

JAAC 65.47

Extrait de la décision sur recours de la Commission de recours DFE du 15 juin 2000 dans la cause F. c / Masse en faillite C. et Commission cantonale de recours en matière de contributions agricoles; 99/JB-002

Bail à ferme. Compétence de l'autorité administrative. Affermage par parcelles d'une entreprise agricole. Approbation du fermage. Moment déterminant pour le calcul du fermage.

Art. 48 LBFA. Compétence de l'autorité administrative.

Si l'autorité administrative est à l'évidence en mesure de constater prima facie l'existence d'un contrat de bail à ferme agricole ou d'un acte juridique visant le même but, il faut considérer qu'elle n'est cependant guère en mesure d'étendre son contrôle préjudiciel à l'examen de la validité du contrat (consid. 3).

Art. 30 ss LBFA. Affermage par parcelles d'une entreprise agricole.

Lorsqu'un propriétaire donne successivement à bail à un seul fermier plusieurs immeubles agricoles et que l'ensemble finit par correspondre à la définition de l'entreprise agricole, ce sont les dispositions légales relatives à l'entreprise agricole et non celles relatives aux immeubles agricoles qui s'appliquent (consid. 4).

Art. 42 LBFA. Nature du délai pour requérir l'approbation du fermage.

Le délai pour solliciter l'approbation du fermage est un délai d'ordre (consid. 5.1).

Landwirtschaftliche Pacht. Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde. Parzellenweise Verpachtung eines landwirtschaftlichen Gewerbes. Pachtzinsbewilligung. Massgebender Zeitpunkt für die Berechnung des Pachtzinses.

Art. 48 LPG. Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde.

Die Verwaltungsbehörde darf zwar prima facie das Bestehen eines Pachtvertrages oder eines ähnlichen Rechtsgeschäftes feststellen. Sie darf jedoch die akzessorische Prüfung nicht ohne weiteres auch auf die Gültigkeit des Vertrages ausweiten (E. 3).

Art. 30 ff. LPG. «Parzellenweise Verpachtung» eines landwirtschaftlichen Gewerbes.

Verpachtet ein Eigentümer nach und nach mehrere landwirtschaftliche Grundstücke an denselben Landwirt, sind - wenn diese zusammen ein landwirtschaftliches Gewerbe darstellen - die Pachtbestimmungen über das landwirtschaftliche Gewerbe und nicht diejenigen über die parzellenweise Verpachtung von landwirtschaftlichen Grundstücken anwendbar (E. 4).

Art. 42 LPG. Rechtsnatur der Frist für die Pachtzinsbewilligung.

Die Frist zur Einreichung des Gesuchs um Bewilligung des Pachtzinses für Gewerbe stellt eine Ordnungsfrist dar (E. 5.1).

Affitto agricolo. Competenza dell'autorità amministrativa. Affitto particella per particella di un'impresa agricola. Autorizzazione del fitto. Momento determinante per il calcolo del fitto.

Art. 48 LAAgr. Competenza dell'autorità amministrativa.

Se l'autorità amministrativa è in grado di determinare prima facie l'esistenza di un contratto d'affitto agricolo o di un atto giuridico equivalente, ciò non significa che essa può estendere il suo controllo pregiudiziale all'esame della validità del contratto (consid. 3).

Art. 30 segg. LAAgr. Affitto particella per particella di un'azienda agricola.

Quando un proprietario affitta successivamente a un unico affittuario parecchi fondi agricoli, e il tutto risulta poi corrispondere alla definizione di impresa agricola, si applicano le disposizioni legali relative alle aziende agricole e non quelle relative ai fondi agricoli (consid. 4).

Art. 42 LAAgr. Natura giuridica del termine per l'autorizzazione del fitto.

Il termine per inoltrare la richiesta d'autorizzazione del fitto è un termine ordinatorio (consid. 5.1).

F. est une société anonyme dont le but social consiste en la vente, la commercialisation de produits alimentaires de qualité, plus spécialement de vins, la société pouvant prendre des participations, acheter, vendre ou louer des immeubles. C. en est le président du conseil d'administration et peut engager la société par sa signature individuelle.

Entre le 10 mars 1993 et le 2 mars 1994, C., en qualité de bailleur, a conclu avec F., en qualité de locataire, respectivement de fermier, un contrat de «bail à loyer pour habitation» et 7 contrats de «bail à ferme pour parcelles».

Par requête du 11 juin 1997, F. demanda au Service des affaires extérieures et de droit économique du Département valaisan des Finances et de l'économie (ci-après: le Département cantonal) d'homologuer un bail à ferme agricole composé des divers contrats mentionnés ci-dessus.

Par décision du 15 mars 1999, le Département cantonal refusa d'entrer en matière sur cette demande. Il considéra d'une part que les divers contrats objets de la requête n'avaient pas été conclus simultanément mais successivement entre le 6 juillet 1993 et le 2 mars 1994 et que, au vu des dispositions légales applicables à l'affermage par parcelles, le bailleur aurait dû demander une autorisation d'affermage pour chacun des contrats avant que le fermier n'entre en jouissance des parcelles, ce qu'il n'avait pas fait. Il releva d'autre part que, malgré l'intitulé des contrats, les parcelles louées formaient une entreprise agricole, qu'un unique contrat aurait ainsi dû être conclu et que son approbation aurait dû être requise dans les trois mois à compter de l'entrée en jouissance de la chose affermée, ce qui n'avait pas été le cas.

Par mémoire du 17 mars 1999, F. recourut contre cette décision auprès de la Commission cantonale de recours en matière de contributions agricoles (ci-après: la Commission cantonale) en concluant à l'annulation de la décision attaquée, à la reconnaissance de l'existence d'un bail à ferme agricole portant sur une entreprise et au renvoi de l'affaire à l'instance inférieure afin qu'elle fixe le loyer maximal au moment de la conclusion et au cours des cinq dernières années.

La Commission cantonale rejeta le recours par décision du 9 septembre 1999. Par mémoire du 21 septembre 1999, F. recourt contre cette décision auprès de la Commission de recours DFE en concluant à son annulation, à la reconnaissance de l'existence d'un bail à ferme agricole portant sur une entreprise et au renvoi du dossier en première instance pour fixation du loyer maximal.

Extraits des considérants:

(...)

2. La recourante conclut à ce que l'existence d'un bail à ferme agricole portant sur une entreprise soit reconnue.

La loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA, RS 221.213.2) prévoit à son art. 48, al. 1, que les litiges relevant du bail à ferme sont tranchés par le juge. Il s'ensuit que les questions portant sur l'existence et le contenu d'un contrat de bail à ferme, comme celles touchant à la conclusion ou non d'un contrat ou encore à la nature du contrat relèvent du droit civil et doivent être tranchées par le juge civil.

On admet cependant que, lorsque le sort d'une contestation pendante devant une autorité judiciaire ou administrative dépend de la solution d'une question préjudicielle qui relève en principe d'une autre juridiction, le juge compétent pour statuer sur la question principale l'est aussi pour trancher la question préjudicielle, pour autant qu'une disposition légale expresse ne l'interdise

pas et dans la mesure où l'autorité compétente en la matière n'a pas encore rendu de décision ayant force de chose jugée. Sa décision sur ce dernier point ne doit cependant être qu'un simple motif du prononcé sur la contestation principale; elle ne saurait avoir la portée d'une décision au fond contenue dans un dispositif passé en force, ni, partant, revêtir l'autorité de la force jugée (ATF 88 I 9, [ATF 105 II 311](#), consid. 2, in Journal des Tribunaux [JdT] JdT 1980, p. 300).

