



Arrêt du 31 mars 2017
Ile Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Seiler, Président,
Donzallaz et Haag.
Greffière : Mme Jolidon.

Participants à la procédure

A. _____ **SA**, représentée par son administratrice,
Madame B. _____, représentée par
Me Jacques Micheli, avocat,
recourante,

contre

Commission d'affermage du canton du Vaud,
intimée,

C. _____, représenté par

Me Olivier Burnet, avocat,

D. _____, représentée par

Me Olivier Burnet, avocat.

Objet

Décision incidente, récusation,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de
Vaud, Cour de droit administratif et public, du
19 novembre 2015.

Faits :

A.

E._____, décédé en 2010, exploitait une entreprise de pépinière s'étendant sur différentes parcelles de la Commune de F._____ dont il était propriétaire; par convention du 12 juillet 1996, il avait remis son entreprise de pépinière à A._____ SA; ce document prévoyait notamment un loyer de 58'010 fr. l'an, indexé, pour les parcelles en question. C._____ et D._____ en sont, depuis le décès de leur mère G._____ en 2011, les propriétaires en commun.

Ces biens-fonds font l'objet de différents litiges (résiliation du bail; fixation du prix licite) qui opposent A._____ SA et les propriétaires. Invoquant le fermage licite estimé à 37'605 fr. par un rapport d'expertise de H._____ Sàrl du 1er novembre 2011 et le fait que le fermage convenu en 1996 n'avait pas été soumis à l'approbation de l'autorité compétente, A._____ SA a, le 1er avril 2014, requis de la Commission d'affermage qu'elle ramène le fermage conventionnel au montant du fermage licite; A._____ SA a attiré l'attention de la commission sur le fait que l'avocat Olivier Burnet, président de la Commission d'affermage, était le conseil des propriétaires intimés; il devait, dès lors, se récuser. La société a également demandé que lui soit communiquée la composition de la commission d'affermage appelée à statuer.

La Commission d'affermage a ordonné une expertise, afin de déterminer si les immeubles loués constituaient une entreprise agricole et, dans l'affirmative, de fixer le fermage licite; à cette fin, elle a contacté H._____ Sàrl qui s'est récuser; I._____ SA a accepté le mandat. A._____ SA s'est opposée, le 3 septembre 2014, à l'expertise, à la désignation de I._____ SA (déjà mandatée par les propriétaires dans un autre litige), ainsi qu'à l'acquittement de l'avance de frais requise par ladite commission. Par lettre du 5 décembre 2014, la Commission d'affermage a informé les parties qu'un expert neutre avait été désigné, à savoir la Chambre neuchâteloise d'agriculture et a invité A._____ SA à effectuer l'avance de frais de cette expertise se montant 3'600 francs.

Le 26 février 2015, la Commission d'affermage a communiqué la liste de ses membres à A._____ SA, à savoir:

Président: Me Olivier Burnet, avocat, Lausanne

Membres: MM. J. _____, agriculteur, l'Etivaz

K. _____, viticulteur, Bonvillars

L. _____, Centre Patronal, Lausanne

M. _____, secrétaire administratif, Lausanne

N. _____, agriculteur, Les Monts-de-Pully

Secrétaire-juriste: Me O. _____, avocate, Vevey

Participant observateur: M. P. _____, Service de l'agriculture, Morges

B.

Par arrêt du 19 novembre 2015, le Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal cantonal) s'est prononcé sur la demande de récusation de la Commission d'affermage déposée par A. _____ SA le 12 mars 2015. Après avoir constaté, dans les procès-verbaux de la Commission d'affermage, que son président Olivier Burnet avait quitté la séance lorsque l'affaire litigieuse y avait été traitée et qu'il s'était donc, de fait, récusé, les juges précédents ont déclaré la demande de récusation d'Olivier Burnet sans objet (ch. I du dispositif); ils ont rejeté celle dirigée contre O. _____ (ch. II du dispositif) et ont rejeté, dans la mesure où elle était recevable, celle concernant les autres membres de la commission (ch. III du dispositif).

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ SA demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, de réformer les ch. II et III du dispositif de l'arrêt du 19 novembre 2015 du Tribunal cantonal en ce sens que la demande de récusation de la Commission d'affermage est admise; subsidiairement, d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer la cause au Tribunal cantonal dans le sens des considérants.

