Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
5A.21/2002 /dxc

Arrêt du 4 avril 2003
IIe Cour civile

Mmes et MM. les Juges Nordmann, Juge présidant,
Escher, Meyer, Hohl, Marazzi.
Greffier: M. Fellay.

X._____,
Y._____,
recourants,
tous deux représentés par Me Nicolas Jeandin, avocat, Etude Fontanet Jeandin & Hornung, rue du Rhône 84, case postale 3200, 1211 Genève 3,

contre

Tribunal administratif de la République et Canton de Genève, rue des Chaudronniers 3, 1204 Genève.

LDFR; autorisation de désassujettissement,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif de la République et Canton de Genève du 23 juillet 2002.

Faits:
A.
Les ex-époux X._____ et Y._____ sont copropriétaires, chacun pour moitié, de la parcelle no 1024, feuille 5, de la commune de A._____. D'une surface de 80'827 m2 et située en zone agricole, cette parcelle comporte deux parties: l'une à destination agricole, l'autre à caractère résidentiel.

L'immeuble susmentionné fait l'objet de deux poursuites en réalisation de gage immobilier dirigées contre les copropriétaires. En outre, la part de copropriété du mari a été séquestrée et sa vente requise dans le cadre de la poursuite en validation de séquestre.
B.
B.a Le 14 juillet 1999, sur demande du créancier gagiste, l'Office des poursuites de Genève/Arve-Lac a adressé à la Commission foncière agricole du canton de Genève (ci-après: CFA) une requête de non-assujettissement de la parcelle no 1024 en vue de sa vente aux enchères forcées. Le 14 septembre 1999, la CFA a demandé à l'office des poursuites de lui soumettre un projet de mutation parcellaire divisant la parcelle en deux sous-parcelles, celle à destination agricole devant demeurer assujettie à la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) et celle à caractère résidentiel pouvant être désassujettie. C'est ainsi qu'un tableau de mutation parcellaire provisoire a été établi le 22 décembre 1999, qui prévoyait une sous-parcelle n°1024 A de 12'935 m2 à caractère résidentiel et une sous-parcelle n°1024 B de 67'892 m2 à destination agricole.
B.b Par décision du 18 février 2000, la CFA a prononcé le non-assujettissement de la parcelle n°1024 A.

Le 29 février 2000, l'un des copropriétaires a fait part à l'office des poursuites de son souhait de voir la parcelle n°1024 A, soit la parcelle non-assujettie, ägrandie à la zone agricole actuelle. L'office lui a répondu, le 1er mars suivant, qu'il n'entendait pas remettre en cause la division parcellaire préconisée par la CFA. Les intéressés n'ont pas déposé de plainte à l'autorité de surveillance contre cette décision.
B.c Le 20 mars 2000, sur la base du tableau de mutation définitif établi après décision de la CFA, le Service

cantonal de l'agriculture a délivré son autorisation formelle de diviser la parcelle en cause.
B.d Les copropriétaires ont recouru contre la décision de la CFA du 18 février 2000 auprès du Tribunal administratif du canton de Genève et contre la décision du Service de l'agriculture du 20 mars 2000 auprès de la Commission centrale des améliorations foncières (ci-après: CCA).

Par décision du 7 juin 2001, la CCA a déclaré le recours irrecevable, faute pour les copropriétaires de posséder la qualité pour recourir. Le recours de droit public formé par ces derniers contre cette décision a été rejeté, dans la mesure où il était recevable, par arrêt du Tribunal fédéral 5P.233/2001 du 10 décembre 2001. Celui-ci a considéré en substance qu'il n'était pas arbitraire de retenir que les copropriétaires n'avaient pas la qualité pour recourir puisqu'ils étaient dessaisis au sens de l'art. 96 al. 1 LP.

Par arrêt du 23 juillet 2002, le Tribunal administratif a également déclaré irrecevable, faute de qualité pour recourir des copropriétaires, le recours dirigé contre la décision de la CFA du 18 février 2000.
C.
Contre cet arrêt du Tribunal administratif cantonal, les copropriétaires ont interjeté, le 16 septembre 2002, un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Ils concluent principalement à l'annulation de l'arrêt attaqué et de la décision de la CFA, et à ce que le Tribunal fédéral ordonne que la parcelle litigieuse soit divisée en une parcelle n°1024 A de 25'000 m2, disposée sous forme d'un rectangle harmonieusement réparti autour des constructions existantes, non assujettie à la LDFR, et une parcelle n°1024 B de 55'827 m2 demeurant assujettie. Subsidiairement, ils requièrent le renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

L'Office fédéral de la justice conclut à l'admission du recours. Le Tribunal administratif cantonal a renoncé à déposer des observations.

