

VD_OMNI FO.2017.0011 vom 27. Juni 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-06-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2017.0011

FR: VD_OMNI FO.2017.0011 du 27 juin 2018

IT: VD_OMNI FO.2017.0011 del 27 giugno 2018

Regeste

A. _____/Commission foncière rurale Section I, B. _____ SA, Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), C. _____, D. _____, E. _____, F. _____ | Autorisation d'acquérir une entreprise agricole délivrée à un acquéreur qui n'est pas exploitant à titre personnel, en application de l'art. 64 al. 1 let. f LDFR. Recours par un tiers exploitant déclaré irrecevable faute d'avoir présenté une offre ferme d'acquisition. Recours au TF admis (2C_711/2018 du 7 juin 2019).

Erwägungen

E. 1

La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR) a pour but d'encourager la propriété foncière rurale, de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles et de lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles (art. 1 al. 1 LDFR). A cet effet, elle contient notamment des dispositions sur l'acquisition des terrains appropriés à un usage agricole ou horticole en soumettant la transaction au régime de l'autorisation (art. 61 al. 1 LDFR), celle-ci n'étant accordée que si les motifs de refus prévus par la loi ne sont pas réalisés (art. 61 al. 2 LDFR). A teneur de l'art. 63 al. 1 LDFR, l'autorisation d'acquiescer une entreprise ou un immeuble agricole est refusée notamment lorsque l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel (let. a), lorsque le prix convenu est surfait (let. b). Conformément à l'art. 66 al. 1 LDFR, le prix d'acquisition est surfait quand il dépasse de plus de 5% le prix payé en moyenne pour des entreprises ou des immeubles agricoles comparables de la même région au cours des cinq dernières années. Les cantons peuvent augmenter ce pourcentage jusqu'à 15 % dans leur législation (art. 66 al. 2 LDFR). Le Canton de Vaud n'a pas fait usage de cette possibilité. Il existe cependant des exceptions à l'exigence posée par l'art. 63 al. 1 let. a, énumérées à l'art. 64 al. 1 LDFR, où l'autorisation d'acquiescer est accordée à un acheteur qui n'est pas personnellement exploitant; mais l'acquisition, dans ce dernier cas également, doit intervenir à un prix qui ne soit pas surfait. La décision attaquée qui autorise l'aliénation (l'acquisition) d'une entreprise agricole (parcelles nos 84 et 285 de *****) est fondée sur l'art. 61 déjà cité, suivant lequel celui qui entend acquiescer une entreprise (cf. art. 7 LDFR) ou un immeuble agricoles (cf. art. 6 LDFR) doit obtenir une autorisation (art. 61 al. 1 LDFR). Selon l'art. 83 al. 1 LDFR, la demande d'autorisation est adressée à l'autorité cantonale compétente en matière d'autorisation (art. 90 let. a LDFR). Dans le Canton de Vaud, la Commission foncière rurale (section I) est l'autorité compétente en matière d'autorisation, au sens de l'article 61 LDFR (art. 5 de la loi d'application du 13 septembre 1993 de la LDFR [LVLDFR; RSV 211.42]). Celle-ci communique sa décision aux parties contractantes, au conservateur du registre foncier, à

l'autorité cantonale de surveillance (art. 90 let. b LDFR), au fermier et aux titulaires du droit d'emption, du droit de preemption ou du droit à l'attribution (art. 83 al. 2 LDFR). Cette décision peut faire l'objet d'un recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal dans un délai de trente jours (art. 92 al. 1 et 95 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RS 173.36]).

E. 1.3

non publiée aux ATF 132 III 658). Tout d'abord, il peut y avoir plusieurs offres d'exploitants à titre personnel. Dans ce cas, le propriétaire peut choisir l'une d'elles ou même vendre à un autre exploitant qui n'aurait pas formulé d'offre. Ensuite, il n'y aurait pas lieu d'empêcher le propriétaire de vendre à un non exploitant en cas d'offre manifestement trop basse d'un exploitant, au vu de la valeur des biens mis sur le marché (art. 64 al.1 let. f LDFR). Le tiers exploitant n'a en principe pas la qualité pour recourir; la jurisprudence reconnaît toutefois, de manière restrictive, la qualité pour recourir au tiers exploitant à titre personnel dont l'offre a été écartée (arrêts TF précités 2C_121/2012 consid. 5.3; 5A.3/2006 consid. 1.3). Tel est le cas lorsque ce dernier conteste la qualité d'exploitant à titre personnel de l'acquéreur (ATF 139 II 233 consid. 5.2.2 in fine). Dans une espèce antérieure (FO.2014.0014 du 20 janvier 2015), le recourant, agriculteur, avait formulé une offre d'achat d'un immeuble agricole dans le cadre d'une première procédure d'appel d'offres, qui faisait suite à la demande des propriétaires d'autoriser la vente de la parcelle à une personne qui n'était pas exploitant à titre personnel; l'autorisation avait été refusée par l'autorité intime parce que le prix de vente était jugé surfait. Par la suite, les propriétaires avaient déposée une nouvelle demande d'autorisation de vendre leur bien-fonds, en faisant valoir que l'acquéreur était exploitant à titre personnel. La décision attaquée autorisait cette vente. Conformément à la jurisprudence exposée aux ATF 139 II 233 (consid. 5.2.2 in fine), la Cour de céans a admis que la qualité pour recourir contre cette décision doit être reconnue au recourant, dans la mesure où il avait lui-même fait une offre pour l'achat de la parcelle litigieuse et dès lors qu'il contestait la qualité d'exploitant à titre personnel de l'acquéreur. L'article 83 alinéa 3 LDFR, comme l'a rappelé la jurisprudence, vise à restreindre la définition du cercle des personnes habilitées à recourir par rapport au régime qui découlerait de l'article 89 alinéa 1 LTF; autrement dit, il ne s'agit pas d'étendre ce cercle, notamment en admettant la légitimation de personnes ne pouvant pas se prévaloir d'un intérêt digne de protection; même les personnes mentionnées à l'article 83 alinéa 3 LDFR doivent ainsi pouvoir démontrer l'existence d'un tel intérêt. Au surplus, la jurisprudence a étendu le cercle des personnes habilitées à recourir par rapport à la liste de l'article 83 alinéa 3 LDFR; il reste que la recevabilité du recours suppose que l'auteur de celui-ci puisse se prévaloir d'un intérêt personnel digne de protection en lien avec les intérêts poursuivis par la LDFR. Ainsi, le régime mis en place à l'article 64 alinéa 1 lettre f LDFR vise à assurer la garantie de la propriété de l'aliénateur, bloqué par l'absence d'offre présentée par un exploitant à titre personnel (cependant, cet intérêt n'était pas en cause dans l'ATF 139 II 233, consid. 5.2.1 ss, ce qui a conduit à l'irrecevabilité du recours formé par le propriétaire dans le cas d'espèce). De même, selon cet arrêt, la LDFR n'a pas pour objectif de protéger les intérêts de celui qui entend acquérir le bien-fonds sans être exploitant à titre personnel, de sorte que la légitimation à recourir doit lui être déniée (même arrêt, consid. 5.2.2). Les intérêts pris en compte sont ceux de l'encouragement de la propriété paysanne, le renforcement de la position de l'exploitant à titre personnel et la lutte contre les prix surfait; cependant, la légitimation ne doit être admise que si l'intérêt personnel du

recourant se trouve en lien avec les buts poursuivis par la loi (Herrenschwand/Stalder, BGGB Kommentar, 2^{ème} édition Brugg 2011, N. 12 a ss et 17). c) La question de la légitimation à recourir se pose ici dans la configuration particulière d'une autorisation délivrée dans le cadre de l'article 64 alinéa 1 lettre f LDFR (on a vu que cette disposition vise au premier chef à protéger les intérêts de l'aliénateur; il reste que l'on ne peut pas écarter les autres buts poursuivis par la loi en l'occurrence; par exemple, cette disposition ne permet pas de délivrer une autorisation si le prix en cause se révélait surfait). Il reste que, en l'occurrence, le recourant, en sa qualité de tiers à l'opération autorisée ne figure pas dans la liste des personnes expressément autorisées à recourir à teneur de l'article 83 alinéa 3 LDFR; cela n'exclut pas qu'il puisse être admis à recourir, mais la jurisprudence est à cet égard restrictive. On rappelle ici en premier lieu la teneur de la disposition légale topique, soit l'art. 64 LDFR : "Art. 64 Exceptions au principe de l'exploitation a■ titre personnel 1. Lorsque l'acquéreur n'est pas personnellement exploitant, l'autorisation lui est accordée s'il prouve qu'il y a un juste motif pour le faire; c'est notamment le cas lorsque: [...] f. malgré■ une offre publique a■ un prix qui ne soit pas surfait (art. 66), aucune demande n'a été■ faite par un exploitant a■ titre personnel. [...]". "Art. 64 Ausnahmen vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung 1 Bei fehlender Selbstbewirtschaftung ist die Bewilligung zu erteilen, wenn der Erwerber einen wichtigen Grund nachweist, namentlich wenn: [...] f. trotz öffentlicher Ausschreibung zu einem nicht übersetzten Preis (Art. 66) kein Angebot eines Selbstbewirtschafters vorliegt. [...]" Il faut donc comprendre le système légal, encore que le texte français ne soit pas suffisamment clair à cet égard, en ce sens que l'aliénateur doit procéder à un appel d'offres public, cela à un prix qui n'est pas surfait; de son côté l'exploitant à titre personnel (seules les personnes remplissant cette condition sont admises à participer) doit formuler une offre. On est ici en présence de divers éléments qui peuvent être considérés comme des faits de double pertinence, soit de faits qui doivent être pris en compte au stade de la recevabilité du recours, puis qui sont susceptibles d'être déterminants au stade de l'examen matériel du pourvoi. Ainsi, selon la jurisprudence citée plus haut, seul le recours émanant d'un exploitant à titre personnel peut être considéré, à des conditions restrictives, comme recevable. De même, il va de soi que le pourvoi qui serait déposé par un exploitant à titre personnel, alors qu'il n'aurait pas déposé d'offre dans la procédure de l'article 64 alinéa 1 lettre f, serait également irrecevable (cf. notamment FO.2014.0009 du 29 octobre 2014). Telle est d'ailleurs la solution retenue par la jurisprudence récente en matière de marchés publics, où le déroulement des opérations présente une certaine analogie avec la procédure ici en cause (ATF 137 II 313, consid. 3.3.a). On admettra cependant que, au stade de la recevabilité, il suffit au recourant d'alléguer de manière vraisemblable que ces faits sont établis (ATF 141 II 14, consid. 5.a). d) Dans le cas d'espèce, le recourant allègue de manière vraisemblable malgré la contestation sur ce point de l'acheteuse, qu'il a le statut d'un exploitant personnel. Il n'y a donc point d'obstacle sur ce premier aspect à la recevabilité du recours. En revanche, la question se pose de savoir si ce dernier a effectivement déposé une offre, au sens de l'article 64 alinéa 1 lettre f LDFR. Certes, le texte français de cette norme ne parle pas d'une "offre"; mais le texte allemand montre bien que c'est bien de cela qu'il s'agit ("Angebot"). A cet égard, il convient de restituer plus précisément le cadre dans lequel intervient le mécanisme de l'article 64 alinéa 1 lettre f LDFR. La procédure prévue par cette disposition intervient dans le cadre de la formation d'un contrat de vente immobilière, portant sur un immeuble agricole ou une entreprise agricole. Le propriétaire souhaite se défaire de son bien et il cherche un amateur. Il est en pourparlers avec un amateur, qui présente la caractéristique de ne pas être un futur