C. _____ et D. _____ concluent au rejet du recours. La Commission d'affermage s'en remet à justice. Le Tribunal cantonal se réfère aux considérants de l'arrêt attaqué. L'Office fédéral de la justice a déclaré ne pas avoir d'observations à formuler.

L'exécuteur testamentaire de la succession de feu E. _____ a fait parvenir un courrier au Tribunal fédéral le 22 avril 2016.

A._____ SA, ainsi que C._____ et D._____ se sont encore prononcés par écriture des 11 mai 2016 respectivement 26 mai 2016.

Le Tribunal fédéral a procédé un échange d'écritures supplémentaire sur la question de la qualité pour défendre au fond de l'exécuteur testamentaire. Les parties se sont déterminées à cet égard.

Considérant en droit :

1.

1.1 L'arrêt attaqué constitue une décision incidente notifiée séparément, au sens de l'art. 92 al. 1 LTF, et portant sur une demande de récusation, de sorte qu'il peut en principe faire l'objet d'un recours immédiat au Tribunal fédéral. En outre, la détermination de la voie de droit ouverte à l'encontre d'une décision incidente dépend de la cause au fond qui a trait (ATF 137 III 380 consid. 1.1 p. 382; 133 III 645 consid. 2.2 p. 647), en l'occurrence, à la détermination du loyer licite au sens de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA ou la loi sur le bail à ferme agricole; RS 221.213.2), à savoir une cause relevant du droit public (art. 82 let. a LTF; art. 36, 42-44 LBFA); elle peut donc être portée devant le Tribunal fédéral par la voie du recours en matière de droit public.

Au surplus, le recours, déposé en temps utile (art. 100 LTF) et en la forme prévue (art. 42 LTF) à l'encontre de l'arrêt rendu par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF) par l'intéressée qui a la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF), est recevable (art. 90 LTF).

1.2 Le Tribunal fédéral a reçu un courrier du 22 avril 2016 de l'exécuteur testamentaire de la succession de feu E._____, qui n'était pas partie à la procédure. A la demande du Tribunal de céans, celui-ci lui a fait parvenir l'attestation d'exécuteur testamentaire du 17 mars 2010 qui certifie que feu E._____ l'a désigné en ladite qualité et qu'il lui a conféré les pouvoirs les plus étendus au sens des art. 517 et 518 CC. Tel n'a pas été le cas de feu son épouse G._____.

Lors de l'instruction, la recourante a produit une lettre du Tribunal d'arrondissement de la Côte du 15 juin 2012 qui se réfère à l'attestation susmentionnée et qui indique que C._____ et D._____ sont de plein droit substitués à feu leur père en qualité de défendeurs au procès, conformément aux art. 560 CC et 63 aCPC/VD dans une

affaire de prolongation de bail à ferme concernant les mêmes parties que le présent cas. Il semble donc que ledit tribunal était d'avis que la jurisprudence (ATF 116 II 131 consid. 3b p. 134) selon laquelle l'exécuteur testamentaire, dans les procès non successoraux, est partie à la place de celui qui est, sur le fond, le sujet actif ou passif du droit contesté ne s'appliquait pas et qu'il fallait bien actionner les propriétaires en commun des parcelles en cause ceux-ci étant titulaires du droit.

Compte tenu du fait que ce point n'a jamais été soulevé dans la présente procédure par les parties, que cette procédure est relative à une décision incidente relative à la récusation de la Commission d'affermage et que la cause n'a pas encore été tranchée sur le fond par la Commission d'affermage, le Tribunal fédéral n'examinera pas ce point plus avant. Il appartiendra à ladite commission de l'analyser le cas échéant.

2.

Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours peut critiquer les constatations de fait à la double condition que les faits aient été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF et que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause, ce que le recourant doit rendre vraisemblable par une argumentation répondant aux exigences des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF. La notion de " manifestement inexacte " figurant à l'art. 97 al. 1 LTF correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (ATF 141 IV 249 consid. 1.3.1 p. 253; 140 III 264 consid. 2.3 p. 266).

La recourante mentionne qu'elle ne remet pas en cause les faits exposés dans l'arrêt attaqué mais qu'elle tient à mettre en évidence certains faits notoires résultant de l'expérience de la vie et demande au Tribunal fédéral de combler quelques lacunes à cet égard, en application de l'art. 105 al. 2 LTF; elle présente ensuite sa propre version des faits en complétant celle de l'arrêt attaqué. Une telle façon de procéder ne répond pas aux exigences susmentionnées, le Tribunal fédéral n'étant pas une instance d'appel. Par conséquent, le grief relatif à la constatation des faits ne sera pas examiné.

