

VD_OMNI FO.2024.0003 vom 19. März 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-03-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2024.0003

FR: VD_OMNI FO.2024.0003 du 19 mars 2025

IT: VD_OMNI FO.2024.0003 del 19 marzo 2025

Regeste

A. _____, Département des finances et de l'agriculture (DFA)/Commission foncière rurale, Section I | Recours contre une décision de la Commission foncière rurale Section I qui dénie au recourant un intérêt légitime, au sens de l'art. 84 LDFR, à obtenir une décision de constatation portant sur sa qualité d'exploitation à titre personnel et sur la qualification d'entreprise agricole du domaine (cinq parcelles) appartenant à l'hoirie de son grand-père. La CFR a abusé de son pouvoir d'appréciation en retenant que le recourant n'avait pas de projet concret d'acquisition du domaine. Le recourant devait être considéré, à tout le moins, comme une partie à une relation précontractuelle et non comme un tiers. Le fermier contestant le droit de préemption du recourant aux motifs que celui-ci ne serait pas un exploitant à titre personnel au sens de l'art. 9 LDFR et que le domaine ne constituerait pas une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR, le recourant dispose d'un intérêt manifeste à ce que ces deux questions, de droit public, soient tranchées. La teneur de l'art. 83 al. 3 LDFR n'y change rien, pas plus que le fait que la demande du recourant serve à clarifier ses prétentions sur le plan privé. Recours admis, décision attaquée annulée et cause renvoyée à la CFR pour complément d'instruction et nouvelle décision au sens des considérants.

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée, fondée sur le droit public fédéral – à savoir, en particulier, sur l'art. 84 LDFR relatif aux décisions de constatation –, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal, selon la procédure des art. 92 ss LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 13 al. 4 de la loi cantonale du 13 septembre 1993 d'application de la LDFR (LVLDLR; BLV 211.42). Déposés dans le délai légal (cf. art. 95 LPA-VD), les recours respectent les autres exigences formelles de recevabilité (art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le recourant, directement touché par cette décision, a manifestement qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Cette qualité doit aussi être reconnue au DFA, lequel, en tant qu'autorité de surveillance en matière de droit foncier rural sur le plan cantonal, est habilité à recourir contre les décisions en constatation de la CFR (art. 5 al.

E. 2

L'objet du litige porte uniquement sur la décision de la CFR du 3 novembre 2023 dans la mesure où elle rejette la requête de décision en constatation déposée par le recourant, faute d'intérêt légitime à obtenir une telle décision. Sur le vu du motif retenu, l'issue de la procédure sur ce point aurait dû être l'irrecevabilité et non le rejet. Dans le cadre d'une procédure de recours dont l'objet concerne, comme en l'espèce, un prononcé d'irrecevabilité, la cause au fond ne peut pas être remise en cause devant le tribunal (cf. ATF 143 I 344 consid. 4; 135 II 145 consid. 4). Compte tenu de la nature du litige, le recourant ne peut conclure qu'à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause à l'autorité

précédente pour qu'elle entre en matière sur la décision en constatation et statue sur le fond. Il s'ensuit que la conclusion principale du recourant tendant à ce que la CDAP se prononce elle-même sur le fond de l'affaire est irrecevable. Demeure en revanche recevable sa conclusion subsidiaire requérant l'annulation de la décision attaquée et le renvoi de la cause à la CFR pour nouvelle décision au sens des considérants.

E. 3

Dans sa prise de position du 21 mai 2024, le recourant indique ne pas avoir été convaincu par les explications fournies par la CFR concernant les dispositifs mis en place pour garantir l'impartialité de celle-ci. Il indique avoir " le sentiment qu'il existe bien un parti pris à son encontre dans ce dossier ". Il ne conclut toutefois pas formellement à la récusation des membres de la CFR ou de l'un de ceux-ci, étant précisé que l'invocation d'un motif de récusation au stade du recours ou après le dépôt de celui-ci serait dans les présentes circonstances vraisemblablement tardive (cf. art. 10 al. 2 LPA-VD; cf. ATF 140 I 271 consid. 8.4.3; 139 III 120 consid. 3.2.1). Il n'y a donc pas lieu d'examiner ce point plus avant.

E. 4

Sur le fond, le recourant A. _____ reproche à l'autorité précédente d'avoir nié qu'il disposait d'un intérêt légitime au sens de l'art. 84 LDFR à obtenir une décision en constatation relative à sa qualité d'exploitant à titre personnel ainsi qu'à la qualification d'entreprise agricole du domaine dont l'hoirie de son grand-père est propriétaire. Le DFA soutient également que la CFR devait reconnaître au recourant A. _____ un intérêt légitime au sens de l'art. 84 LDFR. a) Sous la note marginale "Décision de constatation", l'art. 84 LDFR est ainsi libellé: " 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. " Selon l'art. 42 al. 1 LDFR, en cas d'aliénation d'une entreprise agricole (au sens de l'art. 7 LDFR), les parents de l'aliénateur (à savoir chaque descendant [ch. 1] et, selon les circonstances, chacun des frères et sœurs et leurs enfants [ch. 2]) ont, dans l'ordre, un droit de préemption sur celle-ci lorsqu'ils entendent l'exploiter eux-mêmes et en paraissent capables (au sens de l'art. 9 LDFR). L'art. 45 LDFR précise qu'en cas d'aliénation d'une entreprise ou d'un immeuble agricole qui appartient à plusieurs propriétaires (propriété commune ou copropriété), le droit de préemption peut aussi être exercé lorsque le rapport de parenté qui fonde ce droit n'existe que pour l'un des propriétaires. b) L'utilisation des termes "en particulier" à l'art. 84 LDFR ne laisse aucun doute sur le fait que cette énumération n'est pas exhaustive. 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 à 5 LDFR), comme la question de savoir si un bien-fonds est (ou non) assujéti à la LDFR. Peuvent également faire l'objet d'une décision de constatation les notions définies aux art. 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 (ATF 129 III 186 consid. 2.1 et les références; TF 2C_729/2016 du 7 avril 2017 consid. 4.1). En

revanche, les questions de droit privé – comme 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 (ATF 129 III 186 consid. 2.1 et les références). c) L'art. 84 LDFR exige de l'auteur d'une demande en constatation qu'il justifie d'un intérêt légitime. Cette notion d'intérêt légitime recouvre celle de l'intérêt digne de protection (les textes allemand et italien utilisent d'ailleurs cette dernière expression "schutzwürdiges Interesse" et "interesse degno di protezione"; CDAP FO.2022.0004 du 24 mai 2023 consid. 1c/bb; FO.2020.0007 du 17 août 2021 consid. 3b/bb), présente également à l'art. 25 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) qui porte sur la procédure en constatation. Il doit donc s'agir d'un intérêt personnel, de fait ou de droit, actuel et concret à la constatation immédiate d'un droit, sans que s'y opposent de notables intérêts publics ou privés, et à condition que cet intérêt digne de protection ne puisse pas être préservé au moyen d'une décision formatrice, c'est-à-dire constitutive de droits et d'obligations (cf. ATF 142 V 2 consid. 1.1; 132 V 257 consid. 1; CDAP FO.2020.0007 du 17 août 2021 consid. 3b/bb et la référence). Le Message du 19 octobre 1988 à l'appui du projet de loi fédérale sur le droit foncier rural mentionne expressément que les titulaires d'un droit de préemption ou d'emption prévu par la présente loi font " partie du cercle des personnes qui ont un intérêt légitime à obtenir une décision de constatation " (FF 1988 III 889 p. 996). Il précise également que " l'action en constatation sert à clarifier les prétentions de droit privé " (FF 1988 III 889 p. 997).