Par ordonnance présidentielle du 3 octobre 2002, l'effet suspensif a été attribué au recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et avec une pleine cognition la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 II 311 consid. 1 p. 315 et les arrêts cités).
1.1 Les décisions en matière d'autorisations exceptionnelles à l'interdiction de partage matériel et de morcellement au sens de l'art. 60 LDFR, prises sur recours par l'autorité cantonale de dernière instance (art. 80 al. 1 et 88 al. 1 LDFR), sont sujettes au recours de droit administratif au Tribunal fédéral conformément aux art. 97 ss OJ (art. 89 LDFR).

Selon les faits constatés, la parcelle n°1024 d'une surface de 80'827 m2 est située en zone agricole et comporte une partie utilisée à des fins agricoles et une autre à caractère résidentiel. Elle doit donc être qualifiée d'immeuble à usage mixte situé en dehors d'une zone à bâtir (art. 2 al. 1 LDFR) et non partagé en une partie agricole et une partie non agricole au sens de l'art. 2 al. 2 let. d LDFR. Alors que l'office des poursuites avait requis une décision de non-assujettissement de toute la parcelle, la décision de la CFA du 18 février 2000 autorise le partage en deux sous-parcelles, admettant le désassujettissement de la parcelle n°1024 A de 12'935 m2 à caractère résidentiel et refusant implicitement celui de la parcelle n°1024 B de 67'892 m2 à destination agricole. Bien qu'elle ne se réfère qu'aux art. 2 et 3 LDFR, cette décision est en réalité une décision d'octroi partiel d'une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR.

Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est donc en principe ouvert.
1.2 Une décision de refus d'entrer en matière peut, alors même qu'elle n'est pas fondée sur le droit public fédéral, mais sur le droit cantonal de procédure, faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral dans les cas où l'autorité, si elle avait statué sur le fond, aurait dû appliquer le droit administratif fédéral (ATF 123 II 231 consid. 2 in fine p. 234).

En déclarant irrecevable le recours des copropriétaires au motif qu'ils n'ont pas la qualité pour recourir au

sens de l'art. 60 let. b LPA/GE, l'arrêt attaqué a pour effet de rendre définitive la décision de la CFA accordant expressément l'autorisation de désassujettissement de la parcelle n°1024 A et refusant implicitement celle de la parcelle n°1024 B. Rendu dans une matière qui relève au fond du droit administratif fédéral, il est donc susceptible de faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral.
1.3 Il n'est pas nécessaire d'examiner si les recourants ont la qualité pour recourir au Tribunal fédéral en vertu de l'art. 89 LDFR, en relation avec l'art. 83 LDFR. En effet, même si un plaideur n'a pas qualité pour recourir sur le fond de la cause, il doit être autorisé à attaquer la décision qui a pour objet l'existence même de sa qualité pour agir.
1.4 En revanche, il y a lieu d'examiner si l'arrêt du Tribunal fédéral du 10 décembre 2001 rendu à propos de la décision de la CCA fait obstacle à l'entrée en matière sur le présent recours.

Pour se prononcer sur l'autorisation de l'art. 60 LDFR, l'autorité doit se fonder sur toutes les circonstances objectives du cas particulier. Elle doit requérir les approbations des autres autorités concernées. Les procédures doivent être coordonnées d'office (ATF 125 III 175 consid. 2c; Christoph Bandli, in Commentaire du droit foncier rural, Brugg 1998, n. 2, 5 à 7 ad art. 60 LDFR). Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral ne devrait ainsi être interjeté que contre une décision unique finale.

En l'espèce, le Service cantonal de l'agriculture a autorisé la division de la parcelle agricole litigieuse en se plaçant exclusivement sous l'angle de la loi sur les améliorations foncières. De son côté, la CCA a refusé d'entrer en matière sur le recours des copropriétaires au motif que le morcellement autorisé faisait partie des mesures que l'office des poursuites devait prendre pour préparer la réalisation des enchères publiques aux meilleures conditions; les copropriétaires auraient donc dû attaquer cette mesure par la voie de la plainte au sens de l'art. 17 LP. En outre, selon la commission précitée, les copropriétaires étant dessaisis de leur droit de disposer en vertu de l'art. 96 LP, ils n'avaient pas la qualité pour recourir. Dans son arrêt du 10 décembre 2001, le Tribunal fédéral a jugé qu'il n'était à première vue pas insoutenable de considérer, comme l'avait fait la CCA, que les poursuivis étaient dessaisis au sens de l'art. 96 al. 1 LP et que le fait de recourir constituait un acte de disposition: le recours concernait en effet les modalités d'une mesure - le morcellement - qui portait atteinte à la substance de l'immeuble et visait en l'occurrence à modifier son usage; de toute façon, les copropriétaires n'avaient
pas démontré d'arbitraire à ce sujet. Contrairement à l'exigence de coordination, le Tribunal fédéral a ainsi déjà été saisi une première fois dans cette affaire, et la même question de la qualité pour recourir des copropriétaires lui est à nouveau posée par le présent recours.

Dès lors que la question devrait présentement être examinée sur la base du droit public fédéral (art. 83 LDFR) et avec une pleine cognition en procédure de recours de droit administratif (art. 89 LDFR), alors qu'elle n'a été traitée précédemment que sur recours de droit public, avec une cognition limitée à l'arbitraire pour violation du droit cantonal, il y a lieu d'entrer en matière sur le présent recours.
1.5 Interjeté dans le délai légal de 30 jours (art. 106 al. 1 OJ), le présent recours est donc recevable.
2.
Le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 104 let. a OJ). Le Tribunal fédéral n'est pas lié par les motifs invoqués, mais il ne peut aller au-delà des conclusions des parties (art. 114 al. 1 OJ). Lorsque le recours est dirigé contre la décision d'une autorité judiciaire, il est en principe lié par les faits constatés dans la décision attaquée, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de la procédure (art. 105 al. 2 OJ).

L'arrêt attaqué retient en fait que, le 29 février 2000, l'un des copropriétaires a fait part à l'office des poursuites de son souhait de voir la parcelle n°1024 A ägrandie à la zone agricole actuelleët que, par courrier du 1er mars 2000, ledit office lui a répondu qu'il n'entendait pas remettre en cause la division parcellaire préconisée par la CFA. Bien qu'ils ne se prévalent pas expressément de l'art. 105 al. 2 OJ, les recourants font valoir, en s'appuyant sur ledit courrier du 1er mars 2000, que l'office des poursuites leur a rappelé qu'ils avaient la ̈possibilité de recourir personnellement auprès de l'autorité compétente contre la décision de la CFA du 18 février 2000 (...). Cette précision résultant manifestement du courrier précité, l'état de fait est complété dans ce

sens.
3.
Est litigieuse la qualité des copropriétaires, dont l'immeuble fait l'objet d'une procédure de réalisation forcée, pour recourir au Tribunal administratif genevois contre la décision d'octroi partiel de l'autorisation de désassujettissement prise par la CFA. Contrairement à ce que retient l'arrêt attaqué, la qualité pour recourir en matière d'autorisation exceptionnelle ne découle pas du droit cantonal, mais du droit fédéral.
3.1 Aux termes de l'art. 83 al. 3 LDFR, les parties contractantes peuvent interjeter un recours devant l'autorité cantonale de recours (art. 88 LDFR) contre le refus d'autorisation; l'autorité cantonale de surveillance, le fermier et les titulaires du droit d'emption, du droit de préemption ou du droit à l'attribution, peuvent recourir contre l'octroi de l'autorisation.

Contrairement à sa note marginale, l'art. 83 LDFR ne réglemente pas uniquement la procédure d'autorisation, mais définit également, à son alinéa 3, la qualité pour interjeter le recours prévu par l'art. 88 LDFR contre le refus ou l'octroi de l'autorisation (Beat Stalder, in Commentaire du droit foncier rural, Brugg 1998, n. 12 ad art. 83 LDFR). En adoptant cette disposition, le législateur a restreint le cercle des personnes généralement habilitées à recourir (cf. art. 48 let. a PA et 103 let. a OJ). Les décisions de la LDFR étant des décisions formatrices de droit privé, elles ne doivent pouvoir être attaquées que par les parties au contrat et non par un tiers quelconque (Bandli, op. cit., n. 3 ad art. 88 LDFR). Cette restriction vaut d'ailleurs aussi pour le recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Ainsi, lorsque l'aliénation de l'immeuble est liée à un partage matériel ou à un morcellement, l'autorisation de l'art. 60 LDFR concerne l'aliénateur et l'acquéreur, qui tous deux peuvent recourir. Lorsque l'autorisation de désassujettissement est requise sans qu'il y ait simultanément aliénation, seul le propriétaire est concerné et habilité à recourir (Stalder, op. cit., n. 5 ad art. 83 LDFR).

La qualité pour recourir des parties contractantes au sens de l'art. 83 al. 3 LDFR est donc liée à la qualité de propriétaire, respectivement d'acquéreur de l'immeuble. Elle n'est pas subordonnée à la participation à la procédure d'autorisation en qualité de partie (Stalder, op. cit., n. 13 ad art. 83 LDFR).
3.2 Lorsque l'immeuble fait l'objet d'une procédure de réalisation forcée, se pose la question de savoir qui, du propriétaire ou du préposé de l'office des poursuites, a le droit de requérir l'autorisation de désassujettissement et, en particulier, qui a le droit de recourir contre une décision de refus partiel d'autorisation. Ni la LDFR, ni la LP ne donnent de réponse à cette question.
3.2.1 L'office des poursuites doit réaliser les immeubles aux enchères de la manière la plus avantageuse pour les intéressés (art. 125 al. 2 et 134 al. 1 LP pour la saisie; art. 156 al. 1 LP pour la réalisation du gage; ATF 120 III 138 consid. 2c). Pour atteindre un tel résultat, il est indispensable que les conditions des enchères indiquent si l'immeuble est soumis ou non à la LDFR (ATF 128 III 339 consid. 4c/aa). Comme les immeubles à usage mixte (art. 2 al. 2 let. d LDFR) ne sont soumis à la LDFR qu'à titre provisoire (ATF 125 III 175 consid. 2c), il est nécessaire de clarifier leur situation juridique avant d'arrêter et de déposer les conditions d'enchères (art. 134 LP). Selon la jurisprudence, la décision de l'office de requérir une autorisation de désassujettissement est une mesure préparatoire en vue des enchères; elle ne peut pas constituer un acte d'administration au sens des art. 16 ss de l'ordonnance du Tribunal fédéral du 23 avril 1920 sur la réalisation forcée des immeubles (ORFI; RS 281.42), ni même une mesure exceptionnelle au sens de l'art. 18 al. 2 ORFI, un acte d'administration ne devant jamais dépasser l'entretien et le maintien en bon état de la chose (ATF 120 III 138 consid. 2b; Gilliéron, Commentaire de la
loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, n. 40 ad art. 102 LP).

Dès la réquisition de vente de l'immeuble (que ce soit à la suite de saisie, de séquestre ou de réalisation de gage), le préposé de l'office doit donc entreprendre les démarches en vue du désassujettissement des parties non agricoles d'un immeuble à usage mixte, c'est-à-dire requérir de l'autorité compétente une autorisation au sens de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR (Häusermann/Stöckli/Feuz, Kommentar zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, n. 7 ad art. 133 LP; Manuel Müller, Die Bestimmungen über die Zwangsverwertung von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken nach BGBB, in BlSchK 1995 p. 88, qui parle toutefois de constatation). Contrairement à ce que soutiennent les recourants, le préposé de l'office des poursuites avait donc le droit et même l'obligation de déposer la requête d'autorisation tendant au désassujettissement de la partie non agricole de l'immeuble.

Le préposé de l'office peut évidemment aussi recourir contre la décision refusant totalement ou partiellement l'autorisation qu'il a requise.
3.2.2 Le propriétaire doit également pouvoir sauvegarder son intérêt à obtenir un meilleur prix de réalisation pour la partie non agricole de son immeuble à usage mixte et être autorisé à recourir contre une décision de désassujettissement partiel. La question qui se pose dans le contexte est de savoir s'il a besoin de l'autorisation du préposé pour interjeter son recours. Cette question souffre de rester indécise dès lors que, par courrier du 1er mars 2000, le préposé a rappelé aux copropriétaires qu'ils avaient la possibilité de recourir personnellement contre la décision litigieuse, ce qui revenait à les autoriser à recourir (cf. supra consid. 2).
4.
Il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le Tribunal administratif a dénié aux copropriétaires leur qualité pour recourir. Le présent recours doit par conséquent être admis et la cause renvoyée à l'autorité cantonale pour décision sur le fond.
Obtenant gain de cause, les recourants n'ont pas à supporter d'émolument judiciaire (art. 156 al. 1 OJ). Celui-ci ne peut pas non plus être exigé du canton de Genève, qui doit en revanche indemniser les recourants (art. 159 al. 2 OJ; ATF 125 I 389 consid. 5 p. 393 et la jurisprudence citée).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est admis et l'arrêt attaqué est annulé.
2.
La cause est renvoyée au Tribunal administratif pour décision sur le fond.
3.
Le canton de Genève versera aux recourants une indemnité de 3'000 fr. à titre de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants, au Tribunal administratif de la République et Canton de Genève, à l'Office des poursuites et faillites de Genève (anc. Arve-Lac), ainsi qu'au Département fédéral de justice et police.
Lausanne, le 4 avril 2003
Au nom de la IIe Cour civile
du Tribunal fédéral suisse

La juge présidant: Le greffier: