[AZA 0]
5A.2/2000

IIe COUR CIVILE
****

8 juin 2000

Composition de la Cour: MM. les juges Reeb, président,
Weyermann, Bianchi, Raselli et Merkli. Greffier: M. Abrecht.

_____

Statuant sur le recours de droit administratif
formé par
M._____, représenté par Me Christian Haag, avocat à La Chaux-de-Fonds,

contre
l'arrêt rendu le 30 novembre 1999 par le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel dans la cause qui divise le recourant d'avec P. et P.-A. S._____, représentés par Me Eric-Alain Bieri, avocat à La Chaux-de-Fonds, ainsi que d'avec la Commission foncière agricole du canton de Neuchâtel, à Cernier;

(autorisation d'acquisition au sens des art. 61 ss LDFR)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les f a i t s suivants:

A.- L'hoirie B._____ était propriétaire d'un domaine agricole affermé depuis de nombreuses années à P. et P.-A. S._____, nés respectivement en 1931 et 1935. Après avoir obtenu une autorisation de la Commission foncière agricole du canton de Neuchâtel (ci-après: la Commission), elle a vendu ce domaine à M._____ le 11 décembre 1997.

B.- Le 22 mai 1998, la Commission a délivré une autorisation d'acquisition, au sens des art. 61 ss LDFR, à P.
et P.-A. S._____ qui faisaient valoir leur droit de préemption de fermiers.

Statuant le 30 novembre 1998 sur recours de M._____, le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel a annulé cette décision et renvoyé la cause à la Commission, en invitant celle-ci à expliquer "pour quelles raisons elle a[vait]estimé que l'âge usuel de la retraite ne devait pas entrer en ligne de compte en l'espèce" dans l'application de l'art. 63 al. 1 let. a LDFR en relation avec l'art. 9 LDFR.

C.- Lors d'une séance du 17 février 1999, il a été convenu devant la Commission que "1. les requérants présen-t[erai]ent une nouvelle requête motivée, tendant à obtenir l'autorisation d'acquisition; 2. à réception de ladite requête, l'autre partie sera[it]appelée à faire des observations avant que la commission statue.. "

Le 19 mars 1999, les requérants ont présenté une nouvelle requête motivée, dans laquelle ils alléguaient notamment que R._____, beau-fils de P.S._____, s'était "engagé fermement et irrévocablement à reprendre le domaine litigieux" à la suite des requérants.

Après que M._____ eut présenté des observations le 12 avril 1999, la Commission a encore invité les requérants à lui faire part de leurs commentaires sur ces observations.
Les requérants ont donné suite à cette invitation le 3 mai 1999, en joignant à leurs observations complémentaires une déclaration signée le 22 avril 1999 par R._____; celui-ci y confirmait son très vif intérêt pour l'acquisition du domaine à une date indéterminée, mais dès que les requérants cesseraient l'exploitation dudit

domaine. Les commentaires et leur annexe n'ont pas été communiqués à M._____.

Le 8 juin 1999, la Commission a décidé qu"'il n'exist[ait]aucun motif de refus à l'acquisition [...]par les requérants, si bien qu'en cas d'aliénation l'autorisation d'acquérir p[ouvait]être accordée".

D.- Par arrêt du 30 novembre 1999, le Tribunal administratif a rejeté le recours formé par M._____ contre cette décision.

E.- Agissant par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral, M._____ conclut avec suite de frais et dépens à l'annulation de cet arrêt et au refus de l'autorisation d'acquisition sollicitée par les intimés.

P. et P.-A. S._____, de même que l'Office fédéral de la Justice, proposent le rejet du recours.

Considérant en droit :

1.- Le Tribunal fédéral examine d'office et avec une pleine cognition la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 125 I 412 consid. 1a, 253 consid. 1; 125 II 86 consid. 2c in fine, 293 consid. 1a; 124 III 44 consid. 1, 134 consid. 2 et les arrêts cités).

a) La décision de l'autorité cantonale rejetant le recours du recourant est une décision au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172. 021); prononcée en dernière instance cantonale, elle peut en principe faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 97 al. 1 et 98 let. g OJ), dès lors qu'un tel recours n'est pas exclu par les art. 99 à 102 OJ.
L'art. 89 LDFR prévoit d'ailleurs expressément la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre les décisions sur recours prises par les autorités cantonales de dernière instance au sens des art. 88 al. 1 et 90 let. f LDFR.

b) Selon la règle générale de l'art. 103 let. a OJ, quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée a qualité pour interjeter un recours de droit administratif.
L'art. 83 al. 3 LDFR restreint toutefois la qualité pour interjeter un recours devant l'autorité cantonale de recours (art. 88 LDFR) contre le refus ou l'octroi d'une autorisation au sens des art. 61 ss LDFR. Cette restriction vaut aussi pour le recours de droit administratif au Tribunal fédéral; en effet, celui qui n'a en vertu du droit fédéral pas qualité de partie devant l'autorité cantonale de recours ne saurait avoir cette qualité dans la procédure de recours au Tribunal fédéral (arrêt non publié K. c. G. du 23 octobre 1997, consid. 2b; Christoph Bandli, Le droit foncier rural, Brugg 1998, n. 1 ad art. 89 LDFR).

c) 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 (cf. art. 25 ss LDFR), du droit de préemption (cf. art. 42 ss LDFR) ou du droit à l'attribution (cf. art. 11 ss LDFR), contre l'octroi de l'autorisation.
La lettre de cette disposition ne confère ainsi pas à l'acquéreur d'une entreprise ou d'un immeuble agricole la qualité pour recourir contre l'octroi d'une autorisation d'acquisition à celui qui se prévaut d'un droit de préemption.
Rien ne permet cependant d'admettre qu'il s'agisse là d'un silence qualifié du législateur, qui lierait le juge (ATF 125 III 277 consid. 2a; 118 II 199 consid. 2a et les références citées).

En effet, la formulation de l'art. 83 al. 3 LDFR résulte d'un compromis entre l'opinion défendue par le Conseil national, qui à la suite du Conseil fédéral voulait voir la règle de l'art. 103 let. a OJ appliquée également à la LDFR, et l'opinion du Conseil des États, selon lequel les décisions d'autorisation ne devraient pouvoir être attaquées que par les parties au contrat et non par un tiers quelconque; le compromis de l'art. 83 al. 3 LDFR vise ainsi à exclure du cercle des personnes ayant qualité pour recourir les voisins, les organisations de protection de la nature et de l'environnement ainsi que les organisations professionnelles comme les associations paysannes

(arrêt non publié H. c. K. et F.
du 8 juillet 1999, consid. 2a; cf. Bandli, op. cit. , n. 3 ad art. 88 LDFR; Beat Stalder, ibid. , n. 15 et 17 ad art. 83 LDFR). À cet égard, le conseiller fédéral Koller a exposé devant le Conseil des États que dans la recherche d'un compromis acceptable par les deux chambres, "[e]s geht ja vor allem um den Pächter und um jene, die Kaufs-, Vorkaufs- und Zuweisungsrechte geltend machen können. Wenn wir diese Parteien noch expressis verbis erwähnen, sollten wir den Kompromiss hergestellt haben" (BO CE 1991 p. 731).

Il s'avère ainsi que l'intention du législateur, en adoptant l'art. 83 al. 3 LDFR dans sa formulation définitive, était avant tout d'assurer un droit de recours au fermier ainsi qu'aux titulaires du droit d'emption, du droit de préemption ou du droit à l'attribution en mentionnant expressément ces personnes, tout en excluant du cercle des personnes ayant qualité pour recourir les voisins, les organisations de protection de la nature et de l'environnement ainsi que les organisations professionnelles comme les associations paysannes.
Dès lors, l'art. 83 al. 3 LDFR ne doit pas être considéré - contrairement à ce que la formulation employée pourrait laisser supposer - comme contenant une énumération exhaustive des personnes ayant qualité pour recourir contre l'octroi de l'autorisation.

d) L'art. 83 al. 3 LDFR n'énumérant pas de manière exhaustive les personnes habilitées à recourir contre l'octroi de l'autorisation, il s'agit d'interpréter cette disposition conformément à l'intention du législateur. Au vu de ce qui a été dit plus haut (consid. c), il n'apparaît pas que cette intention ait été de restreindre le droit de recours de l'acquéreur d'une entreprise ou d'un immeuble agricole. En fait, il est vraisemblable que, comme le relève l'Office fédéral de la Justice dans ses observations, la question du droit de recours des parties contractantes contre une autorisation accordée au tiers titulaire d'un droit de préemption ait échappé au législateur. Si l'on ne voit guère quel intérêt l'acquéreur et l'aliénateur d'une entreprise ou d'un immeuble agricole pourraient avoir à recourir contre l'octroi de l'autorisation au premier cité - ce qui explique que le législateur n'ait pas mentionné les parties contractantes parmi les personnes habilitées à recourir contre l'octroi de l'autorisation -, il en va différemment en cas d'octroi de l'autorisation à un tiers se prévalant d'un droit de préemption.
En effet, en pareil cas, l'acquéreur contractuel risque de perdre son acquisition au profit de ce tiers et d'être ainsi lésé dans ses intérêts personnels et juridiquement protégés.

e) Il se justifie dès lors d'interpréter l'art. 83 al. 3 LDFR en ce sens que l'acquéreur contractuel d'une entreprise ou d'un immeuble agricole a qualité pour recourir contre l'octroi de l'autorisation à celui qui se prévaut d'un droit de préemption (cf. dans ce sens Christina Schmid-Tschirren, in Communications de droit agraire 1998 p. 41 ss, n. 4 p. 43 et l'arrêt valaisan cité).

f) Le recourant ayant qualité pour recourir, il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

2.- Le recourant se plaint d'abord de ce que l'autorité cantonale aurait constaté de manière manifestement inexacte (cf. art. 105 al. 2 OJ) qu'une inspection locale a eu lieu le 17 février 1999 (arrêt attaqué, lettre C p. 2), que le domaine est exploité dans les règles de l'art (arrêt attaqué, lettre D p. 3) et que l'exploitation se limite à l'estivage du bétail (arrêt attaqué, consid. 4 in fine p. 7).

a) Le fait que l'autorité cantonale a constaté inexactement que la procédure à suivre avait été convenue lors d'une inspection locale le 17 février 1999, alors que la séance en question avait en réalité eu lieu dans les locaux de la Commission, n'est pas déterminant pour la solution du litige.

b) S'agissant de l'étendue de l'exploitation, le fait que les intimés exploitent aussi une fosse à purin, s'il suppose que les intimés exploitent également des terres, ne fait pas apparaître comme manifestement inexacte la constatation selon laquelle l'exploitation du domaine litigieux se limite à l'estivage du bétail. Le recourant allègue en effet lui-même que les intimés exploitent également un autre domaine dont ils sont propriétaires, de sorte que le purin pourrait tout aussi bien être utilisé sur cet autre domaine.

c) Devant l'autorité cantonale, le recourant s'était plaint de ce que la Commission avait constaté à tort que les intimés exploitaient le domaine litigieux dans les règles de l'art (cf. arrêt attaqué, lettre E p. 3). Les juges

cantonaux ne se sont pas prononcés sur ce grief, qui semble pourtant avoir quelque consistance sur le vu des pièces présentées par le recourant. Il leur appartiendra dès lors d'éclaircir l'état de fait sur ce point, l'arrêt attaqué devant de toute manière être annulé pour violation du droit d'être entendu, comme on va le voir (cf. consid. 3 infra).

3.- a) Selon le recourant, l'autorité cantonale aurait à la fois établi les faits au mépris des règles essentielles de procédure (cf. art. 105 al. 2 OJ) et violé son droit d'être entendu en fondant sa décision notamment sur la constatation que les intimés avaient la perspective d'un successeur prêt à reprendre l'exploitation du domaine litigieux; en effet, le recourant n'a pas été informé du dépôt du mémoire complémentaire du 3 mai 1999, auquel était annexée une attestation du successeur en question, et n'a pas eu l'occasion de se déterminer sur cette pièce.

b) L'autorité cantonale a considéré que le droit d'être entendu du recourant n'avait pas été violé du fait qu'il n'avait pas été informé du dépôt le 3 mai 1999 d'observations complémentaires par les intimés et qu'il n'avait pas pu se déterminer sur la déclaration écrite de R._____ qui y était jointe. En effet, selon les juges cantonaux, "cette déclaration ne faisait qu'attester les allégations des intéressés, de sorte que l'on se trouv[ait]en présence d'une question de pur droit (celle de savoir si la possibilité d'une reprise éventuelle du domaine par le prénommé constitu[ait]un fait déterminant pour la solution du litige) et le renvoi de la cause à la commission ne constituerait qu'un acte de procédure vain" (arrêt attaqué, consid. 2 p. 5).

c) L'argumentation de l'autorité cantonale ne résiste pas à l'examen. En effet, le droit d'être entendu, tel qu'il était garanti par l'art. 4 aCst. et maintenant par l'art. 29 al. 2 de la nouvelle Constitution Fédérale du 18 avril 1999, comprend le droit pour le particulier de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 124 I 49 consid. 3a, 241 consid. 2; 122 I 53 consid. 4a; 119 Ia 260 consid. 6a; 119 Ib 12 consid. 4; 118 Ia 17 consid. 1c; 117 Ia 262 consid. 4b; 115 Ia 8 consid. 2b et les arrêts cités). Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation entraîne l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 122 II 464 consid. 4a; 121 I 230 consid. 2a; 121 III 331 consid. 3c; 119 Ia 136 consid. 2b et les arrêts cités).

En l'espèce, le recourant n'a pas pu se déterminer sur une preuve - et non, comme le soutient l'autorité cantonale, sur "une question de pur droit" - dont on ne saurait nier l'importance. Le recourant avait d'ailleurs souligné en page 3 de ses observations du 12 avril 1999 que "toutes les explications données par les requérants à propos de M.
R._____ [n'étaient]que des allégués et [n'étaient]pas prouvées". Étant donné le caractère formel du droit d'être entendu, il convient dès lors d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les griefs d'ordre matériel soulevés par le recourant.

4.- Il sied en revanche de constater que, comme le fait valoir à raison le recourant, les juges cantonaux ont également violé son droit d'être entendu en limitant indûment leur pouvoir d'examen à l'excès ou à l'abus du pouvoir d'appréciation (arrêt attaqué, consid. 4c p. 7).

En effet, l'art. 33 LJPA/NE (RSN 152. 130) prévoit que le recourant peut invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation. Cette disposition correspond aux exigences de l'art. 98a al. 3 OJ, selon lequel les motifs de recours doivent être admis au moins aussi largement devant la dernière autorité judiciaire cantonale que pour le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, lequel peut être formé notamment pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 104 let. a OJ).

Or selon la jurisprudence, l'autorité qui restreint son pouvoir d'examen alors qu'elle dispose d'une pleine cognition commet un déni de justice formel; ce n'est que si la nature de l'objet du litige s'oppose à un réexamen illimité de la décision attaquée que le Tribunal fédéral a admis que l'autorité de recours puisse restreindre, sans

violer l'art. 4 aCst. , le libre pouvoir d'examen qui lui est imposé par la loi (ATF 115 Ia 5 consid. 2b et les arrêts cités).
Ainsi, pour les questions exigeant des connaissances techniques spéciales et qui sont donc par nature difficilement vérifiables, on peut admettre que l'autorité supérieure ne substitue pas son appréciation à celle de l'autorité inférieure disposant de connaissances spécifiques; cela ne vaut cependant que dans les domaines où une retenue est objectivement justifiée voire absolument nécessaire (ATF 116 Ib 270 consid. 3b et la jurisprudence citée).

En l'espèce, la question à trancher - à savoir la capacité d'exploiter à titre personnel au sens de l'art. 63 al. 1 let. a LDFR en relation avec l'art. 9 LDFR - est une question purement juridique ne nécessitant pas de connaissances techniques spéciales, de sorte que l'autorité ne pouvait restreindre son plein pouvoir d'examen sans violer le droit d'être entendu du recourant. L'annulation de l'arrêt attaqué se justifie ainsi également pour ce motif.

5.- En définitive, le recours, partiellement fondé, doit être admis, l'arrêt entrepris annulé et l'affaire renvoyée à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Eu égard aux motifs pour lesquels le recours doit être admis, il convient de mettre les dépens auxquels le recourant a droit à la charge du canton de Neuchâtel (ATF 125 I 389 consid. 5; 109 Ia 5 consid. 5); celui-ci sera en revanche dispensé de payer les frais judiciaires (art. 156 al. 2 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Admet le recours, annule l'arrêt attaqué et renvoie l'affaire à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

2. Dit que le canton de Neuchâtel versera au recourant une indemnité de 2'000 fr. à titre de dépens.

3. Communique le présent arrêt en copie aux mandataires des parties, au Tribunal administratif du canton de Neuchâtel, à la Commission foncière agricole du canton de Neuchâtel et à l'Office fédéral de la Justice.

Lausanne, le 8 juin 2000ABR/frs

Au nom de la IIe Cour civile
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE :
Le Président,

Le Greffier,