E. 5

a) En l'occurrence, la CFR a retenu, en substance, que le recourant devait être considéré comme un tiers puisqu'il n'était partie à aucun projet concret de transfert du domaine concerné, ni ne disposait de droit de propriété direct sur celui-ci. Selon elle, la requête de constatation du recourant visait à déterminer, par anticipation, qu'il disposait d'un droit de préemption qui primait celui du fermier en application de l'art. 42 al. 1 ch. 1 LDFR (art. 47 al. 3 LDFR). Pour la CFR, il s'agissait donc uniquement d'une question de droit privé. En outre, elle a considéré que l'art. 84 LDFR ne pouvait s'appliquer que si, à terme au moins, la délivrance d'une autorisation administrative au sens du droit public de la LDFR était en jeu, ce qui n'était selon elle pas le cas en l'espèce. Elle en concluait que le recourant ne disposait pas d'un intérêt digne de protection à obtenir une décision de constatation. b) Le recourant est le fils de l'un des trois membres de l'hoirie de son grand-père, propriétaires en main commune des parcelles concernées. Dans son courrier du 20 août 2022, il leur a fait une offre d'achat du domaine à la valeur de rendement, en se référant à son droit de préemption, et en précisant que son droit primait celui du fermier. A la même période, il a fait inscrire au registre foncier un droit de préaffermage à son nom sur les parcelles concernées. Le recourant allègue avoir fait cette offre après avoir appris de l'hoirie que celle-ci avait l'intention de vendre le domaine. Les membres de l'hoirie n'ont pas dénié ce fait. Le fermier, dans son courrier à l'hoirie du 15 septembre 2022, a contesté le droit de préemption du recourant et invité l'hoirie à se déterminer sur son offre du 3 juin 2022. Cette offre n'est pas précisée au dossier, mais on peut penser qu'elle portait vraisemblablement également sur l'acquisition du domaine. Cette question peut toutefois être laissée ouverte. En effet, il ressort des éléments qui précèdent que la CFR ne pouvait pas, sans abuser de son pouvoir d'appréciation, retenir dans sa décision l'inexistence d'un projet concret d'acquisition de la part du recourant. Celui-ci a fait une offre concrète d'achat et la référence dans cette offre à

son droit de préemption, ainsi qu'aux art. 42, 44, 45 et 47 al. 3 LDFR, laissait clairement présupposer que l'hoirie avait affiché sa volonté de vendre le domaine. Le recourant devait ainsi être considéré, à tout le moins, comme une partie à une relation précontractuelle et non comme un tiers. Le fermier contestant le droit de préemption du recourant aux motifs que celui-ci ne serait pas un exploitant à titre personnel au sens de l'art. 9 LDFR et que le domaine ne constituerait pas une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR, le recourant dispose d'un intérêt manifeste à ce que ces deux questions, de droit public, soient tranchées. Le parallèle que fait la CFR, en s'appuyant sur la doctrine (cf. Herrenschwand/Stalder, in *Das bäuerliche Bodenrecht*, 2e éd., 2011, n. 8 ad art. 84 LDFR), avec l'art. 83 al. 3 LDFR (qui autorise les parties contractantes à former recours contre un refus d'autorisation) serait pertinent si le recourant n'était pas directement engagé dans une procédure d'acquisition. Au demeurant, au sein des parties à un contrat, on ne voit pas que seule une partie à un "contrat soumis à autorisation" puisse être légitimée à requérir une décision de constatation comme le soutient la CFR. En effet, si cette exigence est logique dans le cadre de l'art. 83 al. 3 LDFR, elle ne l'est pas dans le cadre d'une décision en constatation, qui peut justement avoir comme but de déterminer si une acquisition est ou non soumise à autorisation. La question de savoir si l'offre faite par le recourant à l'hoirie correspond à l'exercice du droit de préemption proprement dit peut être laissée ouverte (sur ce point, cf. José-Miguel Rubido, *L'exercice du droit de préemption immobilier au regard du droit privé*, 2012, n. 610 s. p. 161 s.). Le recourant, qui fait potentiellement partie du cercle des personnes qui ont un intérêt légitime au sens de l'art. 84 LDFR (cf. supra consid. 4c, second par.) dispose, sur le vu de ce qui précède, d'un intérêt actuel et concret aux constatations demandées. Le fait que la demande du recourant serve à clarifier sa situation sur le plan du droit privé (cf. *ibidem*) n'y change rien (cf. dans ce sens, CDAP FO.2003.0004 du 30 septembre 2003 consid. 3a). Par ailleurs, dans les présentes circonstances, le recourant dispose aussi d'un intérêt légitime à l'obtention de la décision de constatation requise au regard du droit d'emption des entreprises agricoles du descendant non héritier, au sens de l'art. 25 al. 1 let. a LDFR. c) La CFR perd de vue que, dans le cas présent, il ne lui est pas demandé de statuer sur des questions de droit privé, à savoir sur l'éventuel droit de préemption du recourant ou sur l'exercice de celui-ci par rapport aux droits du fermier, mais de trancher les questions de droit public liées à la qualification d'entreprise agricole et d'exploitant à titre personnel, qui sont de sa compétence. On ne voit pas pour quel motif la légitimation à obtenir une décision en constatation sur les points concernés devrait dépendre de l'existence d'une procédure civile pendante liée à l'application des dispositions de droit privé de la LDFR ou de celle de démarches concrètes en vue d'une aliénation ou en vue de l'obtention d'une autorisation. Une situation future peut aussi être actuelle et concrète (Yves Donzallaz, *Commentaire LDFR*, 1993, n. 754 ad art. 84 p. 215). Comme le relève à juste titre le recourant, ni le texte légal, ni la doctrine ou la jurisprudence ne vont dans ce sens. L'art. 84 LDFR prévoit comme unique condition à l'obtention d'une décision en constatation l'existence d'un intérêt digne de protection. Par ailleurs, le présent litige ne porte pas sur la qualité pour recourir contre une décision de constatation, mais sur la légitimité à requérir une telle décision. Le renvoi à l'art. 83 al. 3 LDFR auquel procède la CFR est dès lors sans pertinence. d) Dans l'ATF 129 III 186, le Tribunal fédéral précise que le juge civil saisi d'un litige sur l'application de dispositions de droit privé de la LDFR est habilité à concrétiser à titre préjudiciel les notions générales définies aux art. 6 à 9 LDFR tant que l'autorité administrative matériellement compétente n'a pas statué (consid. 2.3). Il ajoute toutefois que, pour éviter des décisions contradictoires, 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 d'une notion générale de la LDFR pertinente pour l'issue du procès civil, de suspendre cette procédure civile jusqu'à droit connu sur la demande de constatation (consid. 2.3), la concrétisation de notions ressortissant au droit public pouvant, " sans réserve, faire l'objet d'une décision de constatation au sens de l'art. 84 LDFR " (consid. 2.2). En tout cas, précise-t-il, l'autorité administrative saisie de conclusions en constatation portant sur la concrétisation des notions générales de la LDFR, et pertinentes pour l'issue d'un procès civil, ne peut se déclarer incompétente au profit du seul juge civil (consid. 2.3). Il ne ressort pas de cette jurisprudence que l'autorité administrative ne pourrait pas statuer sur une demande en constatation en dehors de toute procédure civile lorsque l'existence d'un droit de préemption serait concernée. Au contraire, la clarification des notions de droit public en amont par cette autorité à l'avantage d'éviter les inconvénients liés à l'existence de compétences concurrentes du juge civil et de l'autorité administrative. Par ailleurs, on ne peut aucunement déduire de cette jurisprudence qu'une décision en constatation portant par exemple sur la concrétisation des notions générales définies aux art. 6 à 9 LDFR, ne pourrait intervenir que si la délivrance d'une autorisation administrative était en jeu. Au contraire, il ressort de celle-ci que la seule clarification de la situation sur le plan du droit privé peut suffire. Enfin, on peine à suivre le raisonnement de la CFR lorsqu'elle retient, d'une part, que le recourant ne disposerait pas d'un intérêt légitime à la décision en constatations demandée, faute notamment de démarches concrètes visant le transfert de propriété, mais que, d'autre part, il serait en revanche légitimé, dans les mêmes circonstances et, selon elle, en dehors d'un cas de préemption, à faire estimer la valeur de rendement des parcelles concernées.

E. 6

Il découle de ce qui précède que les recours de A. _____ et du DFA sont bien fondés, pour ce premier, dans la mesure de sa recevabilité. La décision attaquée est annulée et la cause est renvoyée à la CFR pour qu'elle entre en matière sur la demande de constatation de A. _____ des 5 décembre 2022 et 10 octobre 2023, complète l'instruction si nécessaire et rende une nouvelle décision. L'arrêt est rendu sans frais (art. 52 al. 1 LPA-VD). Le recourant A. _____, qui est assisté par un avocat, a en revanche droit à des dépens, à charge de l'Etat de Vaud, par la CFR Section I (art. 55 LPA-VD, ainsi que 10 et 11 du tarif du 28 avril 2015 des frais et dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). L'Etat de Vaud, qui agit par le DFA en tant qu'autorité de surveillance, n'a pas droit à des dépens (cf. art. 55 al. 1 en lien avec l'art. 52 al. 2 LPA-VD).

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