Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
5A.21/2005 /frs

Arrêt du 17 novembre 2005
IIe Cour civile

Composition
MM. et Mmes les Juges Raselli, Président,
Escher, Meyer, Hohl et Marazzi.
Greffier: M. Oulevey.

Parties
A._____,
B._____,
recourants,
tous deux représentés par Me François Membrez, avocat,

contre

X._____ S.A.,
intimée, représentée par Me Jacques Berta, avocat,
Tribunal administratif du canton de Genève,
case postale 1956, 1211 Genève 1.

Objet
autorisation d'acquérir un bien-fonds agricole (qualité pour recourir du propriétaire),

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Genève du 10 mai 2005.

Faits:
A.
A._____ était administrateur et actionnaire unique de la société Y._____, propriétaire de l'art. 5749, feuillet 30 de la commune de C._____, d'une surface de 16'151 m2, avec maison d'habitation, serres, hangar et jardin, situé en zone agricole. Il a exploité ce fonds agricole pendant plusieurs années. B._____ est locataire du jardin, du hangar et de la maison, qu'elle habite avec A._____ et leur enfant commun.

En 1997, la Banque cantonale de Genève (ci-après la BCGe) a introduit une poursuite en réalisation de gage immobilier contre la société et contre A._____, débiteur personnel de prêts de respectivement 1'570'029 fr. 80 et 803'257 fr. 75, garantis par deux cédules hypothécaires grevant l'immeuble. Par acte daté du 10 mai 2001, la banque a cédé ses deux créances garanties par gage à la société X._____ SA.

Le 11 mai 2001, l'Office des poursuites et des faillites a mis l'immeuble, estimé à 880'000 fr., aux enchères publiques et l'a adjugé pour 650'000 fr. à X._____ SA sous réserve que celle-ci obtienne l'autorisation d'acquérir le bien-fonds, conformément à l'art. 67 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (ci-après LDFR; RS 211.412.11).

Le 5 juin 2001, la Commission foncière agricole du canton de Genève (ci-après CFA) a délivré l'autorisation d'acquérir à l'adjudicataire, sans faire notifier sa décision à A._____, ni à B._____.
B.
Le 11 novembre 2003, faisant valoir qu'il venait d'apprendre que l'adjudicataire s'était faussement prétendue

exploitante agricole, A._____ s'est adressé à la Commission de surveillance des Offices des poursuites et faillites du canton de Genève. Sa lettre a été transmise au Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement du canton de Genève, qui l'a renvoyé le 10 décembre 2003 à agir devant la CFA.

Par actes des 19 et 22 décembre 2003, A._____ et B._____ ont, d'une part, recouru au Tribunal administratif du canton de Genève contre l'autorisation d'acquérir délivrée par décision du 5 juin 2001 et, d'autre part, saisi la CFA d'une demande de révocation de cette autorisation et de rectification du registre foncier, fondée sur les art. 70 à 72 LDFR.

Statuant sur la demande de révocation le 25 août 2004, la CFA l'a déclarée irrecevable, pour défaut de qualité des demandeurs, qui devaient être considérés comme de simples dénonciateurs. Elle a renoncé à établir si la cession de créances du 10 mai 2001 était un acte élusif frappé de nullité par l'art. 70 LDFR, considérant que la sécurité du droit devait l'emporter vu l'ancienneté de l'acte. Contre cette décision, A._____ et B._____ ont alors interjeté un second recours au Tribunal administratif, qui a joint les deux procédures.

Par arrêt du 10 mai 2005, le Tribunal administratif du canton de Genève a déclaré irrecevable le recours dirigé contre l'octroi de l'autorisation d'acquérir, du 5 juin 2001, et rejeté le recours exercé contre la décision, du 25 août 2004, déclarant irrecevable la demande de révocation de cette autorisation. Il a considéré que les recourants n'avaient pas qualité pour recourir contre l'autorisation d'acquérir, ni pour demander sa révocation.
C.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, A._____ et B._____ demandent au Tribunal fédéral, avec suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt du 10 mai 2005 puis, statuant à nouveau, principalement d'annuler l'autorisation d'acquérir du 5 juin 2001 et la décision refusant la révocation de cette autorisation subsidiairement de renvoyer la cause au Tribunal administratif pour nouvelle décision. Ils invoquent la violation de leur droit d'être entendus, de l'art. 83 al. 3 LDFR et de l'art. 6 LPA.
Des observations n'ont pas été requises.

