Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
5A.23/2002 /frs

Arrêt du 13 février 2003
IIe Cour civile

Les juges fédéraux Raselli, président,
Nordmann, Escher, Meyer, Marazzi,
greffier Abrecht.

D._____,
recourante, représentée par Me Jean-Michel Henny, avocat, place Saint-François 11, case postale 3485, 1002 Lausanne,

contre

T._____
intimée, représentée par Me Christian Fischer, avocat, avenue Juste-Olivier 9, 1006 Lausanne,

S._____
intimée, représentée par Me Robert Liron, avocat, rue des Remparts 9, 1400 Yverdon-les-Bains,

Tribunal administratif du canton de Vaud, avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

décision en constatation selon l'art. 84 LDFR,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 28 août 2002.

Faits:
A.
M._____, décédé le 22 octobre 1995, a laissé pour héritières sa veuve S._____, sa fille T._____ et sa petite-fille D._____. Il était propriétaire d'immeubles d'une surface totale de 69'312 m2, comprenant d'une part diverses parcelles sises en zone agricole des communes de X._____ et Z._____, et d'autre part la parcelle n°x de la commune de X._____. Cette dernière parcelle, située pour partie en zone constructible et pour partie en zone agricole, est bâtie d'une ferme rénovée comportant plusieurs logements d'une surface totale de 300 m2.
B.
Dans le cadre de la procédure de partage pendante devant le Président du Tribunal d'arrondissement de la Broye et du Nord vaudois, T._____, dont le mari est exploitant agricole, a demandé l'attribution à la valeur de rendement de l'ensemble des immeubles compris dans la succession de son père. Elle a exposé que ces immeubles constituaient une entreprise agricole dont elle et son mari avaient assuré l'exploitation depuis de nombreuses années, respectivement qu'ils constituaient le centre de l'exploitation de tout leur domaine agricole, qui incluait d'autres terres apportées ou prises à bail par son mari. Le 3 avril 2001, le Président du Tribunal d'arrondissement a imparti au conseil de T._____ un délai de trente jours pour saisir la Commission foncière rurale de la manière dont il l'entend.
C.
Par requête du 2 mai 2001, T._____ a demandé à la Commission foncière rurale, section I, de constater qu'avec les immeubles exploités par son mari, les immeubles de la succession constituaient une entreprise agricole (I), de constater qu'elle était fondée à en obtenir l'attribution à la valeur de rendement, subsidiairement au double de cette valeur (II), et de fixer la valeur de rendement des parcelles en cause (III).

Dans ses déterminations sur cette requête, D._____ a conclu principalement à l'irrecevabilité des conclusions I et II, en exposant que le juge du partage était seul compétent pour statuer sur ces questions. A titre subsidiaire, elle a requis la Commission foncière rurale de constater le contraire de ce que la requérante demandait dans ses conclusions I et II.

Par décision du 28 septembre 2001, la Commission foncière rurale, se fondant notamment sur une expertise qu'elle avait demandée d'office, a constaté que les immeubles de la succession ne constituaient pas une entreprise agricole au sens de l'art. 7 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) et n'étaient par conséquent pas soumis à l'interdiction de partage matériel (I). Elle a en outre fixé la valeur de rendement de la surface en nature de prés-champs des immeubles de la succession à 17'395 fr. et celle des bâtiments édifiés sur la parcelle n°x de X._____ à 740'000 fr. (II). Pour le surplus, elle a considéré que seul le juge du partage était compétent pour statuer sur l'objet de la conclusion II de la requête.
D.
T._____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud. La Commission foncière rurale et S._____ ont conclu au rejet du recours. D._____ a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision du 28 septembre 2001.

Par arrêt du 28 août 2002, le Tribunal administratif a réformé le chiffre I du dispositif de la décision du 28 septembre 2001 en ce sens qu'il a déclaré irrecevables les conclusions de la requête de T._____ du 2 mai 2001 tendant à faire constater d'une part l'existence d'une entreprise agricole et d'autre part la faculté d'en obtenir l'attribution à la valeur de rendement ou au double de cette valeur. Il a en outre annulé le chiffre II du dispositif de la décision de la Commission foncière rurale et renvoyé la cause à cette autorité pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