Ainsi, lorsqu'une décision portant, à titre principal, sur l'existence d'un bail à ferme au sens de la LBFA n'a pas encore été prise par le juge civil et que la nature juridique d'un contrat est litigieuse, l'autorité administrative compétente pour fixer le fermage est appelée à trancher la question à titre préjudiciel à l'occasion de l'examen de sa compétence. Un tel examen est nécessaire dès lors que l'existence d'un contrat de bail à ferme agricole ou d'un acte juridique visant le même but (art. 1 al. 1 et 2 LBFA) est une condition nécessaire à l'applicabilité de la loi et une étape préalable à chaque examen portant sur la réduction de la durée du bail, l'affermage par parcelles, l'affermage complémentaire ou le montant du fermage (voir décision de la Commission fédérale de recours en matière d'affermage du 14 mai 1993, in Communications de droit agraire 1994, p. 30 ss; décision de la Commission de recours DFE du 19 mars 1998, in Communications de droit agraire 1998, p. 72 s.). Comme le relève l'Office fédéral de la justice (OFJ), une telle constatation, qui ne lie pas le juge civil, ne peut se fonder que sur un examen *prima facie* de l'existence d'un bail à ferme.

Il apparaît ainsi que l'autorité administrative n'est pas compétente pour constater, dans le dispositif de sa décision, l'existence d'un bail à ferme agricole portant sur une entreprise et que la conclusion touchant à cette reconnaissance doit être rejetée.

3. En l'espèce, la recourante a soumis pour approbation un contrat de bail à loyer pour habitation et sept contrats de bail à ferme pour parcelles conclus entre C. et la recourante pendant la période allant du 10 mars 1993 au 2 mars 1994. Alors que l'intimée relève dans ses observations du 11 novembre 1999 qu'elle n'a jamais invoqué la nullité des contrats de bail à ferme, cette question devant être tranchée par le juge civil, le Département cantonal soutient pour sa part, dans ses courriers du 17 novembre 1999 et du 13 mars 2000 que l'autorité administrative devait examiner cette question à titre préjudiciel.

Si l'autorité administrative, en soi familière des questions techniques liées aux notions d'immeubles ou d'entreprises agricoles et de fermage, est à l'évidence à même de constater *prima facie* l'existence d'un contrat de bail à ferme agricole ou d'un acte juridique visant le même but, il faut considérer, avec l'OFJ, qu'elle n'est cependant guère en mesure d'étendre son contrôle préjudiciel à l'examen de la validité du contrat au regard des dispositions générales du code des obligations du 30 mars 1911 (CO, RS 220) et des principes généraux applicables à la conclusion des contrats. Outre le fait que l'autorité administrative ne dispose effectivement pas des moyens d'investigation pour procéder à un tel examen, il faut considérer qu'elle n'est matériellement pas en mesure d'examiner si un contrat est constitutif d'un abus de droit ou s'il est nul, parce que contraire à la morale commerciale par exemple. Il convient d'ailleurs de constater que, quand bien même il prétend

le contraire dans ses observations, le Département cantonal n'a pas examiné cette question dans sa décision du 15 mars 1999 qui reposait exclusivement sur des motifs tirés de violations de la loi. De même l'autorité intimée a relevé, au consid. érant 5 d) de la décision attaquée, que les questions touchant à l'abus de droit et à la validité du contrat devaient être éclaircies dans le cadre de procédures distinctes et qu'il ne lui appartenait pas de les examiner, son examen préjudiciel se limitant à la qualification des contrats soumis.