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 131 II 571 consid. 1 p. 573 et les arrêts cités).
Dans une procédure administrative où est applicable au fond le droit fédéral, l'auteur d'un recours déclaré irrecevable pour défaut de qualité est habilité à contester la décision ou l'arrêt d'irrecevabilité par un recours de droit administratif lorsque la décision au fond de l'autorité intimée aurait pu être déférée au Tribunal fédéral par cette voie (ATF 131 II 497 consid. 1 p. 500 et les références; s'agissant de recours dirigés contre des décisions cantonales: ATF 121 II 39 consid 2a p. 41 s. et arrêt 2A.224/1991 du 31 août 1992, consid. 1a). En matière d'autorisations d'acquérir une entreprise ou un immeuble agricole au sens de l'art. 61 LDFR, les décisions prises sur recours par l'autorité cantonale de dernière instance sont sujettes au recours de droit administratif au Tribunal fédéral, conformément aux art. 97 ss OJ (art. 80 al. 1, 88 al. 1 et 89 LDFR). Aussi, exercé dans le délai légal de trente jours (art. 106 al. 1 OJ) par des personnes ayant qualité pour l'interjeter, le présent recours est-il recevable.
2.
Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral peut être formé notamment pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 104 let. a OJ) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 104 let. b OJ).

Le Tribunal fédéral revoit d'office l'application du droit fédéral, qui englobe notamment les droits constitutionnels du citoyen (ATF 130 I 312 consid. 1.2; 129 II 183 consid. 3.4 et les arrêts cités); il n'est donc pas lié par les motifs invoqués et peut admettre le recours pour d'autres raisons que celles avancées par le recourant ou, au contraire, confirmer la décision attaquée pour d'autres motifs que ceux retenus par l'autorité intimée (art. 114 al. 1 in fine OJ; ATF 130 I 312 consid. 1.2 et l'arrêt cité). En revanche, lorsque le recours est dirigé contre la décision d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral ne revoit pas d'office les constatations de fait; il est lié par celles qui sont contenues dans la décision attaquée, sauf si elles sont manifestement inexactes ou

incomplètes ou si elles ont été établies au mépris de règles essentielles de procédure (art. 105 al. 2 OJ).
3.
Les recourants se plaignent d'abord d'une violation de leur droit d'être entendus (art. 29 al. 2 Cst.), prétendument réalisée par le refus de la CFA de rechercher si la cession de créances du 10 mai 2001 visait à éluder la LDFR, ainsi que par l'absence, dans l'arrêt du Tribunal administratif, d'une part, de toute motivation sur le grief de violation du droit d'être entendu soulevé pour cette raison contre la décision de la CFA et, d'autre part, de toute motivation sur la nature élusive de la cession de créances contestée.

Si, comme elle l'a considéré, les recourants n'avaient pas qualité pour recourir contre l'octroi de l'autorisation d'acquérir et pour demander sa révocation en raison de la prétendue nullité dont la cession de créances serait frappée en vertu de l'art. 70 LDFR, l'autorité intimée n'était pas tenue d'instruire et de statuer sur les divers arguments développés devant elle à ce sujet.
4.
Les recourants se plaignent ensuite de fausse application de 83 al. 3 LDFR.
4.1 L'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole est soumise à autorisation (art. 61 al. 1 LDFR). En cas de réalisation forcée d'un fonds agricole, l'adjudicataire doit dès lors, soit produire l'autorisation d'acquérir, soit consigner le prix de nouvelles enchères et requérir l'autorisation d'acquérir dans les dix jours qui suivent l'adjudication (art. 67 al. 1 LDFR). S'il ne requiert pas l'autorisation dans ce délai ou si l'autorisation lui est refusée, l'adjudication doit être révoquée par l'office (art. 67 al. 2 LDFR).

