

## **BGE 149 II 237**

Bundesgericht (BGE), 2023-02-07, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_149 II 237](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_149_II_237)

FR: ATF 149 II 237

IT: DTF 149 II 237

### **Regeste**

Regeste Art. 2 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 BGG; landwirtschaftliches Grundstück, das in einem Kiesabbauplan einbezogen ist; Anwendungsbereich des BGG. Die Schaffung einer Kiesabbauzone schliesst das darin befindliche landwirtschaftliche Grundstück nicht vom räumlichen Geltungsbereich des BGG aus, wenn die neue Zone, wie im vorliegenden Fall, nicht zu einer Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG gehört (E. 4). Wird das Grundstück hingegen tatsächlich als Kiesgrube genutzt, endet die Unterstellung unter das BGG aufgrund des Ausscheidens aus dem sachlichen Anwendungsbereich dieses Gesetzes (E. 4.2 und 5).

### **Erwägungen**

#### **E. 4**

On distingue entre le champ d'application territorial (ou local) et le champ d'application matériel de la LDFR (cf. ATF 132 III 515 consid. 3.2; arrêt 2C\_543/2020 du 25 mai 2021 consid. 4).

#### **E. 4.1**

Le premier porte sur la nature de la zone en droit de l'aménagement du territoire. En effet, selon l'art. 2 al. 1 LDFR, cette loi s'applique aux immeubles agricoles isolés ou aux immeubles agricoles qui font partie d'une entreprise agricole, qui sont situés en dehors d'une zone à bâtir au sens de l'art. 15 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) (let. a) et dont l'utilisation agricole est licite (let. b).

#### **E. 4.2**

Le champ d'application matériel porte sur la qualification d'immeuble agricole au sens de l'art. 2 al. 1 LDFR. Aux termes de BGE 149 II 237 S. 240 l'art. 6 al. 1 LDFR, il s'agit de l'immeuble qui est approprié à un usage agricole ou horticole, à savoir celui qui, par sa situation et sa composition, peut être exploité sous cette forme. Concrètement, toutes les surfaces qui ne sont pas boisées et qui disposent d'une couche de terre suffisante pour la végétation se prêtent à un usage agricole (cf. ATF 139 III 327 consid. 2.1; ATF 132 III 515 consid. 3.2; arrêt 2C\_543/2020 du 25 mai 2021 consid. 4). La caractéristique de l'aptitude est donc d'abord d'ordre objectif (ATF 139 III 327 consid. 2.1). L'extraction de gravier est une activité non agricole (cf. ATF 128 III 229 consid. 3b; arrêt 2C\_157/2017 du 12 septembre 2017 consid. 3.2, in ZBGR 100/2019 p. 123).

#### **E. 4.3**

Pour déterminer si un immeuble est assujéti à la LDFR, il faut donc commencer par déterminer si la zone considérée est, sur le principe, une zone à bâtir (art. 15 LAT) ou au contraire une zone de non bâtir, à laquelle l'art. 25 al. 2 LAT s'applique (FRANÇOIS

ZÜRCHER, La coordination entre aménagement du territoire et droit foncier rural: Quand? Pourquoi? Comment?, in *Territoire & Environnement*, 2004, ch. 1.3.1 p. 4; également YVES DONZALLAZ, *Traité de droit agraire suisse: droit public et droit privé*, tome 2, 2006, n. 3111 p. 547 s.). La question de l'appartenance à la zone à bâtir est exclusivement régie par le droit fédéral (DONZALLAZ, op. cit., n. 3107 p. 546). Le changement d'affectation d'une parcelle située en zone agricole en zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT a automatiquement pour effet de la soustraire à la LDFR (cf. ZÜRCHER, op. cit., ch. 1.2 p. 2; également DONZALLAZ, op. cit., n. 1925 p. 133).

#### **E. 4.4**

L'aménagement du territoire forme, avec les plans directeurs et les plans d'affectation, ainsi qu'avec les procédures subséquentes d'autorisation de construire et d'éventuelles dérogations, un ensemble dans lequel chaque partie remplit une fonction spécifique (arrêt 1C\_7/2012 du 11 juin 2012 consid. 2.3, in ZBl 114/2013 p. 281).

##### **E. 4.4.1**

Le plan directeur cantonal au sens des art. 6 à 12 LAT détermine entre autres l'orientation future de la planification et de la collaboration entre autorités en précisant notamment les exigences à respecter lors de l'affectation du sol et en ce qui concerne la coordination des différents domaines sectoriels (cf. art. 5 al. 1 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]; ATF 137 III 344 consid. 5.3.1.1).

##### **E. 4.4.2**

Les plans d'affectation ordonnent l'utilisation autorisée du sol et distinguent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles BGE 149 II 237 S. 241 et les zones à protéger (art. 14 LAT) (ATF 137 III 344 consid. 5.3.1.2; arrêt 1C\_7/2012 du 11 juin 2012 consid. 2.3, in ZBl 114/2013 p. 281). Le droit fédéral définit la zone à bâtir (art. 15 LAT), la zone agricole (art. 16 LAT) et la zone à protéger (art. 17 LAT). Selon l'art. 18 al. 1 LAT, le droit cantonal peut prévoir d'autres affectations que les zones précitées. Ces autres zones sont elles aussi soumises aux principes établis par la LAT, notamment en ce qui concerne la séparation des terrains bâtis ou à bâtir et de ceux qui ne le sont pas. Elles doivent donc être classées soit dans la catégorie des zones à bâtir, soit dans celle des zones non constructibles (cf. ATF 143 II 588 consid. 2.5.1; arrêt 1C\_404/2014 du 24 mars 2015 consid. 4.1.1; VINCENT BAYS, *Les surfaces d'assolement*, in AISUF - Travaux de la faculté de droit de l'Université de Fribourg, Nr. 422, 2021, n. 789 p. 413; RUDOLF MUGGLI, in *Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation*, 2016, n° 11 ad art. 18 LAT). Ces "autres zones" que les cantons sont habilités à prévoir dans leur plan d'affectation en vertu de l'art. 18 al. 1 LAT peuvent venir se superposer à une zone à bâtir ou à une zone agricole (BAYS, op. cit., n. 800 p. 421; JEANNERAT/MOOR, in *Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation*, 2016, n° 39 ad art. 14 LAT; ZÜRCHER, op. cit., ch. 1.3.1 p. 4 et note de bas de page). Le Tribunal fédéral a admis une obligation de planification d'affectation pour les grands projets d'extraction et de décharge (cf. ATF 120 Ib 207 consid. 5; arrêt 1C\_616/2014 du 12 octobre 2015 consid. 3.4; 1C\_7/2012 précité du 11 juin 2012 consid. 2.4).

##### **E. 4.4.3**

Les zones nouvellement définies au sens de l'art. 18 LAT se révèlent notamment adéquates lorsque doit être pris en considération, en zone non constructible, un besoin spécifique d'affectation, ou, à l'inverse, en zone constructible, un besoin particulier de protection.

Ainsi, les autres zones de l' art. 18 LAT destinées à répondre à des besoins spécifiques hors des zones à bâtir, telles que les zones d'extraction, sont en principe imposées par leur destination à l'emplacement prévu par le plan d'affectation; elles sont clairement à l'extérieur des zones à bâtir de l' art. 15 LAT et, sous réserve de leur affectation spécifique, obéissent au régime de la zone non constructible (arrêts 1C\_404/2014 du 24 mars 2015 consid. 4.1.1; 1C\_483/2012 / 1C\_485/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2; 1A.115/2003 du 23 février 2004 consid. 2.4 ss; BAYS, op. cit., n. 799 p. 419 s. et les références). A cet égard, la qualification de zone à bâtir à constructibilité restreinte, parfois utilisée pour décrire une zone gravière BGE 149 II 237 S. 242 (cf. BAYS, op. cit., n. 797 p. 418; MUGGLI, op. cit., n° 27 ad art. 18 LAT ), ne permet pas de conclure automatiquement qu'il s'agit d'une zone à bâtir au sens de l' art. 15 LAT (cf. arrêt 1C\_614/2020 du 19 octobre 2021 consid. 3.2 quatrième par.; JEANNERAT/MOOR, op. cit., n° 61 ad art. 14 LAT ). SCHMID-TSCHIRREN/BANDLI indiquent certes que la zone de gravière est à la frontière entre la zone à bâtir et la zone non constructible et qu'il s'agit d'une zone à double fonction: à long terme, agricole, à court terme, à bâtir (in *Das bäuerliche Bodenrecht*, 2 e éd. 2011, n° 13 ad art. 2 LDFR ), mais on ne peut pas déduire de cette dernière fonction, limitée dans le temps, qu'il s'agit d'une zone à bâtir au sens de l' art. 15 LAT . Une telle zone ne doit être admise que si la zone d'extraction doit ensuite être utilisée à des fins d'urbanisation (arrêt 1A.115/2003 du 23 février 2004 consid. 2.5). Enfin, les auteurs qui laissent entendre que le seul changement d'affectation en zone d'extraction entraîne la soustraction à la LDFR (lorsque le périmètre du plan d'affectation correspond à la limite de la parcelle) (cf. MISCHA BERNER, *Rechtsfragen von Eigentum und Bodenschätzen sowie Deponien*, in *Communication de droit agraire*, 2016, cahier 1/3, p. 68; SCHMID-TSCHIRREN/BANDLI, op. cit., n° 13 ad art. 2 LDFR ; STALDER/BANDLI, in *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum BGG*, 2 e éd. 2011, n° 28 ad art. 64 LDFR ) ne peuvent être suivis que si la zone d'extraction est une zone à bâtir selon l' art. 15 LAT .

#### **E. 4.4.4**

Les plans d'affectation ont le plus souvent un effet obligatoire qualifié de négatif. Ils ne comportent, en eux-même, pas d'obligation pour les propriétaires concernés de faire usage des facultés qu'ils leur accordent. Ils visent à empêcher tout usage non conforme à l'affectation de la zone ou tout aménagement ne respectant pas les prescriptions du plan d'affectation (cf. JEANNERAT/MOOR, op. cit., n° 18 ad art. 14 LAT ; THIERRY TANQUEREL, in *Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation*, 2016, n° 25 ad art. 21 LAT ). La force obligatoire du plan d'affectation porte non seulement sur la définition de zones, mais également sur les règles matérielles spécifiquement applicables à ces zones (THIERRY TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2018, n. 1115 p. 385).

#### **E. 4.5**

Pour l'exploitation d'une gravière, le droit cantonal genevois prévoit trois étapes: une phase de planification directrice (plan directeur), une phase de planification d'affectation (plan d'extraction) et une BGE 149 II 237 S. 243 phase d'autorisation (autorisation d'exploiter; art. 3 ss de la loi cantonale du 28 octobre 1999 sur les gravières et les exploitations assimilées [LGEA; rs/GE L 3 10]). L'art. 6 al. 2 LGEA précise que les plans d'extraction définissent les zones de gravières, au sens de l'article 21A de la loi cantonale d'application du 4 juin 1987 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT; rs/GE L 1 30 LaLAT). Aux termes de l'art. 21A LaLAT, les zones de gravières sont destinées à l'exploitation des gravières, selon la LGEA, qui en fixe la procédure d'adoption et d'extinction; elles sont

délimitées, en règle générale, dans la zone agricole; un plan d'extraction en fixe les modalités d'exploitation.

#### **E. 4.6**

En l'occurrence, il ressort des faits de l'arrêt attaqué, qui lie le Tribunal fédéral ( art. 105 al. 1 LTF ), que la parcelle en cause est située, de façon primaire, en zone agricole et fait pour l'heure l'objet d'un usage agricole. Elle est également située dans le périmètre du plan d'extraction, entré en vigueur, xx-xx-xxxx du projet d'exploitation de gravière à "E." adopté par le Conseil d'Etat le 30 octobre 2013. Ce plan d'extraction est limité dans le temps, puisque les parcelles exploitées devront retourner à l'agriculture après remise en état des lieux. Comme déjà exposé ci-avant (cf. supra consid. 4.4.3), le plan d'extraction constitue un plan d'affectation spécial au sens de l' art. 18 LAT et, dans les présentes circonstances, la zone qu'il concerne ne peut pas être considérée comme une zone à bâtir au sens de l' art. 15 LAT . La recourante ne peut ainsi être suivie lorsqu'elle soutient que l'entrée en vigueur du plan d'extraction a pour effet de rendre la parcelle concernée impropre à l'agriculture sous l'angle de l'aménagement du territoire. En effet, elle perd ici de vue que, dans ce cadre, seule est déterminante la question de savoir si la parcelle est affectée ou non à la zone à bâtir au sens de l' art. 15 LAT , ce qui n'est en l'espèce pas le cas. Par ailleurs, la force obligatoire du plan d'affectation porte aussi sur les règles matérielles applicables à la zone (cf. supra consid. 4.4.4), soit y compris sur les règles qui concernent son application sur le plan temporel. Or, dans le cas présent, l'étude d'impact sur l'environnement, liée au plan d'extraction, prévoit que la parcelle en cause pourra être exploitée, au plus tôt, en 2054. Ce plan ne peut donc pas encore déployer ses effets pour l'immeuble concerné. Celui-ci conserve d'ici là une utilité agricole et l'entrée en vigueur du plan précité n'y change rien. BGE 149 II 237 S. 244

#### **E. 4.7**

Enfin, aucun élément ne permet de retenir qu'un usage agricole de la parcelle en cause serait illicite. La condition de l' art. 2 al. 1 let. b LDFR est donc également respectée.

#### **E. 4.8**

L'entrée en vigueur du plan d'extraction n'a ainsi pas eu d'influence sur le respect des conditions de l' art. 2 al. 1 LDFR .

#### **E. 5**

L'exploitation de la gravière entraînera en revanche la fin de l'assujettissement à la LDFR en raison d'une sortie du champ d'application matériel de cette loi (cf. supra consid. 4.2).

#### **E. 5.1**

Le Tribunal fédéral va d'ailleurs dans ce sens lorsqu'il mentionne que les immeubles en principe soumis à la LDFR sont soustraits du champ d'application de celle-ci uniquement pendant la durée de l'exploitation autorisée ("*ausschliesslich während der Zeit des bewilligten Abbaus dem Anwendungsbereich des Gesetzes entzogen*"; ATF 128 III 229 consid. 3c). Cette terminologie laisse en effet entendre que la soustraction à la LDFR n'a lieu qu'une fois l'autorisation d'exploiter octroyée, voire qu'une fois les travaux d'extraction débutés, en raison de l'impossibilité de l'usage agricole que cela comporte. La recourante se réfère en vain à l'arrêt 2C\_157/2017 du 12 septembre 2017 qui recourt à la même terminologie, en précisant notamment que pendant la période précédant et suivant l'extraction autorisée, les immeubles restent soumis à la LDFR ("*in der Zeit vor und nach*

dem bewilligten Abbau sind solche Grundstücke unverändert dem BGGB unterstellt") (consid. 3.2). Certes, il est également mentionné dans cet arrêt qu'une extraction ne pourrait avoir lieu que si une zone d'extraction était créée, ce qui aurait en même temps pour conséquence que l'immeuble ne serait plus soumis à la LDFR ("ein Abbau könnte nur erfolgen, falls eine Abbauzone erstellt würde, was gleichzeitig zur Folge hätte, dass das Grundstück nicht mehr unter das BGGB falle"; consid. 3.3). Cette dernière formulation, qui rappelle la nécessité d'une planification, pourrait certes laisser entendre que le changement d'affectation entraîne, en lui-même, la soustraction à la LDFR. Une telle interprétation serait toutefois incompatible avec les considérations qui précèdent concernant l'affectation à une zone à bâtir au sens de l' art. 15 LAT (cf. supra consid. 4).

### **E. 5.2**

La recourante ne peut rien tirer de l'arrêt 2C\_562/2009 du 23 avril 2010, duquel il ressort qu'un immeuble n'est pas soumis à la LDFR s'il ne s'agit pas d'un terrain adapté à l'agriculture du point de vue de l'aménagement du territoire (consid. 2.2.4.1, in BGE 149 II 237 S. 245 RNR 92/2011 p. 397). En effet, il est rappelé que, dans le cas présent, le terrain en cause se trouve de façon primaire en zone agricole, que la zone d'extraction n'est pas en zone constructible et que le plan d'extraction ne produira ses effets sur ledit terrain que dans une trentaine d'années. L'immeuble en cause peut donc être exploité pour l'agriculture selon le droit sur l'aménagement du territoire. Au surplus, le recours aux termes "nicht um ein landwirtschaftlich geeignetes Grundstück", soit à un terrain qui ne se prête pas à l'agriculture, avec la citation, notamment, de l' art. 6 al. 1 LDFR , indique que la soustraction à la LDFR résulte plus du champ d'application matériel que territorial de cette loi.

### **E. 5.3**

Au demeurant, on relèvera qu'en principe, soit lorsque le terrain n'est pas destiné à l'urbanisation après l'exploitation de la gravière (cf. supra consid. 4.4.3, 2 e par. in fine), la LDFR s'applique à nouveau une fois ladite exploitation terminée et les lieux remis en état (cf. SCHMID-TSCHIRREN/BANDLI, op. cit., n° 13 ad art. 2 LDFR ; EDUARD HOFER, in Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum BGGB, 2 e éd. 2011, n° 15 ad art. 6 LDFR ; DONZALLAZ, op. cit., n. 2042 p. 179) et ce indépendamment de l'existence du plan d'extraction (à ce titre, le droit genevois prévoit toutefois expressément que le plan ne déploie plus d'effet une fois la remise en état des lieux effectuée; art. 22 al. 6 LGEA). Ce constat démontre que le seul fait d'être intégré à un plan d'extraction, non assimilable à une zone à bâtir au sens de l' art. 15 LAT , ne saurait être déterminant. Dans ce contexte, la soustraction à la LDFR résulte d'une sortie du champ d'application matériel de la loi, en raison de l'exploitation autorisée du terrain concerné, et non du champ d'application territorial de celle-ci qui serait due à l'entrée en force du plan d'extraction.

### **E. 6**

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, l'affectation "en zone gravière" n'a pas pour effet de sortir la parcelle du champ d'application territoriale de la LDFR ( art. 2 al. 1 LDFR ). Contrairement à ce que prétend la recourante, l'arrêt attaqué n'est ainsi pas contraire à l' art. 2 al. 1 LDFR .