S'agissant de l'irrecevabilité des conclusions en constatation de l'existence d'une entreprise agricole - seul point litigieux devant le Tribunal fédéral - ainsi que de la faculté d'en obtenir l'attribution à la valeur de rendement ou au double de cette valeur, le Tribunal administratif a considéré que seul le juge du partage était compétent pour trancher la question de savoir s'il existe une entreprise agricole imputable sur la part d'un héritier exploitant ou si un héritier a droit à l'attribution d'un immeuble agricole, tandis que le rôle de la Commission foncière rurale se bornait à estimer la valeur de rendement. Selon le Tribunal administratif, la Commission foncière rurale était certes habilitée par l'art. 84 LDFR à rendre des décisions de constatation, notamment sur le point de savoir si une entreprise ou un immeuble agricole était soumis à l'interdiction de partage matériel, ce qui impliquait de statuer à titre préalable sur l'existence d'une telle entité agricole. Toutefois, elle n'intervenait alors qu'en sa qualité d'autorité cantonale compétente en matière d'autorisation au sens de l'art. 83 al. 1 LDFR, dans les seules causes susceptibles d'être examinées en vertu des dispositions de droit public de la LDFR; en revanche, pour les causes relevant du droit privé - ainsi lorsqu'il était question de l'exercice d'un droit de préemption ou, comme en l'espèce, du droit à l'attribution dans une succession -, le juge civil était seul compétent.
E.
Agissant par la voie du recours administratif au Tribunal fédéral, D._____ conclut à l'admission de son recours (I) et à la réforme de l'arrêt du Tribunal administratif en ce sens qu'il soit constaté que les immeubles de la succession ne constituent pas une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR et ne sont dès lors pas soumis à l'interdiction de partage matériel de l'art. 58 LDFR (IIa), que la parcelle n°x de X._____ peut faire l'objet d'un morcellement au sens de l'art. 60 let. a LDFR (IIb), et que la valeur de rendement de la surface en nature de prés-champs des immeubles de la succession est fixée à 17'395 fr. (IIc). A titre subsidiaire, la recourante conclut à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause au Tribunal administratif pour nouvelle décision dans le sens des considérants (III).

Dans sa réponse au recours, T._____ conclut avec suite de frais et dépens principalement au rejet du recours et subsidiairement à l'annulation de l'arrêt attaqué. Renonçant à déposer une réponse, S._____ s'est bornée à porter à la connaissance du Tribunal fédéral qu'elle adhérait purement et simplement aux conclusions de la recourante. Le Tribunal administratif propose le rejet du recours en se référant aux considérants de son arrêt. L'Office fédéral de la justice (Office chargé du droit du registre foncier et du droit foncier) conclut à

l'admission des conclusions I et IIa, subsidiairement de la conclusion III, du recours et s'en remet à Justice pour le surplus.

le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
1.1 L'arrêt entrepris est une décision au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021); prononcé en dernière instance cantonale, il peut 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.
1.2 Selon l'art. 103 let. a OJ, a qualité pour recourir par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Lorsque la qualité pour recourir est fondée sur cette disposition, comme c'est le cas en l'espèce, il est requis que le recourant ait participé à la procédure devant l'instance inférieure et que les conclusions qu'il avait formulées devant celle-ci aient été rejetées en tout ou en partie (exigence de l'ätteinte formelleöu Ïlésion formelle, en allemand ¨formelle Beschwer¨; ATF 116 Ib 418 consid. 3a; 123 II 115 consid. 2a; 121 II 359 consid. 1b/aa; 118 Ib 356 consid. 1a; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2e éd., 1983, p. 150 et 155; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. II, 1984, p. 900).