exploitant à titre personnel, ce qui l'empêche en principe d'acquérir (article 63 alinéa 1 lettre a LDFR). Cependant, l'article 64 prévoit ici une clause d'exception, susceptible de pouvoir déboucher sur la confirmation de cette opération. En substance, la loi exige ici du propriétaire qu'il procède à un appel d'offres public ("öffentliche Ausschreibung"). Cela correspond à une invitation – en l'occurrence annoncée publiquement – à faire une offre (sur ce type de processus, voir Tercier/Pichonnaz, droit des obligations, 5ème édition Zurich 2012, N. 647 ss; Claire Huguenin, Obligationenrecht, 2ème édition, Zurich 2014, N. 211 ss). En réponse, les personnes intéressées doivent présenter une offre (dans le contexte des appels d'offres, on parle fréquemment à ce sujet de "soumission"), ce terme devant être compris selon le sens que lui donne le droit des obligations, notamment aux articles 3 et 7 CO. En substance, l'offre est une déclaration de volonté par laquelle son auteur propose la conclusion d'un contrat, de telle sorte que la perfection de celui-ci ne dépend plus que de l'acceptation par l'autre partie (sur ce thème, voir Tercier/Pichonnaz, n°605 ss et Huguenin, n° 204 ss). Une telle offre a pour contenu une proposition ferme, qui porte sur tous les éléments essentiels du contrat; en outre elle exprime la volonté de son auteur de se lier, pour le cas d'une acceptation de celle-ci. On peut distinguer l'offre d'une simple déclaration d'intention dans laquelle l'auteur de celle-ci indique par exemple "je suis intéressé à la conclusion de tel ou tel contrat"; son auteur indique dans ce cas souhaiter l'ouverture de négociations, ce qui est courant dans la perspective de la conclusion d'un contrat d'envergure. Au contraire de la déclaration d'intention, l'offre présente un caractère obligatoire, en ce sens que l'auteur ne peut plus la révoquer unilatéralement; de son côté, le destinataire a un droit formateur, celui de manifester son acceptation et partant de parfaire ainsi le contrat. Dans le contexte de l'article 64 alinéa 1 lettre f LDFR, on peut certes se demander si ce qui est attendu de l'exploitant à titre personnel est bien une offre au sens défini ci-dessus (par opposition à une simple déclaration d'intention). La réponse est positive, dès lors que l'acte de l'exploitant à titre personnel a un effet "destructeur" puisqu'il empêche l'octroi de l'autorisation et la conclusion du contrat entre le propriétaire et l'amateur non exploitant à titre personnel. Il s'agit là d'une conséquence potentiellement très grave pour le propriétaire (recelant ainsi une atteinte à la garantie de la propriété), ce qui justifie d'imposer à l'acte attendu de l'exploitant à titre personnel des exigences de crédibilité et de sérieux. C'est donc bien une offre ferme que ce dernier doit formuler, à défaut de quoi son recours doit être déclaré irrecevable (cf. notamment à titre d'exemples dans lesquels l'exploitant formulait une offre concrète lors de l'appel d'offres: ATF 132 III 658 et 133 III 562). En l'occurrence, le recourant, à la suite de l'appel d'offres, a écrit ce qui suit au notaire qui avait lancé cette procédure (lettre du 28 novembre 2016): "J'envisage de me porter acquéreur des deux parcelles mises en vente pour le prix licite, mais au maximum pour le prix global de Fr 15'500'000. Afin que je puisse me déterminer en toute connaissance de cause, je vous serai reconnaissant de bien vouloir me communiquer la détermination du prix licite dans les meilleurs délais, soit la décision la fixant délivrée par l'autorité compétente. Vous comprendrez qu'en fonction du prix, je me vois contraint, éventuellement, de réserver l'obtention du crédit hypothécaire nécessaire [...]". Requis de préciser ses intentions, il a encore écrit, le 27 décembre 2016, ce qui suit: "Par les présentes, je vous confirme mon intérêt et maintiens mon offre pour l'achat des parcelles 84 et 285 de *****, au prix licite. Dans le but d'obtenir l'éventuel financement nécessaire, je vous remercie de me communiquer le rapport de détermination du dit prix licite par retour de courrier, obtention de l'éventuel financement que je suis contraint de réserver ici. Je précise qu'en l'état, je ne connais toujours pas le prix d'achat définitif." De telles déclarations de