De fait, compte tenu des questions délicates qu'il pose, un tel examen dépasserait le cadre de ce que l'autorité administrative peut faire à titre préjudiciel. En matière de bail à ferme agricole en effet, l'autorité administrative intervient afin de renforcer l'efficacité des normes garantissant au fermier une certaine protection et de celles assurant la mise en oeuvre d'une politique structurelle agricole (*Claude Paquier-Boinay*, Le contrat de bail à ferme agricole, Lausanne 1991, p. 193). La loi lui accorde cette compétence en matière d'affermage par parcelle (art. 30 ss LBFA), en matière d'affermage complémentaire (art. 33 ss LBFA), en matière de réduction de la durée du bail (art. 7 s. LBFA) et en matière de contrôle des fermages agricoles (art. 42 ss LBFA). Dans ce dernier domaine, l'autorité cantonale décide si le fermage convenu pour l'entreprise ou pour l'immeuble est licite. Si tel n'est pas le cas, elle ramène le fermage trop élevé au montant licite (art. 44 al. 1 et 2 LBFA). Sa décision entraîne la nullité de la convention relative au fermage dans la mesure où le fermage dépasse le montant licite (art. 45 al. 1 LBFA), mais sans que la validité du bail n'en soit affectée (art. 45 al. 3 LBFA). Ainsi, la compétence de l'autorité administrative s'épuise dans la question du contrôle du fermage et ne s'étend pas à celui de la conclusion du contrat.

Constatant qu'elle se trouvait en présence de baux à ferme, l'autorité administrative était ainsi tenue d'examiner ces contrats sous l'angle du respect des obligations fixées par le droit public et de se prononcer, dans le cas d'espèce, sur la licéité du fermage fixé, sous réserve d'une décision éventuelle du juge civil portant sur la validité du bail.

4. La loi fédérale sur le bail à ferme agricole s'applique au bail des immeubles affectés à l'agriculture, des entreprises agricoles et des entreprises accessoires non agricoles mais formant une unité économique avec une entreprise agricole (art. 1 al. 1 LBFA). Elle ne contient cependant pas de définition légale de l'entreprise agricole. Dans son message du 11 novembre 1981 (FF 1982 I 281), le Conseil fédéral se réfère à la doctrine et à la jurisprudence relative à l'ancienne loi sur le maintien de la propriété foncière rurale qui entendait, par exploitation agricole, un ensemble de terres et de bâtiments constituant le centre d'activité du paysan et de sa famille et la base d'une entreprise agricole. La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11) définit l'entreprise agricole comme l'unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui exige au moins la moitié des forces de travail d'une famille paysanne (art. 7 al. 1 LDFR). La doctrine admet que cette définition s'applique également en matière de bail à ferme agricole (*Eduard Hofer*, Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, Brugg 1995, p. 143, n° 19; *Yves Donzallaz*, Pratique et jurisprudence de droit foncier rural [1994-1998], Sion 1999, p. 58, n° 78). La présence de bâtiments agricoles et d'habitation est une caractéristique essentielle d'une entreprise agricole. La présence d'une maison

d'habitation est généralement nécessaire. Celle de bâtiments d'exploitation adéquats l'est toujours; l'ensemble des bâtiments et des installations doit pouvoir servir de base à la production agricole (Hofer, op. cit., p. 145, n° 23 et p. 149, n° 39).

Lorsqu'une entreprise agricole est affermée par parcelles, chacun des différents affermage doit être autorisé et il incombe au bailleur de demander l'autorisation à l'autorité cantonale avant que le fermier n'entre en jouissance de la chose affermée (art. 30 et art. 31 al. 1 LBFA).

Il y a affermage par parcelles à chaque fois qu'un bâtiment est retiré de l'entreprise pour être affecté à une autre utilisation, remis à ferme ou loué à un tiers (*Benno Studer / Eduard Hofer*, *Le droit du bail à ferme agricole*, Brugg 1988, p. 207). En l'espèce, il n'est pas contestable que la conclusion, le 10 mars 1993, d'un bail à loyer pour habitation constituait un premier acte de démembrement de l'entreprise et que cet acte constituait un affermage par parcelles qui devait être soumis à autorisation, de même que toute conclusion subséquente de bail à ferme pour parcelles.

La doctrine admet cependant qu'un propriétaire peut donner successivement à bail à un seul fermier plusieurs immeubles agricoles, l'ensemble finissant par correspondre à la définition de l'entreprise agricole. Eu égard à la volonté du législateur de renforcer la protection offerte aux fermiers d'entreprises agricoles, il se justifie de faire aussi bénéficier d'une sécurité accrue la personne à qui l'on aurait affermé une exploitation par baux successifs. Ainsi, pour l'application des règles plus strictes de la LBFA relatives aux entreprises, faut-il non seulement tenir compte de la situation prévalant initialement, mais également de celle résultant de la conclusion d'une pluralité de baux. Dans cette perspective, l'intention des parties de frauder la loi est sans importance (Paquier-Boinay, op. cit., p. 300 ss).

En l'espèce, il faut constater comme l'autorité intimée que, suite à la conclusion successive du bail à loyer pour habitation et des baux à ferme pour parcelles, c'est finalement l'ensemble de l'entreprise qui a été donnée à ferme à la recourante. Les dispositions de la loi concernant les entreprises agricoles étant ainsi applicables, il n'y avait pas lieu de poursuivre la procédure d'autorisation d'affermage par parcelles qui était devenue sans objet.

5. Il s'agit d'examiner si, comme le fait valoir la recourante, c'est à tort que les autorités de première et de seconde instance ont déduit de l'absence d'homologation du bail dans un délai de trois mois une sorte de perte du droit d'obtenir une telle constatation, respectivement une décision formatrice.

5.1. Le bailleur d'une entreprise agricole doit demander l'approbation du fermage dans les trois mois à compter de l'entrée en jouissance de la chose affermée ou à compter de l'accord modifiant le fermage conclu avec le fermier (art. 42 al. 2 LBFA). Si l'autorité cantonale apprend qu'un fermage n'a pas été approuvé, elle ouvre la procédure d'approbation (art. 42 al. 3 LBFA). L'autorité cantonale décide si le fermage convenu pour l'entreprise est licite (art. 44 al. 1 LBFA). Elle ramène le fermage trop élevé au montant licite (art. 44 al. 2 LBFA). La nullité de la convention relative au fermage n'affecte pas la validité du bail (art. 45 al. 3 LBFA).

Dans son message du 11 novembre 1981 concernant la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (FF 1982 I 306), le Conseil fédéral a souligné que le délai de trois mois fixé pour solliciter l'approbation est un délai d'ordre. Le bailleur peut ainsi déposer une requête après son échéance. Si le bailleur n'a pas requis l'autorisation, le fermier peut demander en tout temps que le montant du fermage soit fixé officiellement; l'autorité compétente peut d'ailleurs engager la procédure d'autorisation d'office et en tout temps. Quand elle apprend que le fermage d'une entreprise agricole ne lui a pas été soumis, il est même du devoir de l'autorité d'intervenir (Paquier-Boinay, op. cit., p. 211, Studer / Hofer, op. cit., p. 298 s.).

Il apparaît ainsi que, suite à la requête déposée le 11 juin 1997 par la recourante, l'autorité d'approbation avait l'obligation d'introduire la procédure d'approbation du fermage de l'entreprise agricole conformément à l'art. 42 LBFA et décider si le fermage convenu était licite, conformément à l'art. 44 LBFA.

5.2. Il reste ainsi à examiner à quel moment il faut se placer pour calculer le montant du fermage.

Dans le cas d'espèce, différents contrats ont été signés entre le bailleur et la fermière entre le 10 mars 1993 et le 2 mars 1994. La doctrine admet que, en présence de conventions successives, les dispositions de la loi sur le bail à ferme agricole s'appliquent à partir du moment où le dernier contrat passé finit par donner à l'ensemble des biens-fonds affermés le caractère d'un domaine agricole. Dès la conclusion du dernier bail à ferme donnant à l'ensemble des biens-fonds affermés le caractère d'une entreprise agricole, les différents contrats doivent être considérés comme un ensemble. Les dispositions de la LBFA sur le calcul (art. 36 ss LBFA) et le contrôle (art. 42 ss LBFA) des fermages des entreprises agricoles sont applicables dès la conclusion du dernier contrat permettant la constitution d'une exploitation agricole (Paquier-Boinay, op. cit., p. 301 s.).