L'autorité cantonale compétente (art. 80 al. 1 LDFR) délivre l'autorisation s'il n'existe aucun motif de refus (art. 61 al. 2 LDFR). Lorsque l'acquéreur n'est pas personnellement exploitant, l'autorisation lui est accordée s'il prouve l'existence d'un juste motif d'autorisation (art. 64 al. 1 LDFR), ce qui est notamment le cas s'il établit avoir acquis l'immeuble ou l'entreprise agricole en qualité de créancier gagiste lors d'une réalisation forcée (art. 64 al. 1 let. g LDFR).
4.2 L'art. 83 al. 3 LDFR définit la qualité pour interjeter le recours cantonal (art. 88 LDFR) et le recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 89 LDFR) contre le refus ou l'octroi de l'autorisation. Aux termes de cette disposition, les parties contractantes peuvent interjeter un recours contre le refus d'autorisation alors que 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 le faire contre l'octroi de l'autorisation. Le législateur a voulu restreindre le cercle des personnes généralement habilitées à recourir en matière administrative et n'a pas repris l'art. 103 let. a OJ (cf. également l'art. 48 let. a PA; cf. ATF 126 III 274 consid. 2b et c). Comme les décisions prises en application de la LDFR visent à produire des effets formateurs sur des rapports de droit privé, elles ne doivent pas pouvoir être attaquées par un tiers quelconque (cf. ATF 129 III 583 consid. 3.1 p. 586); les voisins, les organisations de protection de la nature et de l'environnement, ainsi que les organisations professionnelles comme les associations paysannes ne sont ainsi pas habilitées à recourir (cf. ATF 126 III 274 consid. 1c p. 276).
Cependant, selon la jurisprudence, l'art. 83 al. 3 LDFR ne contient pas, malgré sa formulation restrictive, une énumération exhaustive des personnes ayant qualité pour recourir contre l'octroi de l'autorisation; ainsi, l'acquéreur d'une entreprise ou d'un immeuble agricole a qualité pour recourir contre l'octroi de l'autorisation d'acquérir à celui qui se prévaut d'un droit de préemption (ATF 126 précité).

Au regard de l'art. 83 al. 3 LDFR, la qualité des parties contractantes pour recourir contre le refus de l'autorisation est liée à leurs qualités respectives de propriétaire et d'acquéreur de l'entreprise ou de l'immeuble agricole; elle n'est pas subordonnée à la participation à la procédure d'autorisation en qualité de partie (ATF 129 III 583 consid. 3.1 p. 586). Contre un refus d'autorisation, le propriétaire a en effet un intérêt digne de protection à la modification de la décision, parce que la recherche d'un nouvel acquéreur occasionne une perte de temps et comporte le risque de ne pas atteindre le prix convenu avec le premier. Par contre, quand le propriétaire et l'acquéreur ont eux-mêmes choisi leur cocontractant et les conditions de l'aliénation, notamment le prix, on ne voit pas quel intérêt ils pourraient avoir à recourir contre l'octroi de l'autorisation. On comprend dès lors que l'art. 83 al. 3 LDFR leur reconnaisse explicitement la qualité pour recourir contre un refus d'autorisation mais ne les mentionne pas parmi les personnes autorisées à recourir contre l'octroi de l'autorisation. Mais on peut se demander si le propriétaire n'a pas un intérêt digne de protection à l'annulation de l'autorisation d'acquérir, et s'il

ne doit dès lors pas se voir reconnaître la qualité pour recourir, lorsque l'entreprise ou l'immeuble agricole a fait l'objet d'une réalisation forcée.

