

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2893/2008-DT

ATA/13/2009

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 13 janvier 2009

dans la cause

COMMUNE DE PREGNY-CHAMBÉSY

représentée par Me François Bolsterli, avocat

et

Monsieur Elie WAKIM

représenté par Me Bruno Mégevand, avocat

contre

COMMISSION FONCIÈRE AGRICOLE

et

PAR-IMMO S.A.

EN FAIT

1. La parcelle n° 1773, feuille 15, commune de Pregny-Chambésy, longe la route de Pregny au lieu-dit "Belvédère de Chambésy". Au nord, elle jouxte les parcelles n^{os} 1632 et 1633, feuille 15, commune de Pregny-Chambésy, propriété de Monsieur Elie Wakim.

Cette parcelle, d'une surface de 7'373 m², est sise en zone agricole et soumise à la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11).

2. Le 2 novembre 2007, la parcelle n° 1773 a été mise aux enchères par l'office des poursuites (ci-après : OPF). Plusieurs enchérisseurs se sont manifestés, en particulier, la commune de Pregny-Chambésy (ci-après : la commune) et M. Wakim. Finalement, la parcelle n° 1773 a été adjugée à la société Par-Immo S.A. (ci-après : Par-Immo S.A.), en sa qualité de créancière-gagiste, pour le prix de CHF 1'130'000.- par compensation en application de l'article 64 alinéa 1 lettre g LDFR. Un délai de 10 jours était octroyé à l'adjudicataire pour obtenir l'autorisation d'acquérir de la commission foncière agricole (ci-après : CFA).
3. Le 12 novembre 2007, Par-Immo S.A. a déposé une requête en autorisation d'acquérir par devant la CFA.
4. Le même jour, la commune a demandé à pouvoir intervenir dans la procédure d'autorisation.

L'expertise ordonnée par l'OPF ascendait à CHF 85'000.- et, dans une décision du 16 octobre 2006, la CFA avait fixé la charge maximale à CHF 3'697.-. Or, les gages qui grevaient la parcelle n° 1773 s'élevaient à CHF 2'410'000.-. De plus, deux créances semblaient avoir été inscrites au registre foncier le 28 janvier 1994, soit après l'entrée en vigueur de LDFR qui limitait le montant des gages immobiliers sur les parcelles agricoles.

Le prix d'adjudication de CHF 1'130'000.- par compensation, en application de l'exception de l'article 64 alinéa 1 lettre g LDFR, rendait toute exploitation agricole impossible en termes de rendement. Par-Immo S.A. avait tenté, puis renoncé à une offre publique qui avait suscité des offres d'exploitants agricoles à des prix qui ne lui convenaient pas. Le but de cette société était de conserver ce splendide terrain en attendant son déclassement afin de pouvoir réaliser à terme une opération immobilière.

5. Le 21 novembre 2007, M. Wakim a également demandé à intervenir dans la procédure d'autorisation introduite par Par-Immo S.A.

Propriétaire de parcelles contiguës, il avait un intérêt évident à se porter acquéreur, sur la base de l'article 64 lettre e LDFR, de la parcelle n° 1773. Il sollicitait de la CFA qu'elle invite Par-Immo S.A. à fournir tous les renseignements utiles sur les circonstances dans lesquelles celle-ci avait acquis la qualité de créancier-gagiste.

6. Le 14 mars 2008, Par-Immo S.A. s'est opposée aux demandes d'intervention.

7. Par ordonnance préparatoire du 20 mai 2008, la CFA a suspendu l'instruction de la cause dans l'attente de l'arrêt du Tribunal fédéral suite au recours déposé contre l'ATA/69/2008 du 19 février 2008.

Dans ce dernier arrêt, le Tribunal administratif avait dénié la qualité pour recourir contre une autorisation d'acquérir délivrée par la CFA au voisin et à la commune concernée qui avaient manifesté un intérêt à acquérir une parcelle soumise à la LDFR et avaient initié une procédure d'appel d'offre.

8. Par décisions du 24 juin 2008, communiquées le 8 juillet 2008, la CFA a rejeté les demandes d'intervention de la commune et de M. Wakim.

Le Tribunal fédéral avait rejeté le recours déposé contre l'ATA/69/2008 précité. Ce dernier était dès lors devenu définitif et exécutoire. La commune et M. Wakim n'auraient pas la qualité pour recourir contre la décision de la CFA qui accorderait à Par-Immo S.A. l'autorisation d'acquérir. Ils ne pouvaient dès lors pas intervenir dans la procédure faute de pouvoir se prévaloir d'un intérêt digne de protection.

9. Le 7 août 2008, la commune a interjeté recours contre la décision de la CFA auprès du Tribunal administratif (cause n° A/2893/2008), en concluant à son annulation. Elle a repris ses arguments.

La CFA s'était fondée uniquement et exclusivement sur l'arrêt du Tribunal fédéral du 9 juin 2008 sans en connaître la motivation. La situation n'était pas identique dans la présente affaire car elle-même avait participé aux enchères. Elle était fondée à enchérir lors de la vente du 2 novembre 2007 car elle souhaitait protéger le superbe site que constituait la parcelle n° 1773. Intéressée par l'acquisition de ladite parcelle, elle avait également un intérêt évident à intervenir dans la procédure devant la CFA en invoquant le juste motif de l'article 64 alinéa 1 lettre e LDFR et l'article 35 de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS - L 4 05) et à faire constater que la situation des premiers enchérisseurs était incompatible avec la LDFR.

Par-Immo S.A. avait surenchéri à concurrence de CHF 1'130'000.- alors qu'elle aurait pu, en qualité de créancier-gagiste, bénéficier de l'offre de

CHF 1'115'000.- de M. Wakim qui poursuivait un but de conservation du site. Elle n'avait pas acquis la parcelle pour l'exploiter sur le plan agricole. Si elle sous-traitait cette exploitation, il ne lui serait pas possible de la rentabiliser. Il s'agissait donc d'une opération à long terme qui visait la réalisation d'une promotion immobilière alors que le site était digne de protection. Par-Immo S.A. avait ainsi éludé la disposition de l'article 63 alinéa 1 lettre a LDFR.

10. Par acte du 8, mais reçu le 11 août 2008, M. Wakim a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre la décision du 24 juin 2008 de la CFA (cause n° A/2906/2008). Il conclut à son annulation.

La cession d'une créance garantie par gage sur un immeuble agricole dans le but d'acquérir cet immeuble lors d'une procédure d'exécution forcée constituait une fraude à la loi. Il sollicitait dès lors que la CFA invite Par-Immo S.A. à fournir tous les renseignements utiles sur les circonstances dans lesquelles celle-ci avait acquis la qualité de créancier-gagiste.

11. a. Le 15 septembre 2008, la CFA a persisté dans les termes de ses décisions du 24 juin 2008.
- b. Le 22 septembre 2008, elle a transmis l'arrêt du Tribunal fédéral du 9 juin 2008.

12. Le 27 octobre 2008, la commune a répliqué. Elle maintient sa position.

Dans la présente procédure, aucun des protagonistes ne revêtait la qualité d'exploitant agricole. Elle-même et M. Wakim avaient un intérêt évident à intervenir dans la procédure en autorisation d'acquérir introduite par Par-Immo S.A. en tant qu'adjudicataires évincés. Il ne se justifiait pas de protéger les intérêts de Par-Immo S.A. en restreignant le cercle des personnes ayant qualité pour recourir contre l'octroi de l'autorisation d'acquérir la parcelle n° 1773 puisque cette société n'était pas exploitante à titre personnel.

13. Le 28 octobre 2008, M. Wakim a persisté dans ses précédentes conclusions.

Selon l'arrêt du Tribunal fédéral du 9 juin 2008, un acheteur potentiel qui n'était pas un exploitant agricole, ne pouvait contester la décision d'octroi de l'autorisation d'acquérir un domaine à un exploitant agricole à titre personnel. Si on comprenait que la position de l'exploitant était privilégiée, il n'y avait aucune raison qu'il en aille de même en l'espèce, d'autant moins que Par-Immo S.A., non-exploitant, était clairement animée d'intentions spéculatives tandis que lui-même, également non-exploitant, souhaitait développer sur cette parcelle un projet de nature agricole avec l'aide de professionnels et ce, dans le but de conserver à l'endroit son caractère de site exceptionnel. De plus, contrairement au cas jugé par le Tribunal fédéral, il n'était pas question en l'espèce de l'acquisition d'un domaine agricole, mais d'un immeuble agricole isolé qui ne

faisait pas partie d'une entreprise agricole. Les enjeux agricoles sur cette parcelle étaient dès lors moindres de telle sorte qu'entre les intérêts d'un promoteur immobilier et ceux d'un voisin désireux de conserver à cet endroit son caractère de site exceptionnel, la CFA n'avait pas à privilégier celui-là au détriment de celui-ci en appliquant à tort la jurisprudence du Tribunal fédéral.

14. Le 5 décembre 2008, Par-Immo S.A. a déclaré maintenir sa position exprimée devant la CFA.
15. Sur quoi, les causes ont été gardées à juger.

EN DROIT

1. Lorsque différentes affaires se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune, l'autorité peut d'office les joindre en une même procédure (art. 70 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 – LPA – E 5 10).

En l'espèce, les recours interjetés par la commune (A/2893/2008) et par M. Wakim (A/2906/2008) se rapportant au même complexe de faits et soulevant la même question de droit, ils seront joints en une procédure, sous le n° de cause A/2893/2008.

2. Les décisions querellées ont été notifiées aux parties par plis recommandés du 8 juillet 2008. Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours sont recevables de ce point de vue (art. 88 al. 1 et 90 al. 1 let. f LDFR ; art. 13 de la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 16 décembre 1993 - LaLDFR - M 1 10 ; art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a LPA).

En tant qu'elles leur refusent le droit d'intervenir dans le cadre de la procédure en autorisation d'acquérir, les décisions attaquées statuent directement sur les droits et les obligations des recourants, qui ont ainsi qualité pour recourir contre celles-ci (ATF 120 Ib 351 consid. 1b p. 354 ; ATA/332/2005 du 10 mai 2005).

Les recours sont donc recevables.

3. Le présent litige porte uniquement sur l'examen de la qualité de partie des recourants dans le cadre de la procédure en autorisation d'acquérir par devant la CFA.
4. a. Aux termes de l'article 111 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), la qualité de partie à la procédure devant toute

autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral.

b. En droit cantonal genevois, jusqu'au 31 décembre 2008, la LPA définissait les parties en procédure non contentieuse et en procédure contentieuse. La qualité de parties en procédure non contentieuse était réservée aux seules personnes disposant d'un intérêt juridique. Toutefois, lorsqu'un recours de droit administratif était ouvert en dernière instance devant le Tribunal fédéral contre la décision à prendre, c'était la qualité de partie plus large du droit fédéral qui prévalait (ATF 123 V 113, consid. 5 p. 115 ss ; 118 Ib 388 consid. 2 p. 380; 108 Ib 245, consid. 2 p. 247 ; F. BELLANGER, La qualité de partie à la procédure administrative, in : Les tiers dans la procédure administrative, Genève/Zurich/Bâle 2004, p. 33-56, 37).

Avec l'entrée en vigueur le 1er janvier 2009 de la loi modifiant la loi sur l'organisation judiciaire du 18 septembre 2008, l'article 7 LPA a été modifié et ne comporte plus qu'une notion de partie, identique à celle de l'article 6 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA - RS 172.021). Désormais, ont qualité de partie les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision.

c. Selon la jurisprudence, le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est en revanche irrecevable. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'"action populaire" dans le domaine de la juridiction administrative fédérale, quand un particulier conteste une autorisation donnée à un autre administré (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.47/2002 du 16 avril 2002 ; ATF 121 II 39 consid. 2c/aa p. 43, 171 consid. 2b p. 174 ; 120 Ib 48 consid. 2a p. 51 et les arrêts cités).

5. Pour justifier leur demande d'intervention, les recourants se prévalent de leur qualité d'adjudicateurs évincés et de leur intérêt à la conservation du site. Ils invoquent encore le fait que Par-Immo S.A. n'est pas un exploitant agricole et que cette acquisition est contraire aux buts de la LDFR.
6. a. La LDFR a pour but d'encourager la propriété foncière rurale, de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel et de lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles (art. 1 LDFR). Sous réserve des exceptions prévues par l'article 62 LDFR, celui qui entend acquérir une entreprise ou un immeuble agricole doit obtenir une autorisation (art. 61 al. 1 LDFR ; ATA/277/2007 du 5 juin 2007, in :

SJ 2008 I 77, consid. 2, p. 80). En cas de réalisation forcée d'un fonds agricole, l'adjudicataire doit produire l'autorisation d'acquérir ou consigner le prix de nouvelles enchères et requérir l'autorisation dans les dix jours qui suivent l'adjudication (art. 67 al. 1 LDFR).

b. Le but de l'assujettissement au régime de l'autorisation vise à garantir que le transfert de propriété correspond aux objectifs du droit foncier rural, au premier rang desquels figure la concrétisation du principe de l'exploitation à titre personnel fondé sur la politique de la propriété. C'est ainsi que l'autorisation doit en principe être refusée lorsque l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel (art. 63 al. 1 let. a LDFR). Elle est néanmoins accordée si l'acquéreur qui, sans être personnellement exploitant, prouve qu'il a pour le faire un juste motif au sens de l'article 64 alinéa 1 LDFR (ATF 133 III 562 consid. 4.3, p. 564 ; 132 III 658 consid. 3.3.1, p. 659 ; 132 III 212, consid. 3.1., p. 215 ; ATA/159/2007 du 3 avril 2007). Tel est notamment le cas lorsqu'un créancier qui détient un droit de gage sur l'entreprise ou l'immeuble acquiert celui-ci dans une procédure d'exécution forcée (art. 64 al. 1 let. g LDFR).

c. Conformément à l'article 83 LDFR, la demande d'autorisation est adressée à l'autorité cantonale compétente (al. 1). Celle-ci communique sa décision aux parties contractantes, au conservateur du registre foncier, à l'autorité cantonale de surveillance, au fermier et aux titulaires d'un droit d'emption, de préemption ou du droit à l'attribution (al. 2). Les parties contractantes peuvent interjeter un recours devant l'autorité cantonale contre le refus d'autorisation, de même 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, contre l'octroi de l'autorisation (al. 3).

d. En adoptant l'article 83 alinéa 3 LDFR, le législateur fédéral a délibérément cherché à limiter le cercle des personnes généralement habilitées à recourir en matière administrative (ATF 126 III 274 consid. 1b et c, p. 275 s). Comme les décisions prises en application de la LDFR visent à produire des effets formateurs sur des rapports de droit privé, elles ne doivent en effet pouvoir être attaquées que par les parties au contrat, et non par un tiers quelconque (ATF 129 III 583 consid. 3.1 p. 586 ; C. BANDLI, in : Commentaire du droit foncier rural, Brugg 1998, note 3 ad article 88 LDFR). 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 habilités à recourir (ATA/69/2008 du 19 février 2008 et les références citées). Cependant, malgré sa formulation restrictive, l'article 83 alinéa 3 LDFR ne contient pas une énumération exhaustive des personnes ayant qualité pour recourir contre l'octroi de l'autorisation d'acquérir un bien-fonds agricole (Arrêt du Tribunal fédéral 5A_228/2008 du 9 juin 2008 et les références citées).

e. Ainsi, la qualité pour recourir a été reconnue à l'acquéreur contractuel d'une entreprise ou d'un immeuble agricole contre l'octroi de l'autorisation délivrée au tiers se prévalant d'un droit de préemption (ATF 126 III 274 consid. 1c, p. 277) et à des exploitants à titre personnel qui avaient présenté une offre publique d'achat non retenue (ATF 132 III 658 ; 133 III 562). En revanche, le seul fait d'être le précédent propriétaire de l'immeuble vendu aux enchères n'a pas suffi à conférer à celui-ci un intérêt digne de protection à l'annulation de l'octroi de l'autorisation d'acquérir délivrée au créancier gagiste conformément à l'article 64 alinéa 1 lettre g LDFR (Arrêt du Tribunal fédéral 5A.21/2005 du 17 novembre 2005, consid. 4.2).