volonté, dans la mesure où elles ne sont pas claires sont susceptibles d'interprétation. L'interprétation obéit au principe de la confiance (art. 19 CO). En l'occurrence, force est de constater que si le recourant semble vouloir se proposer acquéreur au prix licite, sa proposition paraît conditionnelle, puisqu'il accepte ce prix comme un maximum, pour autant cependant que le montant articulé corresponde au prix licite. Au surplus, ses déclarations de volonté comportent diverses réserves: il indique en effet qu'il ne connaît pas le prix d'achat définitif et qu'il attend des renseignements complémentaires pour se déterminer en connaissance de cause, soit pour formuler une proposition ferme. De même, il réserve la possibilité pour lui d'obtenir le crédit hypothécaire nécessaire à l'opération. Ses correspondances ultérieures (voir sa lettre du 11 janvier 2017 et celle qu'il a reçue de sa banque, du 4 octobre 2017) confirment que le financement nécessaire à mener à bien cette opération n'a pas encore été obtenu. Force est en définitive de considérer, à l'analyse de ces documents et même sous l'angle de la seule vraisemblance, que le recourant n'a pas formulé d'offre ferme à l'appel d'offres du 18 novembre 2016. Il apparaît ainsi que l'intérêt du recourant à obtenir l'annulation de l'autorisation querellée et à faire obstacle à la vente telle que projetée avec l'acheteuse est relativement ténu. De toute manière en effet, les vendeurs ne pourraient pas donner suite à la démarche du recourant par une simple acceptation, faute d'une offre ferme précisément. On sait d'ailleurs que, même en cas d'admission du recours, les vendeurs n'ont pas d'obligation de contracter avec le recourant (Roland Norer (Hrsg.), Handbuch zum Agrarrecht, Bern 2017, p. 411 n. 203). Au demeurant, la conclusion du contrat avec le recourant n'est manifestement pas possible dans l'immédiat, mais suppose plutôt, compte tenu de l'ampleur de l'opération, des négociations encore complexes. Dans de telles conditions et compte tenu de la jurisprudence n'admettant que de manière restrictive la qualité pour recourir de personnes non mentionnées dans la liste de l'article 83 alinéa 3 LDFR, force est de dénier la légitimation du recourant en l'espèce. A cet égard, le recourant objecte encore une jurisprudence de la Cour de céans; en substance, celle-ci était entrée en matière sur le recours formé par un exploitant à titre personnel, quand bien même celui-ci ne semblait pas disposer des moyens financiers nécessaires à l'achat de l'immeuble agricole en cause (arrêt du 5 mai 2011, FO.2010.0031 consid. 2b). Il faut cependant relever que, dans l'espèce en cause, le notaire qui avait lancé l'appel d'offres public avait refusé au recourant l'accès au dossier, ce qui l'avait empêché de présenter une offre; l'autorité intimée avait ensuite confirmé cette position de principe à l'intéressé, qu'il a ensuite contestée avec succès. La position de la Cour se justifiait ici par une forme de refus d'entrer en matière sur une démarche d'un exploitant à titre personnel, auquel on déniait même la possibilité de manière générale de déposer une offre. Dans le cas présent, la situation se présente différemment, puisque le recourant aurait été en mesure de présenter une offre ferme et a été invité à plusieurs reprises à le faire. Sans doute une telle déclaration de volonté est-elle délicate; il reste qu'on pouvait attendre du recourant en tant qu'exploitant à *****, qu'il se détermine de manière concrète et réunisse les éléments nécessaires dans le cadre de la procédure de l'article 64 alinéa 1 lettre f LDFR, même s'il entendait ensuite contester le prix licite retenu par l'autorité intimée. Il découle des considérations qui précèdent que le recours doit être déclaré irrecevable.

E. 2

a) La qualité pour recourir contre la décision de refus ou d'autorisation d'aliénation (acquisition) d'un bien-fonds agricole est définie à l'art. 83 al. 3 LDFR. Selon cette disposition, 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 (art. 83 al. 3 LDFR). En adoptant l'art. 83 al. 3 LDFR, le législateur fédéral a limité le cercle des personnes généralement habilitées à recourir en matière administrative (ATF 126 III 274 consid. 1b). Il s'agit 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. Ce choix s'explique en ceci que les décisions prises en application de la loi sur le droit foncier rural produisant des effets formateurs sur les rapports de droit privé, elles ne doivent pas pouvoir être attaquées par un tiers quelconque (ATF 139 II 233 consid. 5.2.1; 129 III 583 consid. 3.1; arrêt TF 2C_121/2012 du 2 juillet 2012 consid. 5.2; CDAP FO.2018.0006 du 21 juin 2018 et références). b) L'art. 83 al. 3 LDFR, malgré sa formulation restrictive, n'est pas exhaustif dans l'énumération des personnes habilitées à recourir contre l'octroi d'une autorisation d'acquiescer un bien agricole (ATF 139 II 233 consid. 5.2.2; 126 III 274 consid. 1c). L'exploitant à titre personnel n'a pas un droit à l'acquisition de l'entreprise ou de l'immeuble agricole au terme de la procédure d'appel d'offres (art. 64 al. 1 let. f LDFR; arrêts TF 2C_121/2012 du 2 juillet 2012 consid. 5.3; 5A.35/2006 du 5 juin 2007 consid. 2.2.2 non publiée aux ATF 133 III 562; 5A.3/2006 du 28 avril 2006 consid.

E. 3

Au vu de l'issue du présent recours, il se justifie de mettre les frais judiciaires à la charge du recourant (art. 49 LPA-VD), dont le montant sera réduit dès lors que le présent arrêt ne porte pas sur les questions de fond. Les vendeurs, respectivement l'acheteuse, ayant consulté un avocat, dès lors qu'ils l'emportent, ont droit à l'allocation de dépens (art. 55 LPA-VD).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.