L'autorité intimée a considéré à juste titre que les dispositions relatives aux entreprises étaient en l'occurrence applicables dès le 9 novembre 1993, soit au moment où, en raison de la signature du contrat du 10 mars 1993, de celui du 6 juillet 1993 et des quatre contrats du 9 novembre 1993, la recourante avait pris à bail les bâtiments d'exploitation et une surface totale de vignes de (...) m².

Le fermage devant être en principe calculé au moment de la conclusion du contrat sur la base des dispositions applicables à ce moment-là (décision de la Commission de recours DFE du 12 février 1999, in Communications de droit agraire 1999, p. 110), il s'ensuit que le fermage licite pour l'entreprise devrait être calculé avec effet au 9 novembre 1993 et ensuite corrigé à chaque nouvelle adjonction d'immeubles.

L'examen du dossier montre cependant que la surface de l'entreprise prise à bail le 9 novembre 1993 a encore été augmentée à deux reprises dans les quatre mois qui ont suivi. Une nouvelle surface de (...) m² de vignes a été donnée à ferme à partir du 10 février 1994 et (...) m² de vergers et de prés arborisés l'ont été dès le 2 mars 1994. Compte tenu de cette situation particulière et du fait que l'entreprise illicitement démantelée a été entièrement reconstituée le 2 mars 1994, il convient, comme le propose

l'Office fédéral, de renoncer à procéder par étapes et de se fonder, pour calculer le fermage licite, sur le moment de la fin de la reconstitution de l'entreprise.

Il apparaît ainsi que c'est à tort que le Département cantonal a refusé de se prononcer sur le fermage licite de l'entreprise donnée à ferme et que l'autorité intimée a rejeté le recours formé par la recourante contre la décision de première instance.

6. Il résulte de ce qui précède que le présent recours doit être admis partiellement, les décisions des autorités inférieures annulées et l'affaire renvoyée au Département cantonal pour qu'il statue sur la valeur licite du fermage de l'entreprise conformément à la législation applicable à la fin de la reconstitution de l'entreprise initiale, soit le 2 mars 1994, et conformément à la législation applicable à ce moment-là.

Cette législation ayant été modifiée depuis lors, avec effet au 1^{er} février 1996, il convient également de faire droit à la conclusion de la recourante par laquelle elle demande que le fermage licite soit aussi calculé à la date de la requête, soit en 1997. Il ressort en effet implicitement de la lettre que la recourante a adressée au Département cantonal le 27 octobre 1998 qu'une telle requête a été formulée dès le début de la procédure.

(La Commission de recours DFE admet partiellement le recours, annule les décisions du 15 mars 1999 du Service des affaires extérieures et de droit économique du Département valaisan des Finances et de l'économie et du 9 septembre 1999 de la Commission cantonale de recours en matière de contributions agricoles et renvoie l'affaire

a. au Service des affaires extérieures et de droit économique du Département valaisan des Finances et de l'économie pour qu'il fixe le fermage licite de l'entreprise agricole en se plaçant à la fin du processus de reconstitution de l'entreprise initiale, soit au 2 mars 1994 d'une part, et au moment du dépôt de la demande d'autre part;

b. à la Commission cantonale de recours en matière de contributions agricoles pour qu'elle fixe à nouveau les frais et dépens).

JAAC 65.47 - Extrait de la décision sur recours de la Commission de recours DFE du 15 juin 2000 dans la cause F. c / Masse en faillite C. et Commission cantonale de recours en matière de contributions agricoles; 99/JB-002

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2001
Année	
Anno	
Band	65
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 005 198

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.