Selon la jurisprudence, l'intérêt digne de protection présuppose un intérêt de fait, qui soit actuel, pratique et particulier. L'intérêt digne de protection peut donc être aussi bien un intérêt juridique qu'un intérêt de fait; pour que le recourant puisse agir, il n'est pas nécessaire - contrairement à ce qui vaut pour le recours de droit public - qu'il soit affecté dans des intérêts que la norme prétendument violée a pour but de protéger, que l'ordre juridique lui reconnaisse implicitement l'existence d'un intérêt lésé. Le recourant doit en outre avoir un intérêt actuel et pratique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée, respectivement à l'examen des griefs soulevés; cet intérêt au recours doit encore exister au moment où statue le Tribunal fédéral, lequel se prononce sur des questions concrètes et non pas simplement théoriques (ATF 127 III 41 consid. 2b p. 42; 125 I 394 consid. 4a p. 397). Enfin, cet intérêt doit être particulier en ce sens que le recourant doit être touché plus que quiconque par la décision attaquée et doit se trouver, avec l'objet du litige, dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération; il doit subir personnellement et directement un préjudice à cause de la décision attaquée, un intérêt indirect ou la défense de l'intérêt public exclusivement, sans une relation suffisamment proche avec l'objet du litige, ne suffisant pas; l'annulation ou la modification de la décision doit à la fois rétablir une situation conforme au droit et supprimer le préjudice subi et il incombe au recourant d'une part de prétendre que la décision attaquée est irrégulière et d'autre part d'établir qu'elle lui cause un préjudice et le prive d'un avantage dans sa situation propre (ATF 123 II 376 consid. 2 p. 378 s.).
Par conséquent, le seul fait que l'intéressé est le précédent propriétaire de l'immeuble vendu aux enchères ne suffit pas à lui conférer un intérêt digne de protection à l'annulation de l'octroi de l'autorisation d'acquérir délivrée au créancier gagiste conformément à l'art. 64 al. 1 let. g LDFR. S'il entend recourir contre l'autorisation, l'ancien propriétaire doit dès lors démontrer que les circonstances particulières de la cause font qu'il a un intérêt particulier, actuel et pratique à l'annulation de l'autorisation. Par ailleurs, il y a lieu de garder à l'esprit que la LDFR a institué une autorité cantonale de surveillance qui a qualité pour recourir contre la décision d'octroi d'une autorisation (art. 83 al. 3 et 90 al. 1 let. b LDFR) et donc pour tâche de veiller au respect des dispositions légales en matière d'octroi d'autorisation.
4.3 En l'espèce, que A._____, par le biais de la société dont il était l'actionnaire unique, soit l'ancien propriétaire de l'immeuble vendu aux enchères et que B._____ soit la locataire de certaines parties de l'immeuble n'implique pas nécessairement qu'ils ont un intérêt digne de protection à l'annulation de l'autorisation d'acquérir.
4.3.1 L'autorité cantonale a nié qu'en sa qualité d'ancien propriétaire, A._____ fût directement touché par cette autorisation. Elle a considéré que, s'il avait bien été directement touché par la décision de vendre son bien-fonds aux enchères dans la faillite de la société immobilière, dont il était personnellement débiteur des dettes, les conséquences juridiques de décisions prises subséquemment en vertu du droit foncier rural ou d'autres lois, orientées vers la protection d'intérêts publics tels que la préservation des espaces agricoles, ne l'avaient en revanche plus touché directement. La protection de ces intérêts publics devait être assurée par les autorités de surveillance instituées par la LDFR et les normes cantonales d'application de cette loi. Même si la décision litigieuse était annulée et, partant, l'adjudication rendue caduque, la société ne serait que provisoirement réintégrée dans ses droits de propriétaire jusqu'à la prochaine vente aux enchères - dont il n'est pas certain qu'elle lui serait plus favorable -, mais ce résultat serait incident et ne saurait fonder sa qualité pour recourir.