Dans l'arrêt précité du 9 juin 2008, le Tribunal fédéral a jugé que l'exception au principe général de la loi prévue à l'article 64 alinéa 1 lettre f LDFR n'a pas pour but de protéger les intérêts de l'acquéreur non exploitant, mais de sauvegarder, sous l'angle de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), les intérêts de l'agriculteur de céder son domaine dans les cas où l'offre n'est suivie d'aucune demande formulée par un exploitant à titre personnel (ATF 132 III 658 consid. 3.3.1 p. 660 et les références) et que la LDFR n'a pas pour vocation de conférer un droit subjectif à l'acquéreur potentiel qui n'entend pas exploiter à titre personnel. Ainsi, si l'on peut reconnaître un droit, sous l'angle de l'intérêt digne de protection, à l'exploitant à titre personnel, dont le renforcement de la position constitue l'un des buts essentiels de la loi, il n'en va pas de même de l'acquéreur potentiel non exploitant, dont les intérêts ne sont pas spécifiquement protégés par la LDFR.

7. Dans le cas d'espèce, les recourants ne sont ni parties contractantes, ni au bénéfice d'un droit d'emption, de préemption ou d'un quelconque droit à l'attribution. Ils ne revêtent ainsi aucune des qualités énumérées par l'article 83 alinéas 2 et 3 LDFR. De même, comme vu précédemment, la seule qualité de voisin de M. Wakim ne saurait le faire admettre comme partie.

Par-Immo S.A. a obtenu l'adjudication de la parcelle en sa qualité de créancier-gagiste. S'agissant des recourants, ceux-ci n'étant pas des exploitants agricoles, ils ne peuvent se prévaloir d'une protection particulière au regard de la LDFR. A cet égard, le fait que Par-Immo S.A. ne soit également pas exploitant agricole n'est pas pertinent et ne saurait conférer aux recourants des droits plus étendus. Au vu du but poursuivi par la LDFR et du texte de l'article 64 alinéa 1 lettre g LDFR il y a lieu de considérer que la qualité d'adjudicataires évincés des recourants et leur intérêt à l'acquisition de la parcelle ne sont pas des éléments suffisants pour admettre leur qualité de partie.

Enfin, les recourants ne sont pas lésés par le fait que la parcelle serait acquise par une société dont les préoccupations sont la réalisation d'une promotion immobilière. Les doutes sur la qualité de créancier-gagiste de Par-Immo S.A. ne fondent pas plus la qualité de partie des recourants. Les recourants ne sont ainsi pas au bénéfice d'un intérêt digne de protection à ce que Par-Immo S.A.

n'obtienne pas l'autorisation d'acquérir la parcelle n° 1773. C'est ainsi à juste titre que la CFA leur a dénié la qualité de partie.

Le tribunal de céans rappellera encore 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 LDFR) et qui, dans le cadre de son rôle général de veiller au respect de la loi, peut s'opposer à l'octroi d'une autorisation à un acquéreur qui prétendrait indûment remplir les conditions légales pour être considéré comme un exploitant agricole.

8. Au vu de ce qui précède, les recours seront rejetés. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis, conjointement et solidairement, à la charge des recourants qui succombent (art. 87 LPA). Il ne sera alloué d'indemnité de procédure ni à la CFA, ni à Par-Immo S.A., faute pour cette dernière d'avoir pris des conclusions dans ce sens.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

préalablement :

ordonne la jonction des procédures n^{os} A/2893/2008 et A/2906/2008 sous le n° A/2893/2008 ;

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 7 août 2008 par la commune de Pregny-Chambésy contre la décision de la commission foncière agricole du 24 juin 2008 ;

déclare recevable le recours interjeté le 8 août 2008 par Monsieur Elie Wakim contre la décision de la commission foncière agricole du 24 juin 2008 ;

au fond :

les rejette ;

met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 1'500.- ;

dit que, conformément aux articles 72 et suivants LTF, le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière civile ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie

électronique aux conditions de l'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me François Bolsterli, avocat de la commune de Pregny-Chambésy, à Me Bruno Mégevand, avocat de Monsieur Elie Wakim ainsi qu'à la commission foncière agricole, à Par-Immo S.A. et à l'office fédéral de la justice.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Thélin, Mmes Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

M. Tonossi

la présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :