RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2502/2003-IEA **ATA/332/2005**
A/1842/2004-IEA

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 10 mai 2005

dans la cause

Monsieur Alain MARTIGNONI
et
Madame Elena FORNARO-TORELLI
représentés par Me François Membrez, avocat

Contre

COMMISSION FONCIÈRE AGRICOLE

et

EP ÉLAGAGES ET PAYSAGES S.A.
représentée par Me Jacques Berta, avocat

EN FAIT

1. Monsieur Alain Martignoni a été pendant plusieurs années exploitant agricole au 41, chemin de l'Ambérieu, à Plan-les-Ouates.

2. La SI 41 ch. de l'Ambérieu (ci-après : la SI ou la société), dont le siège se trouvait à cette même adresse, était propriétaire de la parcelle sur laquelle s'est déroulée cette activité.

3. Cette parcelle, d'une contenance 16'151 m2, comporte une maison d'habitation de 143 m^2, des serres, un hangar et un jardin. Elle porte au cadastre le n° 5749, feuillet 30 de la commune de Plan-les-Ouates et se situe en zone agricole.

4. Neuf baux à loyer, non inscrits au registre foncier, grèvent cette parcelle (garage, entrepôts, etc).

5. La maison et le jardin, d'une part, ainsi que le hangar, d'autre part, sont loués par Madame Torelli-Fornaro, compagne de M. Martignoni. Ces derniers y demeurent avec leur enfant commun.

6. Les baux concernant ces deux parties de l'immeuble ont été constitués, respectivement, du 1er octobre 1997 jusqu'au 31 décembre 2006, et du 1er avril 2000 jusqu'au 31 mars 2010. Le hangar est destiné à l'élevage et à la pension d'animaux.

7. En 1997, la Banque Cantonale de Genève (ci-après : BCGe) a introduit une poursuite en réalisation de gage immobilier contre la SI et contre M. Martignoni, administrateur de la société et débiteur personnel des deux crédits hypothécaires consentis par cet établissement.

8. Ces prêts étaient garantis par deux cédules hypothécaires, respectivement de CHF 1'570'029,80 et de CHF 803'257,75.

9. L'immeuble a été mis aux enchères publiques par l'office des poursuites et faillite (ci-après : OPF) le 11 mai 2001, en une seule enchère.
   Son prix était estimé à CHF 880' 000.- .

10. L'immeuble a été adjugé à EP Elagages et Paysages S.A. (ci-après : l'acheteur ou l'acquéreur), par compensation, au prix de 650'000.-.

    L'acheteur est intervenu dans la vente comme créancier-gagiste, cessionnaire des deux créances susmentionnées.

11. Suite à la vente, l'OPF a invité l'acheteur à saisir la commission foncière agricole (ci-après : la commission ou la CFA) pour obtenir l'autorisation d'acquérir le bien-fonds en application de l'article 67 de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11).

12. Cette autorisation a été délivrée par la CFA le 5 juin 2001.

13. Elle n'a été notifiée ni à M. Martignoni ni à Mme Fornaro-Torelli.

14. Le 11 novembre 2003 , M. Martignoni a saisi la commission de surveillance de l'OPF et demandé la constatation de la nullité de la vente.

Il venait d'avoir eu connaissance de faits démontrant qu'il y avait eu fraude, l'acquéreur s'étant faussement prétendu exploitant agricole.

15. L'office a transmis ce courrier au service de l'agriculture du département cantonal de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (ci-après : le service de l'agriculture) qui lui a répondu le 10 décembre 2003.

La décision de la CFA du 5 juin 2001 n'ayant pas fait l'objet d'un recours dans le délai légal, elle était entrée en force. Une annulation de la vente pour fraude paraissait dès lors fortement compromise. Il convenait, le cas échéant, de s'adresser à la CFA.

16. Par acte du 19 décembre 2003, M. Martignoni et Mme Fornaro-Torelli ont formé recours auprès du tribunal de céans contre la décision de la commission du 5 juin 2001 concluant à son annulation.

Bien qu'il n'intervenait qu'en 2003, le recours avait été déposé dans le délai de 10 jours dès la connaissance de la décision attaquée. Cette connaissance datait du 10 décembre 2003, date à laquelle le service de l'agriculture avait informé les recourants qu'une décision de la CFA avait validé la vente aux enchères du bien-fonds litigieux.

La décision devait être révoquée, car l'acquéreur l'avait obtenue en donnant de fausses indications à l'autorité sur sa qualité d'exploitant agricole.

17. Parallèlement, le 22 décembre 2003, ils ont saisi la CFA d'une demande de révocation de ladite décision, fondée sur les articles 71 et 72 LDFR en reprenant la même argumentation.

18. En février 2004, le Tribunal de céans a suspendu la procédure de recours dans l'attente de la décision de la CFA sur ladite demande.

19. Par décision du 25 août 2004, la CFA a considéré que M. Martignoni et Mme Fornaro-Torelli ne pouvaient se voir conférer la qualité de partie dans la procédure de révocation.

L'article 83 LDFR limitait la qualité pour recourir à certaines catégories de personnes, dont ni l'un ni l'autre des demandeurs ne faisaient partie. De plus, dans la mesure où ils se prétendaient touchés par la décision incriminée, les demandeurs auraient dû recourir en 2001 déjà. Dès lors qu'ils n'avaient pas été parties à la procédure qui avait mené à la décision attaquée, ils devaient être considérés comme de simples dénonciateurs.

L'autorisation litigieuse avait été délivrée à l'acquéreur non parce qu'il était exploitant agricole, mais parce qu'il avait le titre de créancier-gagiste. Les enquêtes menées par la CFA suite aux faits dénoncés laissaient des doutes sur la régularité de la cession de créance ayant conféré ce dernier titre à l'acquéreur. En particulier, la cession indiquait qu'elle avait pour but exclusif de mettre la société cessionnaire, qui entendait acquérir le bien-fonds, dans la position de créancière-gagiste lors de la vente aux enchères du 11 mai 2001. Cette indication soulevait un problème sous l'angle de l'article 70 LDFR, selon lequel les actes juridiques visant à éluder les disparités en matière d'acquisition d'immeubles agricoles étaient frappés de nullité. Cependant, la CFA renoncerait à instruire le dossier sous cet angle, la sécurité du droit devant prévaloir sur l'intérêt public protégé par cette disposition.

20. Dite décision a été notifiée à M. Martignoni et Mme Fornaro-Torelli le 27 août 2004.

21. Par acte du 6 septembre 2004, M. Martignoni et Mme Fornaro-Torelli ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif. Ils concluent à son annulation.

La qualité de partie devait leur être reconnue, car leurs droits et obligations étaient directement touchés par la décision à prendre. En effet, si la vente était annulée, la SI (en liquidation) redeviendrait propriétaire de la parcelle. Elle aurait un nouvel actif à réaliser, au prix correspondant à la valeur vénale de la parcelle et les droits de M. Martignoni, en tant que débiteur hypothécaire, seraient touchés. En tant que locataire, Mme Fornaro-Torelli serait également touchée directement dans ses droits et ses obligations, car l'acquéreur ne serait plus son bailleur.

Par ailleurs, en renonçant dans ses motifs à instruire la procédure de révocation sous l'angle de l'acte élusif, la CFA prenait une décision déterminante pour l'issue du litige. Cette décision était contraire à l'article 71 alinéa 1 LDFR, qui ne laissait aucune marge d'appréciation à l'autorité. En effet, cette disposition fixait à 10 ans la limite au-delà de laquelle devait prévaloir la sécurité du droit sur l'intérêt public à révoquer les autorisations fondées sur de fausses indications. En-deça de cette limite, l'autorité était liée. L'acquisition était frauduleuse et datait de 2001 ; elle devait donc être révoquée.

22. La CFA a répondu au recours le 21 septembre 2004 concluant à la confirmation de sa décision.

La commission avait systématiquement autorisé la vente des parcelles

agricoles aux créanciers-gagistes. Depuis fin 2003, des abus ayant été constatés, sa pratique avait changé. Elle examinait désormais dans chaque cas si les cessions de gages constituaient des actes élusifs au sens de l'article 70 LDFR. La décision litigieuse ayant été prise avant ce changement de pratique, la CFA avait décidé de ne pas l'examiner sous cet angle.

23. L'acquéreur a formé ses observations le 11 octobre 2004 et conclut à l'irrecevabilité du recours.

Il contestait toute fraude dans la cession.

Les recourants étant de simples dénonciateurs, leur recours était irrecevable.

Concernant l'acte élusif, la CFA avait pris une décision en opportunité parfaitement conforme à la loi.

24. Les parties ont répliqué et dupliqué les 3 décembre 2004 et 20 janvier 2005 sans apporter d'argumentation complémentaire, ensuite de quoi elles ont été informées que les causes étaient 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).

Les deux décisions litigieuses se rapportant à un même complexe de faits, elles seront jointes en une même procédure, sous le n° de cause A/2502/2003.

2. Les recourants ont interjeté deux recours. Le premier est dirigé contre la décision de la CFA du 5 juin 2001 délivrant l'autorisation à EP Elagages et Paysages S.A. d'acquérir le bien-fonds suite à la vente aux enchères qui s'est déroulée devant l'office des poursuites le 11 mai 2001. Le deuxième est dirigé contre la décision du 25 août 2004 déniant la qualité de partie à M. Martignoni et Mme Fornaro-Torelli dans la procédure de révocation dirigée contre la décision précitée, actuellement pendante devant cette autorité, ouverte par la CFA suite aux faits dénoncés.

3. Ces deux recours ont été interjetés devant l'autorité compétente (art. 88 LDFR ; art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ E 2 05 ; art. 13 de la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural – LALDFR - M 1 10).

Recours du 19 décembre 2003 contre la décision de la CFA du 5 juin 2001 conférant à EP Elagages et Paysages S.A. le droit d'acquérir le bien-fonds qui lui a été adjugé dans la vente aux enchères du 11 mai 2001

4. Les recourants considèrent qu'ils disposent de la qualité pour recourir contre cette décision.

5. L'acquisition de l'immeuble a été autorisée sur la base de l'article 61 LDFR qui impose à celui qui veut acquérir un immeuble agricole d'obtenir une autorisation de l'autorité compétente (art. 218 CO et 2 alinéa 2 LDFR ; ATF 123 III 406 consid. 3, p. 406 ; ATA/123/2005 du 8 mars 2005 ; ATA/784/2001 du 27 novembre 2001).

6. Selon l'article 83 alinéa 3 LDFR, peuvent recourir contre l'octroi d'une autorisation délivrée par la CFA, l'autorité cantonale de surveillance, le fermier et les titulaires d'un droit d'emption, de préemption ou d'attribution (art. 25ss, 42ss et 11ss LDFR).

7. Les recourants admettent ne revêtir aucune de ces qualités. Les baux dont Mme Fornaro-Torelli est titulaire ont été établis à des fins d'habitation et d'élevage d'animaux et non d'exploitation agricole ; il ne sont donc pas des baux à ferme au sens de l'article 4 de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole du 4 octobre 1985 (LBFA – RS 221.213.2). M. Martignoni n'est titulaire, quant à lui, d'aucun des droits énoncés par cette disposition.

8. Par rapport à l'article 60 LPA, l'article 83 alinéa 3 LDFR restreint la qualité pour recourir contre l'octroi d'une autorisation délivrée par l'autorité cantonale en application des articles 61 et ss LDFR (ATF 129 III 583, consid. 3.1, p. 586; 126 III 274, consid. 1b, p. 275 ; B. STALDER, Le droit foncier rural, Brugg 1998, n. 12 ad art. 83 LDFR). Cette restriction vaut aussi pour le recours de droit administratif au Tribunal fédéral; en effet, celui qui n'a en vertu du droit fédéral pas qualité de partie devant l'autorité cantonale de recours ne saurait avoir cette qualité dans la procédure de recours au Tribunal fédéral (126 III 274, consid. 1b, p. 275; C. BANDLI, Le droit foncier rural, Brugg 1998, n. 1 ad art. 89 LDFR).

a. La formulation de l'article 83 alinéa 3 LDFR résulte d'un compromis entre l'opinion défendue par le Conseil national, qui à la suite du Conseil fédéral voulait voir la règle de l'article 103 lettre a OJ appliquée également à la LDFR, et l'opinion du Conseil des États, selon lequel les décisions d'autorisation ne devraient pouvoir être attaquées que par les parties au contrat et non par un tiers quelconque; le compromis de l'article 83 alinéa 3 LDFR vise ainsi notamment à exclure 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 (arrêt non publié

H. c. K. et F. du 8 juillet 1999, consid. 2a; cf. BANDLI, op. cit., n. 3 ad art. 88 LDFR; B. STALDER, op. cit., n. 15 et 17 ad art. 83 LDFR; BO/CE 1991 731).

Il s'avère ainsi que l'intention du législateur, en adoptant l'article 83 alinéa 3 LDFR dans sa formulation définitive, était 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. Dès lors, l'article 83 alinéa 3 LDFR ne doit pas être considéré - contrairement à ce que la formulation employée pourrait laisser supposer - comme contenant une énumération exhaustive des personnes ayant qualité pour recourir contre l'octroi de l'autorisation (ATF 126 III 274 consid. 1 c, p. 275).

b. L'article 83 alinéa 3 LDFR n'énumérant pas de manière exhaustive les personnes habilitées à recourir contre l'octroi de l'autorisation, il s'agit d'interpréter cette disposition conformément à l'intention du législateur. Dans l'arrêt précité, le Tribunal fédéral, statuant sur la qualité pour recourir de l'acquéreur contractuel d'un bien-fonds qui souhaitait contester l'autorisation délivrée à un fermier se prévalant d'un droit de préemption, a considéré que le législateur ne pouvait avoir volontairement exclu le droit de recourir de l'acquéreur contractuel qui risquait de perdre son acquisition au profit de ce tiers et d'être ainsi lésé dans ses intérêts personnels et juridiquement protégés. Il se justifiait, dès lors, d'interpréter l'article 83 alinéa 3 LDFR en ce sens que l'acquéreur contractuel d'une entreprise ou d'un immeuble agricole devait se voir reconnaître la qualité pour recourir contre l'octroi de l'autorisation délivrée au tiers se prévalant d'un droit de préemption.

c. Dans un autre arrêt, le Tribunal fédéral a considéré que le propriétaire dont l'immeuble allait faire l'objet d'une vente dans le cadre de la réalisation forcée, devait pouvoir sauvegarder son intérêt à obtenir un meilleur prix de réalisation pour la partie non agricole de son immeuble à usage mixte et être autorisé à recourir contre une décision (préparatoire à la vente) de désassujettissement partiel (ATF 129 III 583, consid. 3.1, p. 585).

La situation des recourants ne peut toutefois pas être comparée aux cas tranchés par le Tribunal fédéral dans ces deux arrêt.

En effet, les recourants ne sont pas touchés directement par la décision litigieuse. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la décision ne leur a pas été notifiée en 2001, à l'époque où elle a été prise.

Si M. Martignoni a été directement touché par la décision de vendre le bien-fonds aux enchères dans la faillite de la SI dont il était personnellement débiteur des dettes, les conséquences juridiques des 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 le touchent plus directement (sur les buts poursuivis par la LDFR, cf. art. 1 let. f LDFR ; ATA123/2004 du 8 mars 2005 ; Y. DONZALLAZ, Pratique et jurisprudence du droit foncier rural 1994-1998, p. 192, n° 497 et les références citées). La protection des intérêts publics visés par cette loi est assurée par les autorités de surveillance instituées par la LDFR et les normes cantonales d'application de cette loi. Cette surveillance est assurée, au niveau cantonal, par le service de l'agriculture (art. 12 LALDFR; art. 1 de son règlement d'exécution du 26 janvier 1994 - M 1 10.01) et au niveau fédéral, par l'office fédéral de la justice (art. 89 LDFR et art. 5 al. 1 let. a de l'ordonnance sur le droit foncier rural du 4 octobre 1993 – RS 211.412.110). Certes, il s'avère que si la décision litigieuse était annulée, la SI serait provisoirement réintégrée dans ses droits de propriétaire, jusqu'à la prochaine vente aux enchères - dont il n'est d'ailleurs pas certain qu'elle serait plus favorable à M. Martignoni -, mais ce résultat serait incident et ne saurait fonder la qualité pour agir du recourant (cf. ég. ATF 120 Ib 351 ; 130 III 707).

Mme Fornaro-Torelli, en tant que locataire, n'a pas non plus d'intérêt digne de protection à ce que le transfert de propriété soit annulé, dès lors que ses baux n'ont pas été touchés par la décision attaquée et qu'elle a conservé tous ses droits après la prise de celle-ci.

9. Les recourants n'ayant pas la qualité pour recourir contre la décision attaquée, leur recours sera déclaré irrecevable, sans qu'il soit nécessaire de statuer sur les autres questions de recevabilité que pose leur recours, notamment la question du délai.

Recours du 6 septembre 2004 contre la décision de la CFA du 25 août 2004 déniant la qualité pour agir des recourants dans la procédure de réexamen

10. La décision litigieuse fait suite à un courrier adressé par les recourants à la CFA, dénonçant des faits susceptibles de conduire à la révocation de la décision du 5 juin 2001. Suite à ce courrier, la CFA a ouvert une instruction destinée à examiner la réalité des faits dénoncés. Une procédure de réexamen a été ouverte, qui donnera lieu à une nouvelle décision, confirmant ou révoquant l'autorisation.

11. Dans la décision attaquée, l'autorité intimée a considéré que les recourants intervenaient dans cette procédure comme de simples dénonciateurs, qu'ils ne disposaient donc pas de la qualité de partie et ne pouvaient ainsi se voir conférer les droits qui lui sont attachés (droits d'être entendu, d'accéder au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'être représentés par un avocat, d'obtenir une décision, etc.). Les recourants contestent ce point. Ils considèrent que la décision à prendre touchera directement leurs droits et leurs obligations, et

qu'à ce titre, la qualité de partie dans la procédure de réexamen doit leur être reconnue.

12. Il convient de préciser tout d'abord que le recours, interjeté 10 jours après avoir été notifié aux intéressés, est en tous points recevable, contrairement à ce que soutient la société intimée, qui confond l'examen de la qualité de partie des recourants dans la procédure de révocation – laquelle constitue la question de fond soumise au Tribunal de céans - et leur qualité pour recourir contre la décision leur déniant cette qualité. En tant qu'elle leur refuse le droit d'intervenir comme parties à cette procédure de révocation et les en écarte définitivement, la décision attaquée statue directement sur les droits et les obligations des recourants, qui ont ainsi qualité pour recourir contre celle-ci (ATF 120 Ib 351 consid. 1 b p. 354).

13. a. En droit cantonal genevois, la qualité de partie en procédure non contentieuse est régie par l'article 7 alinéa 1 LPA, qui délimite le cercle des parties aux seules personnes disposant d'un intérêt juridique. Toutefois, lorsqu'un recours de droit administratif est ouvert en dernière instance devant le Tribunal fédéral contre la décision à prendre, c'est la qualité de partie plus large du droit fédéral qui doit prévaloir (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).

b. A teneur de l'article 6 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA - RS 172.021), 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).

Comme on l'a vu, les recourants ne sont pas directement touchés par l'autorisation litigieuse. Pour les mêmes motifs que ceux précédemment exposés, ils ne disposent pas de la qualité de partie contre la décision du 5 juin 2001. C'est

ainsi à bon droit que la CFA leur a dénié cette qualité dans la procédure de réexamen de cette décision.

14. Leur recours sera en conséquence rejeté.

15. Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge des recourants (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

préalablement :

ordonne la jonction des causes A/2502/2003 et A/1842/2004 sous le numéro de procédure A/2502/2003 ;

au fond :

rejette, en tant qu'ils sont recevables, les recours interjetés par Monsieur Alain Martignoni et Madame Elena Fornaro-Torelli contre les décisions de la commission foncière agricole des 5 juin 2001 et 25 août 2004 ;

met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 2'000.-;

dit que, conformément aux articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le présent arrêt peut être porté, par voie de recours de droit administratif, dans les trente jours dès sa notification, par devant le Tribunal fédéral; 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 en trois exemplaires au moins au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyen de preuve, doivent être joints à l'envoi;

communique le présent arrêt à Me François Membrez, avocat de Monsieur Alain Martignoni et de Madame Elena Fornaro-Torelli, à Me Jacques Berta, avocat de EP Elagages et Paysages S.A., à la commission foncière agricole, à l'office fédéral de la justice et au département fédéral de justice et police.

Siégeants : M. Paychère, président, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges,
M. Bellanger, juge suppléant

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :	le président :
M. Tonossi	F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le	la greffière :