Cette appréciation de l'autorité cantonale est conforme au droit fédéral. Le fait que les normes dont la violation est invoquée visent la protection d'intérêts publics ne serait à lui seul pas un motif de refus de l'intérêt digne de protection. Mais encore faudrait-il que le propriétaire poursuivi subisse un préjudice direct, que l'annulation de la décision permettrait de réparer. Or, tel n'est pas le cas. A la suite de la réquisition de vente formée par la poursuivante, l'immeuble doit être vendu aux enchères (art. 156 et 133 LP). En vertu de l'art. 126 al. 1 LP, auquel renvoie l'art. 142a LP, le préposé doit adjuger l'objet après trois criées au plus offrant, à condition que l'offre soit supérieure à la somme des créances garanties par gages préférables à celle de la poursuivante (en l'espèce 15'798 fr. 50 selon le ch. 1 des conditions de vente). L'adjudication n'est pas subordonnée à l'existence d'une offre atteignant la valeur estimée de l'objet selon l'art. 97 al. 1 LP; elle ne peut pas être refusée au motif que le prix offert ne serait pas assez élevé (Carl Jaeger/Hans Ulrich Walder/Thomas M. Kull/Martin Kottmann, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, 4ème éd., Zurich 1997, t. I, n. 7 ad art. 126 LP). La LDFR ne

déroge pas à ce système, mais se limite à prévoir que l'adjudicataire doit soit produire une autorisation d'acquérir avant les enchères, soit la requérir dans les dix jours dès l'adjudication (art. 67 al. 1 LDFR). On ne peut dès lors pas suivre le recourant lorsqu'il soutient implicitement qu'il aurait été lésé parce que le prix de la réalisation aurait été trop faible par rapport à l'expertise. On ne peut pas non plus considérer qu'il serait personnellement lésé par le fait que l'immeuble aurait été acquis par une personne dont les préoccupations sont éloignées de l'agriculture. D'une part, l'art. 64 al. 1 let. g LDFR permet l'adjudication à un non-exploitant. D'autre part, le recourant n'est en effet pas touché plus que n'importe quel autre agriculteur par la prétendue absence d'activités agricoles de l'adjudicataire; or, l'intérêt professionnel de l'ensemble des agriculteurs n'a pas été jugé suffisant par le législateur, qui n'a pas voulu ouvrir une voie de recours aux organisations paysannes (cf. supra consid. 4.2); dans le système de la LDFR, c'est aux autorités cantonales de surveillance qu'échoit la défense de l'intérêt public au maintien de la propriété rurale foncière. Enfin, il est exact que le rejet, sur recours, de la demande d'autorisation d'acquérir entraînerait la révocation de l'adjudication et la réintégration de la société du recourant dans son droit de propriété. Mais, même en supposant que le recourant, qui agit en son nom personnel et non en celui de sa société, pût se prévaloir de l'intérêt de celle-ci, il n'en resterait pas moins qu'il ne tirerait de l'annulation de l'autorisation d'acquérir qu'un avantage provisoire, puisque l'immeuble devrait alors être mis une nouvelle fois aux enchères. L'annulation de la décision d'autorisation du 5 juin 2001 ne serait donc pas de nature à réparer son prétendu préjudice direct.

Contrairement à ce que soutient le recourant, sa situation n'est pas identique à celle du propriétaire auquel la qualité pour recourir contre un refus de désassujettissement a été reconnue par l'ATF 129 III 583, car, dans la mesure où le désassujettissement a une influence directe sur le prix de vente, le propriétaire a un intérêt direct au recours contre un refus de désassujettir.

4.3.2 En ce qui concerne la locataire, l'autorité cantonale a considéré qu'elle était exclusivement titulaire de baux d'habitation et d'élevage d'animaux, non d'un bail à ferme agricole, et qu'elle n'avait dès lors pas la qualité de fermier au sens de l'art. 83 al. 3 LDFR. A l'appui de son recours, B._____ ne conteste pas être exclusivement titulaire de baux d'habitation. Mais elle soutient que ses droits sont touchés parce que l'adjudicataire n'a eu de cesse de tenter de résilier ses baux.

L'intérêt de la locataire à ce que le fonds ne soit pas aliéné - vu la possibilité de résiliation extraordinaire du bail dont dispose l'acquéreur (art. 261 al. 2 CO) - ne suffit pas à lui donner qualité pour recourir contre l'autorisation d'acquérir, car l'annulation de cette autorisation ne remettrait pas en cause le principe même de la réalisation forcée de l'immeuble (cf. supra consid. 4.3.1).

Aussi, puisque la locataire n'est ni l'une des "parties contractantes", ni l'un des tiers énumérés à l'art. 83 al. 3 LDFR, l'autorité cantonale n'a-t-elle pas violé le droit fédéral en lui déniant la qualité pour recourir.

5.

La CFA a déclaré irrecevable la requête de révocation présentée par les recourants pour le motif que, n'ayant pas la qualité de parties, ils devaient être tenus pour de simples dénonciateurs. Sur recours, le Tribunal administratif du canton de Genève a considéré que les recourants n'étaient effectivement pas directement touchés par l'autorisation d'acquérir et qu'ils n'avaient dès lors pas la qualité de partie dans la procédure de réexamen (art. 6 PA). Les recourants font valoir qu'ils ne sont pas de simples dénonciateurs et que la CFA aurait donc dû entrer en matière sur leur requête.

Aux termes de l'art. 71 LDFR, l'autorité compétente en matière d'autorisation révoque sa décision lorsque l'acquéreur l'a obtenue en fournissant de fausses indications (al. 1); la décision n'est plus révocable lorsque dix ans se sont écoulés depuis l'inscription de l'acte juridique au registre foncier (al. 2). Il suit du texte de cette disposition légale que l'autorité compétente intervient d'office, à l'égard des personnes qui ont pris part à la procédure d'autorisation, si les conditions d'une révocation sont réunies. Sous réserve des cas de révision et du cas de modification notable des circonstances - non réalisés en l'espèce -, une autorité administrative n'est pas tenue d'entrer en matière sur une requête de nouvel examen (Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 2002, p. 341 ss). Toutefois, selon la jurisprudence, il faut en tout cas reconnaître la qualité pour former une requête de nouvel examen à tous ceux qui auraient eu qualité pour recourir contre la décision sur le fond, et pas seulement à la partie qui s'est vu refuser une autorisation (ATF 109 Ib 246 consid. 4a p. 251 in fine). Il en résulte que, bien que l'autorité soit en principe seule compétente pour décider d'engager ou non une procédure de révocation

prévue à l'art. 71 LDFR (Beat Stalder, Commentaire de la loi sur le droit foncier rural, n. 14 ad art. 71 LDFR), les particuliers qui ont ou avaient qualité pour recourir contre l'autorisation sont habilités à présenter une demande de révocation et ont le droit d'obtenir une décision à son propos.

En l'espèce, cependant, les recourants n'avaient, comme on l'a vu, pas qualité pour recourir contre la décision d'autorisation. Aussi leur demande de révocation valait-elle simple dénonciation. Comme le dénonciateur n'a aucun des droits d'une partie - en particulier il n'a ni le droit d'obtenir une décision motivée ni celui de recourir contre la décision prise d'office - c'est donc à juste titre que le tribunal administratif a rejeté leur recours contre le refus d'entrer en matière de la CFA. Il n'avait dès lors pas à examiner le caractère éventuellement élusif de la cession de créances du 10 mai 2001, de sorte qu'il n'a pas non plus violé le droit d'être entendus des recourants en ne motivant pas son arrêt sur ce point.

Partant, le recours doit être rejeté.
6.
Les recourants, qui succombent, supporteront les frais de justice (art. 156 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis solidairement à la charge des recourants.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et au Tribunal administratif du canton de Genève, ainsi qu'au Département fédéral de justice et police.
Lausanne, le 17 novembre 2005
Au nom de la IIe Cour civile
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: