

# VD\_OMNI FO.2016.0004 vom 13. November 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-11-13, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FO.2016.0004](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2016.0004)

FR: VD\_OMNI FO.2016.0004 du 13 novembre 2019

IT: VD\_OMNI FO.2016.0004 del 13 novembre 2019

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Commission foncière rurale Section I, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_  
| La Commission foncière a autorisé, le 17 mars 2006, l'acquisition d'une exploitation agricole par une SA, dont les 100 actions étaient réparties entre l'ancien propriétaire du domaine (98 actions) et deux autres personnes (une action chacun). Quelques mois plus tard, l'ancien propriétaire a donné ses actions aux deux autres actionnaires. Le 8 avril 2016, la Commission foncière rurale a révoqué sa décision autorisant l'acquisition de l'exploitation agricole, ordonné la rectification du registre foncier et constaté la nullité du transfert d'actions de la SA, au motif qu'elle aurait été trompée car elle aurait autorisé la vente en considérant, au vu de la composition de l'actionnariat, qu'il s'agissait d'une vente à soi-même. Admission du recours déposé par la SA, aucune fausse indication n'ayant été donnée à l'autorité intimée, qui a d'ailleurs autorisé la vente sur la base de l'art. 61 al. 1 let. a LDFR, soit en sachant que l'entreprise agricole qui n'était plus exploitée personnellement par l'ancien propriétaire (déjà à la retraite), mais affermée depuis une dizaine d'années, était achetée par la recourante, qui elle-même n'était pas assimilable à un exploitant personnel. Recours en matière de droit public déclaré irrecevable par le TF (2C\_1053/2019 du 25 mars 2021).

## Erwägungen

### E. 1

La décision attaquée, fondée sur le droit public fédéral – à savoir des dispositions de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) relatives aux autorisations pour l'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles (art. 61 ss LDFR) -, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal, selon la procédure des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). La société recourante, directement touchée par cette décision, a manifestement qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le recours a été formé dans le délai légal (art. 95 LPA-VD) et il respecte les exigences formelles de l'art. 79 LPA-VD. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

### E. 2

Est capable d'exploiter à titre personnel quiconque a les aptitudes usuellement requises dans l'agriculture de notre pays pour cultiver lui-même les terres agricoles et diriger personnellement une entreprise agricole. " Selon la jurisprudence, la qualité d'exploitant à titre personnel exige l'exécution personnelle, dans une mesure substantielle, des travaux inhérents à une exploitation agricole, en plus de la direction de l'entreprise ( ATF 115 II 181 consid. 2a). La capacité d'exploiter à titre personnel suppose que l'intéressé possède la moyenne des qualités tant professionnelles que morales et physiques qui, d'après les usages propres à l'agriculture, sont requises pour exploiter de façon convenable un domaine

agricole (cf. ATF 110 II 488 consid. 5; arrêt TF 2C\_747/2008 du

## E. 5

mars 2009 consid. 3.1). Il n'est pas contesté que B.\_\_\_\_\_ a pu se prévaloir d'une formation adéquate pour exploiter personnellement son domaine viticole avant qu'il ne le remette à un fermier. Néanmoins, lorsqu'il a accompli en 2005 les premières démarches en vue de la cession du domaine à la recourante, il n'était plus à la tête de l'entreprise; en particulier, il n'exploitait pas le domaine avec un de ses descendants, configuration permettant à un agriculteur âgé ou souffrant de problèmes physiques de continuer à se prévaloir de la qualité d'exploitant à titre personnel (ATF 134 III 586 consid. 3.1.3). En 2005 en effet, feu B.\_\_\_\_\_ était âgé de 76 ans et il était un viticulteur retraité depuis quelque temps. L'entreprise agricole ou viticole, avec 2.6 ha de bonnes vignes et 0.26 ha de cultures fruitières (cf. rapport H.\_\_\_\_\_ du 8 juillet 2004 relatif au calcul du fermage maximum), était affermée en totalité depuis 1997 et le propriétaire n'entendait pas mettre un terme à l'affermage pour reprendre personnellement l'exploitation ou la remettre à son fils. Il cherchait bien plutôt une solution facilitant la gestion de l'affermage, compte tenu de difficultés rencontrées avec le fermier, l'objectif principal de la démarche de transfert de l'exploitation étant au demeurant, pour B.\_\_\_\_\_, de " régler ses affaires successorales ", à défaut d'un descendant pouvant être exploitant à titre personnel (cf. rapport H.\_\_\_\_\_ du 21 décembre 2005 p. 2). e) La recourante relève que dans la requête du 15 mars 2006, à la réponse à la question " quelle exception des articles 64 et 65 LDFR est-elle invoquée? " (exception à la règle de l'exploitation à titre personnel), elle a cité l'art. 64 al. 1 let. a LDFR. Cette disposition a la teneur suivante: " Lorsque l'acquéreur n'est pas personnellement exploitant, l'autorisation lui est accordée s'il prouve qu'il a un juste motif de le faire; c'est notamment le cas lorsque: a. l'acquisition sert à maintenir l'affermage d'une entreprise affermée en totalité depuis longtemps, à améliorer les structures d'une entreprise affermée ou à créer ou à maintenir un centre de recherches ou un établissement scolaire. " L'autorisation délivrée le 17 mars 2006 n'étant pas motivée, il faut l'interpréter pour déterminer quelle exception au principe de l'exploitation à titre personnel avait été retenue. En d'autres termes, il faut rechercher pour lequel des motifs énumérés à l'art. 64 al. 1 LDFR la Commission foncière a alors admis que l'entreprise agricole de B.\_\_\_\_\_, qui n'était plus exploitée personnellement par lui, puisse être vendue à une société n'étant elle-même pas assimilable à un exploitant à titre personnel. A l'évidence, c'est le motif de l'art. 64 al. 1 let. a LDFR qui a été retenu, la Commission foncière ayant considéré que ce motif légal avait été indiqué à juste titre par les requérants. Par cette indication sur la formule, après la mention du fait que le domaine était affermé (voir réponse à la question: " l'acheteur a-t-il l'intention d'exploiter personnellement " ), les parties (vendeur et acquéreur) décrivaient clairement le contexte de l'opération, tel qu'il a été résumé ci-dessus. L'entreprise était effectivement affermée depuis longtemps (près de dix ans) et aucune autre solution que le maintien de l'affermage des vignes n'était envisagée (cette configuration n'est donc pas comparable à celle ayant donné lieu à l'arrêt FO.2014.0016 du 26 mai 2015, dans un contexte analogue mais où l'actionnaire majoritaire de la société était exploitant à titre personnel, en qualité de fermier). L'évolution de la situation démontre du reste que la recourante, au terme du bail conclu en 1997, a maintenu l'affermage des vignes encore pour plusieurs années, les parcelles utilisées pour l'agriculture n'ayant donc pas changé d'affectation ni de propriétaire (seul le fermier a été remplacé). On ne saurait donc considérer que la formule contenait de " fausses indications " au sens de l'art. 71 al. 1 LDFR. Il faut relever dans ce contexte qu'on ne saurait mettre en doute la validité du bail à

ferme conclu en 1997 au motif qu'il n'aurait pas été d'emblée soumis à l'approbation de l'autorité compétente, dans le cadre de la procédure de contrôle instituée à l'art. 42 de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA; RS 221.213.2). Le droit fédéral prévoit certes que le fermage d'une entreprise agricole doit être d'office soumis à l'approbation de l'autorité cantonale compétente (en l'occurrence la Commission d'affermage) mais le bail convenu reste valable tant que l'autorité ne s'est pas prononcée (cf. arrêts TF 4A\_212/2011 du 1<sup>er</sup> juillet 2011 consid. 3.1; 4P.143/2003 du 16 septembre 2003 consid. 2). En l'espèce, une procédure d'approbation a bel et bien été ouverte par la Commission d'affermage après qu'elle avait appris que le fermage, contesté par le fermier, n'avait pas été approuvé (cf. art. 42 al. 3 LBFA) et la décision de cette commission du 22 décembre 2004 – antérieure à la demande d'autorisation selon la LDFR – comportait une approbation. f) La lettre du notaire accompagnant la requête du 15 mars 2006 ne contient pas non plus de " fausses indications ". Elle aborde une question liée au " partage matériel " de l'exploitation, à savoir à la " séparation des immeubles affectés à la viticulture de ceux qui n'y sont pas affectés " (cf. rubrique d de la requête). La première requête, du 2 décembre 2005, tendait déjà à obtenir une autorisation pour une telle " séparation " (autorisation pour exception aux interdictions de partage matériel et de morcellement, réglée à l'art. 60 LDFR), afin que B.\_\_\_\_\_ puisse conserver dans son patrimoine personnel les parcelles n os 812, 115, 130 et 921, au moment de vendre son entreprise à la recourante. Dans sa première décision, la Commission foncière n'avait pas donné l'autorisation de partage matériel, mais elle avait précisé qu'une décision positive pourrait être rendue si l'ensemble d'immeubles vendus à la recourante comprenait au surplus la parcelle n o 130 (cf. point b du dispositif de la décision du 2 février 2006). La Commission foncière avait donc annoncé qu'elle pourrait autoriser la vente à la recourante de l'entreprise agricole, si cette vente portait sur les parcelles n os 39, 213, 290, 544, 549 et 130; c'est précisément sur ce point que la première requête a été modifiée et la lettre d'accompagnement du notaire avait pour but d'attirer l'attention de la Commission foncière sur cette modification. En d'autres termes, en expliquant que la parcelle n o 130 serait intégrée dans le transfert du domaine à la recourante, cette lettre contient des indications vraies et objectives. g) Cela étant, la décision du 2 février 2006 contenait le passage suivant: " La Commission constate que l'actionnaire majoritaire de cette société est B.\_\_\_\_\_; qu'il s'agit ainsi d'une vente à soi-même qui peut être autorisée, l'attention de B.\_\_\_\_\_ étant attirée sur le fait que toute vente ultérieure d'actions devra être soumise à l'aval de la Commission, sous peine de nullité du transfert ". Etant donné que cette clause ne figurait pas dans le dispositif de la décision mais seulement dans les motifs, il ne s'agit pas à proprement parler d'une condition formelle, dont dépendrait la validité de l'autorisation. On doit plutôt l'interpréter comme une information au sujet d'une exigence du droit fédéral dans l'hypothèse de la vente des actions d'une société anonyme propriétaire d'une entreprise agricole. L'art. 61 al. 3 LDFR précise en effet que " tout acte juridique équivalant économiquement à un transfert de propriété " est une acquisition soumise à autorisation lorsqu'elle porte sur une entreprise ou un immeuble agricole. Peut donc notamment être soumise à autorisation, sous cet angle, l'acquisition d'une participation majoritaire dans une société dont les biens sont composés en majeure partie d'une entreprise agricole (cf. Yves Donzallaz, Commentaire de la LDFR, Sion 1993, p. 156). Cela étant, le législateur a renoncé à énumérer les actes juridiques équivalant économiquement à un transfert de la propriété, de sorte qu'il faut examiner dans chaque cas particulier si la procédure d'autorisation est nécessaire, en déterminant l'objectif économique visé par les parties (cf. Stalder, op. cit., N. 20 ad art. 61; cf. également ATF

