frais (art. 52 al. 1 LPA-VD). Le recourant, qui l'emporte avec le concours d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens, à la charge de B.\_\_\_\_\_ (art. 49 et 55 LPA-VD). Compte tenu de ses ressources, B.\_\_\_\_\_ a été mis au bénéfice de l'assistance judiciaire par décision du 22 février 2023. Le conseil d'office peut prétendre à un tarif horaire de 180 fr. en tant qu'avocat (cf. art. 2 al. 1 let. a du règlement vaudois du 7 décembre 2010 sur l'assistance judiciaire en matière civile [RAJ; BLV 211.02.3], applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD) et au remboursement de ses débours fixés forfaitairement à 5% du défraiment hors taxe en première instance judiciaire (cf. art. 3bis al. 1 RAJ). En l'occurrence, l'indemnité de Me Serge Demierre peut être arrêtée, compte tenu de la liste des opérations produite, à 1'882 fr. 85, soit 1'665 francs d'honoraires (9h15 x 180 fr.), 83 fr. 25 de débours (1'665 x 5%) et 134 fr. 60 de TVA (7,7%) pour la procédure devant la Cour de céans. L'indemnité du conseil d'office est supportée provisoirement par le canton, B.\_\_\_\_\_ étant rendu attentif au fait qu'il est tenu de rembourser les montants ainsi avancés dès qu'il sera en mesure de le faire (art. 122 al. 1 let. a et art. 123 al. 1 du Code de procédure civile du 19 décembre 2008 [CPC; RS 272], associé à l'art. 18 al. 5 LPA-VD).

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