En l'occurrence, en tant qu'il a déclaré irrecevables les conclusions I et II de la requête de T._____ du 2 mai 2001 - qui tendaient à faire constater l'existence d'une entreprise agricole (I) et la faculté d'en obtenir l'attribution à la valeur de rendement ou au double de cette valeur (II) -, le Tribunal administratif a rendu une décision qui correspond exactement aux conclusions que D._____ avait prises à titre principal devant la Commission foncière rurale. Toutefois, devant le Tribunal administratif, D._____ a conclu à la confirmation de la décision par laquelle la Commission foncière rurale a notamment constaté que les immeubles de la succession ne constituaient pas une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR et n'étaient par conséquent pas soumis à l'interdiction de partage matériel. Dès lors, la recourante est formellement lésée (beschwert) par l'arrêt du Tribunal administratif réformant cette décision.
1.3 Il reste à examiner si la recourante a un intérêt digne de protection à ce que cet arrêt soit annulé ou modifié (art. 103 let. a OJ). En tant que partie à une procédure de partage successoral dans laquelle est litigieuse l'attribution à la valeur de rendement de l'ensemble des immeubles compris dans la succession, la recourante a un intérêt digne de protection à faire trancher la question de savoir si ces immeubles constituent ou non une entreprise agricole. Ayant ainsi un intérêt légitime à obtenir sur ce point une décision de constatation au sens de l'art. 84 LDFR (cf. consid. 2.1 infra), la recourante est du même coup légitimée à recourir contre une telle décision, même si celle-ci a été rendue sur requête d'une autre partie. La notion d'intérêt digne de protection au sens de l'art. 103 let. a OJ concorde en effet avec celle d'intérêt légitime utilisée à l'art. 84 LDFR, les textes allemand et italien utilisant d'ailleurs la même expression (¨schutzwürdiges Interesse¨; ¨interesso degno di protezione¨) dans les deux dispositions.
2.
La recourante reproche au Tribunal administratif d'avoir violé le droit fédéral en déclarant irrecevables les conclusions en constatation de l'existence d'une entreprise agricole pour le motif que seul le juge du partage était compétent pour trancher cette question.
2.1 Aux termes de l'art. 84 LDFR, celui qui y a un intérêt légitime peut en particulier faire constater par l'autorité compétente en matière d'autorisation si: (a) une entreprise ou un immeuble agricole est soumis à l'interdiction de partage matériel, à l'interdiction de morcellement, à la procédure d'autorisation ou au régime de la charge maximale; (b) l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole peut être autorisée.

L'utilisation des termes ën particulierïe laisse aucun doute sur le fait que cette énumération n'est pas exhaustive. La doctrine admet que, de manière générale, toutes les causes susceptibles d'être examinées en vertu des dispositions de droit public de la LDFR peuvent faire l'objet d'une décision de constatation au sens de l'art. 84 LDFR; s'y ajoutent toutes les questions en rapport avec le champ d'application à raison du lieu (art. 2-5 LDFR), comme par exemple la question de savoir si un bien-fonds est (ou non) assujetti à la LDFR (Beat Stalder, Le

droit foncier rural, Commentaire de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991, Brugg 1998 [ci-après: Commentaire LDFR], n. 4 ad art. 84 LDFR; Reinhold Hotz, Verfahrensrechtliche Probleme bei der Konkretisierung allgemeiner Begriffe des bäuerlichen Bodenrechts, in Communications de droit agraire 2001 p. 67 ss, n. 9.2 p. 76).

Peuvent également faire l'objet d'une décision de constatation les notions définies aux articles 6 à 10 LDFR: il est ainsi possible de faire constater s'il s'agit (ou non) d'un immeuble agricole au sens de l'art. 6 LDFR ou d'une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR, ou si une personne remplit (ou non) les conditions d'une exploitation à titre personnel conformément à l'art. 9 LDFR (Stalder, Commentaire LDFR, n. 4 ad art. 84 LDFR; Hotz, op. cit., n. 9.2 p. 76).

En revanche, les questions de droit privé - comme par exemple celle de savoir s'il y a cas de préemption ou si les conditions personnelles et objectives de l'exercice du droit de préemption ou du droit à l'attribution sont remplies - ne peuvent pas faire l'objet d'une décision de constatation au sens de l'art. 84 LDFR et doivent être tranchées par le juge civil (Stalder, Commentaire LDFR, n. 5 ad art. 84 LDFR; Hotz, op. cit., n. 9.3 p. 76).
2.2 Les dispositions générales de la LDFR définissent quatre notions - celles de l'immeuble agricole (art. 6 LDFR), de l'entreprise agricole (art. 7 et 8 LDFR), de l'exploitation à titre personnel (art. 9 LDFR) et de la valeur de rendement (art. 10 LDFR) - qui sont utilisées de manière uniforme dans l'ensemble de la loi, aussi bien dans ses dispositions de droit public que dans celles de droit privé (Hotz, op. cit., n. 10.1 p. 77; Message du Conseil fédéral à l'appui du projet de loi fédérale sur le droit foncier rural, FF 1988 III 889 ss, 903). Il se pose dès lors la question de savoir qui, des tribunaux civils ou des autorités administratives respectivement des tribunaux administratifs, va concrétiser dans le cas d'espèce ces notions générales lorsqu'elles sont utilisées dans des dispositions de droit privé de la loi (Hotz, op. cit., n. 10.2 p. 77 et n. 16.1 p. 83).

Les dispositions de droit privé de la LDFR règlent, selon l'intitulé du titre deuxième de cette loi, les restrictions de droit privé dans les rapports juridiques concernant les entreprises et les immeubles agricoles: dans le partage successoral, dans la fin de la propriété collective fondée sur un contrat et dans les contrats d'aliénation (Hotz, op. cit., n. 16.2 p. 83). Toutefois, ces restrictions de droit privé, tout comme les restrictions de droit public figurant au titre troisième de la LDFR, ont été édictées en vue d'atteindre les buts mentionnés à l'art. 1 LDFR (Benno Studer, Commentaire LDFR, remarques préalables aux articles 11-27 LDFR), dans l'idée que ces buts, d'intérêt public, ne sont pas - ou ne sont qu'insuffisamment - réalisés par le droit ordinaire (Hotz, op. cit., n. 16.2 p. 83; le même, Commentaire LDFR, n. 1 ad art. 1 LDFR). Ainsi, qualifier dans un cas d'espèce un bien-fonds d'immeuble agricole au sens de l'art. 6 LDFR ou une exploitation d'entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR revient à déterminer s'il faut ou non, dans l'intérêt public, les soumettre aux restrictions (de droit public et privé) prévues par la LDFR; de même, constater concrètement qu'une personne remplit (ou non) les critères de
l'exploitation à titre personnel au sens de l'art. 9 LDFR revient à résoudre la question, de politique foncière, de savoir s'il est dans l'intérêt public que cette personne en particulier puisse acquérir une entreprise agricole à la valeur de rendement (Hotz, Verfahrensrechtliche Probleme, n. 11.4 p. 78, 12.2 p. 79, 13.3 p. 81 et 16.6 p. 84).

Il s'ensuit que lorsqu'un tribunal civil, appelé à trancher des questions qui relèvent en principe du droit privé, concrétise des notions générales de la LDFR - à l'exception de la valeur de rendement, qui, en vertu de l'art. 87 LDFR, est fixée dans tous les cas par l'autorité administrative, d'une manière qui lie le juge civil (Message précité du Conseil fédéral, FF 1988 III 999; Eduard Hofer, Commentaire LDFR, n. 2 ad art. 87 LDFR; Hotz, Verfahrensrechtliche Probleme, n. 14.4 p. 82 et n. 18.2 p. 86) -, il remplit une tâche de droit public en tant qu'il répond à des questions de politique agraire et foncière qui relèvent de l'intérêt public (Hotz, Verfahrensrechtliche Probleme, n. 16.7 p. 85). En même temps, dès lors que cette concrétisation ressortit au droit public, elle peut, sans réserve, faire l'objet d'une décision de constatation au sens de l'art. 84 LDFR (Hotz, Verfahrensrechtliche Probleme, n. 17.1 et 17.2 p. 85 s.), conformément au principe général exposé plus haut (cf. consid. 2.1 supra).
2.3 Il convient par conséquent d'examiner comment les compétences concurrentes du juge civil et de l'autorité administrative pour concrétiser les notions générales de la LDFR - à l'exception de la valeur de rendement, toujours fixée par l'autorité administrative - doivent s'articuler entre elles.

Généralement, la décision du juge civil qui aura nécessité la concrétisation de notions générales de la LDFR devra de toute manière être suivie par une décision de l'autorité administrative compétente en matière d'autorisation, avec le risque de décisions contradictoires. Ainsi, par exemple, le fermier qui obtient gain de cause devant le juge civil en ce qui concerne l'exercice de son droit de préemption sur une entreprise agricole, ce qui aura nécessité la concrétisation des notions d'entreprise agricole et d'exploitation à titre personnel (cf. art. 47 al. 1 LDFR), devra encore obtenir de l'autorité administrative l'autorisation d'acquérir (art. 61 LDFR; Hotz, Commentaire LDFR, n. 26 ad art. 47 LDFR; Stalder, Commentaire LDFR, n. 20 ad art. 62 LDFR), ce qui impliquera une nouvelle concrétisation de ces notions (cf. art. 63 al. 1 let. a LDFR). De même, dans un cas tel que la présente espèce, où le juge civil doit notamment concrétiser la notion d'entreprise agricole (cf. art. 11 al. 1 LDFR), si le procès successoral aboutit à un partage matériel, l'autorité administrative appelée à statuer sur l'interdiction de partage matériel devra à son tour concrétiser la notion d'entreprise agricole (cf. art. 58 al. 1 LDFR).