140 II 233, qui consacre une évolution de la jurisprudence à ce propos: cf. arrêt FO.2014.0016 du 26 mai 2015 consid. 2a). Dans le cas particulier, il n'est pas évident de savoir si le transfert d'actions au sein du cercle des actionnaires d'origine – cession de B. \_\_\_\_\_ à J. \_\_\_\_\_ et K. \_\_\_\_\_ – est une opération équivalant économiquement à un transfert de la propriété, au sens de l'art. 61 al. 3 LDFR et de la pratique pertinente en 2006. Dans l'analyse de la situation, le fait qu'aucun des trois actionnaires ne soit un exploitant à titre personnel, et aussi le fait que la société, quelle que soit la structure de son actionariat, n'ait jamais pu être assimilée à un exploitant à titre personnel, sont des éléments déterminants. Quand bien même, le 2 février 2006, la Commission foncière avait demandé que toute vente ultérieure d'actions soit soumise à son "aval", cela ne signifie pas que le droit fédéral exigerait, dans chaque cas de transfert d'actions, l'ouverture formelle d'une procédure d'autorisation. Par ailleurs, l'avis quant au risque de "nullité du transfert" n'était pas clair; il pouvait signifier la nullité du transfert d'actions, le transfert de la propriété des immeubles à la société étant néanmoins valable, ou au contraire la nullité du transfert de l'entreprise agricole à la société, en d'autres termes la révocation de l'autorisation donnée pour ce transfert. Ces questions n'ont toutefois pas à être discutées plus avant dans le présent arrêt car on peut considérer que pour les parties au contrat de vente de 2006, vu la décision du 2 février 2006, il n'était pas nécessaire de renseigner de manière plus détaillée la Commission foncière au sujet de la répartition définitive des actions lorsque la seconde requête d'autorisation a été déposée; les intéressés – et leur notaire – pouvaient en effet retenir que l'opération envisagée ne modifiait en rien les caractéristiques de l'entreprise agricole, déjà exploitée depuis plusieurs années par un fermier. Les intéressés pouvaient également interpréter la remarque, dans la décision du 2 février 2006, au sujet d'une vente ultérieure d'actions comme une exigence ne concernant pas directement l'acquisition par la société de la propriété des immeubles. En d'autres termes, l'absence d'indications expresse sur ces points dans la formule de demande du 15 mars 2006 et dans la lettre d'accompagnement du notaire ne peut pas être assimilée à la fourniture de fausses indications, au sens de l'art. 71 al. 1 LDFR. Cela étant, la Commission foncière avait reçu, avant sa première décision, le rapport H. \_\_\_\_\_ du 21 décembre 2005 qui contenait des indications au sujet de la répartition prévue des actions de la société en formation. D'après ce rapport, B. \_\_\_\_\_ serait l'actionnaire principal ou fortement majoritaire de la société à créer, avec 98 actions sur 100. L'auteur du rapport H. \_\_\_\_\_ n'avait pas été mal renseigné par les intéressés, dès lors qu'il ressort de leur convention du 15 juin 2006 qu'ils envisageaient effectivement toujours la même structure du capital-actions. En d'autres termes, ce qui figurait dans le rapport H. \_\_\_\_\_ ne saurait objectivement être assimilé à des fausses indications au sens de l'art. 71 al. 1 LDFR. Il n'apparaît pas que l'expert d'H. \_\_\_\_\_ aurait été délibérément trompé par les intéressés. On peut concevoir que la question de la répartition finale ou du transfert des actions pût être considérée comme non déterminante à ce stade, étant donné qu'aucun des trois actionnaires n'était exploitant à titre personnel. Contrairement à ce qui est retenu dans la décision attaquée (p. 15), il ne s'agissait donc pas de transférer les actions des mains du "viticulteur" ou "exploitant à titre personnel" à des non-exploitants. Dans cette configuration, l'absence d'autres indications que celles du rapport d'H. \_\_\_\_\_, dans le dossier de la demande d'autorisation, n'équivaut pas à la fourniture de fausses indications. h) Il faut encore relever que la révocation d'une autorisation, lorsqu'elle intervient rapidement après le dépôt de la demande – le cas échéant avant que le transfert de propriété ne soit inscrit au registre foncier – a, pour celui qui entendait acquérir les immeubles, des conséquences beaucoup moins rigoureuses que

lorsque cette révocation intervient presque dix ans après le transfert de propriété. Le législateur a tenu compte de cette composante temporelle en excluant la révocation lorsque dix ans se sont écoulés depuis l'inscription de l'acte juridique au registre foncier (art. 71 al. 2 LDFR). Lorsque, comme en l'espèce, la décision de révocation est prise peu avant l'échéance du délai de dix ans, il faut en tenir compte dans l'appréciation des circonstances, en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluer, dans une situation peu claire, si l'on peut reprocher aux intéressés d'avoir fourni de fausses indications. Dans le doute, l'intérêt à la stabilité ou à la sécurité des relations juridiques – c'est-à-dire au maintien de l'autorisation, déjà utilisée, ainsi qu'au maintien des rapports de propriété inscrits au registre foncier depuis 2006 – doit l'emporter. Cela découle du principe de la proportionnalité, qui doit être pris en considération dans ce contexte (cf. supra, consid. 2a). Ainsi, en définitive, l'autorité qui se prononce sur la révocation d'une autorisation délivrée près de dix ans auparavant ne doit pas se demander a posteriori si elle aurait dû statuer différemment, vu l'évolution de la situation après la délivrance de l'autorisation. Son pouvoir de décision est plus limité car ce n'est que si les conditions restrictives du droit fédéral en matière de révocation sont remplies qu'un nouvel examen de la demande d'autorisation est admissible. i) Il résulte des considérants ci-dessus que c'est à tort et en violation de l'art. 71 LDFR que la Commission foncière a révoqué son autorisation du 17 mars 2006. Il s'ensuit que le ch. 1 du dispositif de la décision du 8 avril 2016, qui prononce cette révocation, doit être annulé. Le ch. 2 du dispositif de la décision attaquée doit également être annulé car la rectification du registre foncier a été ordonnée comme une conséquence de la révocation, conformément à ce que prévoit l'art. 72 al. 1 LDFR. Le ch. 3 du dispositif de la décision attaquée, qui déclare nuls les transferts d'actions, doit également être annulé. Cette constatation de nullité est fondée sur une violation du droit fédéral (il est prononcé qu'ils sont "non conformes à la LDFR"). Or cette décision, qui revient à affirmer que les transferts d'actions, indépendamment du transfert de propriété, auraient dû eux aussi être soumis à une procédure d'autorisation, et que cette autorisation aurait dû être refusée, est motivée par le fait que ces transferts auraient entraîné le transfert d'un domaine viticole d'un "exploitant viticole" à des non-exploitants (cf. p. 17 de la décision attaquée). Or, comme cela a été exposé plus haut, B. \_\_\_\_\_ n'était plus, en 2006 ni ultérieurement un exploitant viticole ou exploitant à titre personnel. La Commission foncière n'était donc pas fondée à prononcer a posteriori la nullité des transferts d'actions. La violation des règles sur la révocation de l'autorisation (art. 71 LDFR) entraîne ainsi l'annulation totale de la décision attaquée. 3. Vu l'issue de la cause, les frais de justice doivent être supportés par la partie intimée, soit les hoirs de B. \_\_\_\_\_ (art. 49 LPA-VD). Ceux-ci auront également à verser des dépens à la société recourante, représentée par un avocat (art. 55 LPA-VD).