3.

La recourante estime que c'est à tort que le Tribunal cantonal a qualifié la Commission d'affermage d'autorité administrative. Il s'agit, selon elle, d'une autorité judiciaire et, partant, les garanties de procédure des art. 30 Cst. et 6 CEDH seraient applicables.

3.1 La garantie d'un tribunal indépendant et impartial de l'art. 30 al. 1 Cst. ne s'applique qu'aux autorités ou magistrats qui exercent des fonctions juridictionnelles, le critère déterminant étant la nature fonctionnelle et non organique de l'autorité (arrêt 2C_222/2016 du 29 septembre 2016 consid. 3.1, destiné à la publication; ATF 127 I 196 consid. 2b p. 198 s. et les références citées). De même, l'art. 6 CEDH, qui prévoit le même type de garantie, ne concerne que les causes judiciaires.

3.2 Afin de déterminer si la Commission d'affermage est une autorité administrative ou judiciaire, il convient d'examiner les fonctions qui lui sont octroyées selon la loi sur le bail à ferme agricole, ainsi que selon la loi vaudoise du 10 septembre 1986 d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LVLBFA; RS/VD 221.313).

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. 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). 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). 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); les décisions de l'autorité administrative de première instance peuvent être déférées dans les 30 jours à l'autorité cantonale de recours (art. 50 al. 1 LBFA). Les cantons désignent, en outre, les autorités compétentes pour accorder les approbations et les autorisations, l'autorité qui a qualité pour former opposition, ainsi que l'autorité de recours (art. 53 LBFA).

Le canton de Vaud a ainsi attribué certaines compétences à la Commission d'affermage qui est qualifiée, à l'art. 13 al. 1 LVLBFA, 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). "

La Commission d'affermage se compose de cinq à sept membres nommés par le Conseil d'Etat pour la durée d'une législature, dont au moins un représentant des bailleurs et un représentant des fermiers; la commission s'adjoit un secrétaire-juriste pour la rédaction de ses décisions (art. 14 al. 1 LVLBFA). Elle est soumise à la surveillance du Service de l'agriculture du Département de l'économie et du sport du canton de Vaud (<http://www.vd.ch/themes/economie/agriculture/developpement-rural/fermages-et-bail-a-ferme-agricole/>).

Le Département en charge de l'agriculture a également des compétences en relation avec la loi sur le bail à ferme agricole (art. 15 LVLBFA). Quant aux litiges relevant de l'autorité judiciaire, ils sont tranchés par le président du tribunal d'arrondissement, quelle que soit la valeur litigieuse (art. 20 LVLBFA).

3.3 Il découle de ce qui précède que la Commission d'affermage est une autorité administrative et pas une autorité judiciaire. La recourante se méprend lorsqu'elle prétend que le pouvoir de décision de cette autorité est comparable à celui d'un tribunal civil appelé à statuer sur un loyer abusif en matière de baux d'habitation et de locaux commerciaux. Sur le fond, en effet, le bail à ferme est 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, à savoir du tribunal d'arrondissement. Cependant, le législateur a introduit des règles de droit public dans la loi sur le bail à ferme agricole qui donnent lieu à des décisions rendues par les autorités administratives susmentionnées, dont la Commission d'affermage. In casu, l'affaire au fond traite de la détermination du fermage licite. cause qui relève du droit public et qui est de la compétence de ladite commission.

En conclusion, dès lors que la Commission d'affermage est une autorité administrative et non pas judiciaire, les art. 30 Cst. et 6 CEDH ne trouvent pas application s'agissant de l'examen du bien-fondé de la demande de récusation déposée par la recourante.

4.

La recourante soutient que sa demande de récusation à l'encontre de la Commission d'affermage n'était pas tardive. Sur le fond, elle présente différents motifs de récusation qui seront examinés ci-dessous.

4.1 L'autorité précédente a correctement exposé le droit applicable (art. 29 al. 1 Cst.) à la récusation de membres d'une autorité administrative et la jurisprudence y relative (ATF 127 I 196 consid. 2b p. 198), de sorte qu'il y est renvoyé.

4.2 En tant que la recourante demande la récusation de la Commission d'affermage dans son ensemble, son grief doit être rejeté. En effet, en ce qui concerne les autorités administratives, la récusation ne touche en principe que les personnes physiques individuelles composant les autorités, et non l'autorité en tant que telle (ATF 97 I 860 consid. 4 p. 862). Le principe selon lequel la récusation doit rester l'exception si l'on ne veut pas vider la procédure et la réglementation de l'administration de son sens vaut *a fortiori* lorsque la récusation vise à relever une autorité entière des tâches qui lui sont attribuées par la loi (ATF 122 II 471 consid. 3b p. 477).

Il a néanmoins été considéré qu'une telle demande de récusation pouvait tout de même être examinée comme si elle était dirigée contre chacun des membres de cette autorité pris individuellement (arrêt 2C_831/2011 du 30 décembre 2011 consid. 3.1). Dans ce cas, les griefs de la recourante doivent être rejetés pour les motifs exposés ci-dessous.

4.3 Contrairement à ce que prétend la recourante, le Tribunal cantonal n'a pas qualifié de tardive la demande de récusation des membres de la commission, pour l'éventuelle influence qu'exercerait le président, qui est avocat, sur les autres membres (arrêt attaqué consid. 6b; sur cette notion, cf. ATF 140 I 271 consid. 8.4.3 p. 275) mais il l'a rejetée. A raison puisque la composition de cette autorité, mentionnant les noms des membres et leur formation (qui ne fait pas l'objet d'une publication accessible aux justiciables), n'a été communiquée à la recourante que le 26 février 2015 et que la requête

a été déposée le 12 mars 2015. Dans cette mesure, le grief tombe à faux.

Sur le fond, comme l'ont retenu à bon droit les juges précédents, le fait que les membres de la Commission d'affermage ne sont pas des juristes ne justifie pas leur récusation sous prétexte qu'Olivier Burnet, avocat spécialiste en droit foncier rural, exercerait un ascendant certain sur eux. Ce système de laïcs est exigé par la loi qui prévoit que ladite commission se compose de cinq à sept membres nommés par le Conseil d'Etat, dont au moins un représentant des bailleurs et un représentant des fermiers (art. 14 al. 1 LVLBFA). Il entend allier, de la sorte, différentes compétences complémentaires les unes des autres. Quant au fait que la commission a ordonné une expertise, alors que la recourante en avait déjà produite une, ce qui au demeurant relève expressément de sa compétence (art. 22 LVLBFA), il ne saurait pas non plus attester d'une quelconque apparence de prévention au seul motif que la recourante l'estime inutile; au demeurant, la commission l'a ordonnée, comme elle le relève dans ses observations, afin de déterminer si le domaine concerné constitue ou non une entreprise agricole, car elle estimait ne pas pouvoir se fonder sur celle fournie par la recourante, réalisée sur la base d'une inspection locale, qui date de 2011 et qui porte sur d'autres questions. A cet égard, il sied de relever que même une faute de procédure ne suffit pas à elle seule pour donner une telle apparence de prévention. Par ailleurs, selon la jurisprudence, la procédure de récusation ne saurait être utilisée pour faire corriger des fautes prétendument commises par une personne détentrice de la puissance publique; de tels griefs doivent, en effet, être soulevés dans le cadre du recours portant sur le fond de l'affaire (ATF 116 la 135 consid. 3a p. 138; 115 la 400 consid. 3b p. 404 et les références). En ce qui concerne la désignation de I._____ SA en tant qu'expert, qui aurait été suggérée par Olivier Burnet, alors que cette société avait déjà été mandatée par celui-ci dans une autre affaire opposant les deux parties, il est relevé qu'il ne s'agissait que du second choix de la Commission d'affermage: la première société choisie s'était récusée. De plus, la recourante s'étant plainte de cette désignation, l'expertise ordonnée a finalement été confiée à la Chambre neuchâteloise d'agriculture. Pour terminer, on ne voit pas en quoi le fait que l'avance de frais de l'expertise ait été mise à la charge de la partie qui a initié la procédure, à savoir la recourante, serait un élément d'apparence de prévention. En conséquence, les motifs de récusation avancés ne sauraient tombés sous le coup de l'art. 29 al. 1 Cst.

5.

Compte tenu de ce qui précède, le recours est rejeté.

Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, à la Commission d'affermage, au mandataire de C._____ et D._____, à l'exécuteur testamentaire, au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, ainsi qu'au Département fédéral de justice et police.

Lausanne, le 31 mars 2017

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président :

La Greffière :

Seiler

Jolidon