Or, si l'on admet que la concrétisation des notions générales de la LDFR, ressortissant au droit public (cf. consid. 2.2 supra), est naturellement de la compétence matérielle de l'autorité administrative et que, dans un procès civil, elle ne constitue qu'une question préjudicielle de droit public (Hotz, op. cit., n. 18.2 p. 86 s.), l'autorité administrative matériellement compétente n'est pas liée par la décision préjudicielle du juge civil (cf. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4e éd., 2002, n. 69), de sorte que le risque de décisions contradictoires est réel. C'est pourquoi, même si le juge civil est habilité à concrétiser à titre préjudiciel les notions générales de la LDFR - à l'exception susmentionnée de la valeur de rendement - tant que l'autorité administrative matériellement compétente n'a pas statué (Hotz, Verfahrensrechtliche Probleme, n. 18.2 p. 86 s.), il apparaît préférable, dans le cas où une partie au procès civil a saisi l'autorité administrative d'une demande de constatation portant sur la concrétisation dans le cas d'espèce d'une notion générale de la LDFR qui est pertinente pour l'issue du procès civil, que le juge civil suspende la procédure jusqu'à la décision sur la demande de
constatation (Hotz, Verfahrensrechtliche Probleme, n. 18.3 p. 87). Cela permet en effet d'éviter des décisions contradictoires, puisque le juge civil est alors en principe lié par la décision de l'autorité administrative (Hotz, Verfahrensrechtliche Probleme, n. 18.2 p. 86), laquelle est en principe elle-même liée par sa propre décision dans le cadre d'une procédure d'autorisation subséquente (Stalder, Commentaire LDFR, n. 9 ad art. 84 LDFR).

En tout cas, l'autorité administrative saisie de conclusions en constatation portant sur la concrétisation de notions générales de la LDFR qui sont pertinentes pour l'issue d'un procès civil pendant ne saurait déclarer de telles conclusions irrecevables pour le motif qu'elles relèveraient de la seule compétence du juge civil. Le Tribunal administratif a ainsi erré en déclarant irrecevables les conclusions en constatation de l'existence d'une entreprise agricole pour le motif que seul le juge saisi de la procédure de partage pendante était compétent pour trancher cette question.
3.
Il résulte de ce qui précède que le recours est bien fondé. Il n'apparaît toutefois pas opportun que le Tribunal fédéral statue lui-même sur des questions sur lesquelles le Tribunal administratif n'est - à tort - pas entré en matière. Dès lors, il convient, en admission des conclusions subsidiaires du recours, d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer l'affaire au Tribunal administratif pour nouvelle décision (art. 114 al. 2 OJ). L'intimée S._____ ayant adhéré aux conclusions de la recourante, ni frais ni dépens ne peuvent être mis à sa charge (Messmer/Imboden, Die eidgenössischen Rechtsmittel in Zivilsachen, 1992, p. 35 note 19 et les arrêts cités; cf. ATF 95 I 313 consid. 4). En revanche, l'intimée T._____, qui a conclu principalement au rejet du recours, succombe, ce qui justifie de mettre à sa charge les frais judiciaires (art. 156 al. 1 OJ) ainsi que ceux occasionnés à la recourante par la procédure devant le Tribunal fédéral (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est admis, l'arrêt attaqué est annulé et l'affaire est renvoyée à l'autorité cantonale pour nouvelle décision.
2.

Sont mis à la charge de l'intimée T._____:
2.1 un émolument judiciaire de 2'000 fr.;
2.2 une indemnité de 2'000 fr. à verser à la recourante à titre de dépens.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et au Tribunal administratif du canton de Vaud ainsi qu'au Département fédéral de justice et police.

Lausanne, le 13 février 2003
Au nom de la IIe Cour civile
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: