

BGer 2C_1208/2012 vom 17. Juli 2013

Bundesgericht, 2013-07-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_1208_2012

FR: TF 2C_1208/2012 du 17 juillet 2013

IT: TF 2C_1208/2012 del 17 luglio 2013

Erwägungen

E. 1

L'arrêt attaqué, fondé sur le droit public, soit sur les normes de la loi sur le droit foncier rural, peut être entrepris par la voie du recours en matière de droit public en vertu de l'art. 82 let. a LTF, aucune des exceptions de l'art. 83 LTF n'y faisant obstacle. Depuis le 1^{er} septembre 2008, l'art. 89 LDFR prévoit d'ailleurs expressément cette voie de droit contre les décisions sur recours prises par les autorités cantonales de dernière instance.

Le recourant est particulièrement touché par la décision entreprise de sorte qu'il a la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF). Au surplus, dirigé contre une décision rendue par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF) et déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et en la forme prévue (art. 42 LTF), le recours est, en principe, recevable comme recours en matière de droit public.

E. 2

La question litigieuse consiste à déterminer si la parcelle n° 1 est encore appropriée à un usage agricole au sens de l'art. 6 al. 1 LDFR; si tel ne devait plus être le cas, elle pourrait être soustraite du champ d'application de la loi sur le droit foncier rural. En effet, lorsqu'un immeuble sis hors d'une zone à bâtir - et donc présumé agricole - n'est pas approprié à un usage agricole ou horticole, l'art. 84 LDFR permet au propriétaire de faire constater, par l'autorité compétente, que l'immeuble considéré n'est pas soumis au champ d'application de ladite loi (ATF 132 III 515 consid. 3.3.2 p. 519; 129 III 186 consid. 2 p. 189); le cas échéant, une mention sera inscrite au registre foncier (art. 86 al. 1 let. b LDFR).

E. 2.1

Est agricole l'immeuble approprié à un usage agricole ou horticole (art. 6 al. 1 LDFR), 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 (RNRF 89/2008 224, 5A.14/2006 consid. 2.1 et 2.2.2). La caractéristique de l'aptitude est donc d'abord d'ordre objectif.

E. 2.2

Le fait pour un immeuble d'être soumis au régime de la loi sur le droit foncier rural peut entraîner des conséquences drastiques pour les propriétaires concernés ou pour leurs successeurs. Tel est, par exemple, le cas en matière d'attribution successorale privilégiée d'un immeuble agricole (art. 21 ss LDFR), de préemption des parents (art. 42 al. 2 LDFR), d'améliorations de limites (art. 57 LDFR), d'interdiction de partage matériel (art. 58 ss LDFR), d'autorisation d'acquérir (art. 61 ss LDFR) ou de limitation de la charge maximale (art. 73 ss LDFR). En conséquence, le législateur, désireux de limiter les atteintes à la

garantie constitutionnelle du droit à la propriété (art. 26 Cst.), a mis en place différents correctifs destinés à contenir ces atteintes dans les limites de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs législatifs énoncés à l' art. 1 LDFR . Ainsi en va-t-il de toute une série de situations prévues par les art. 59 et 60 LDFR (exception à l'interdiction de partage matériel et de morcellement des entreprises et immeubles agricoles), 64 LDFR (exceptions au principe de l'exploitation à titre personnel) et 65 LDFR (acquisition par les pouvoirs publics) (cf. YVES DONZALLAZ, Commentaire de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le nouveau droit foncier rural, 1993, ch. 26 p. 22, cité ci-après: Commentaire). En effet, certains biens-fonds situés hors des zones à bâtir ne sont en réalité d'aucune utilité à l'agriculture: ainsi, par exemple, un restaurant de montagne ou une maison d'habitation sans rapport avec une exploitation agricole ne justifient nullement des mesures particulières en faveur de l'agriculture (ATF 132 III 515 consid. 3.3.2 p. 519; FRANÇOIS ZÜRCHER, La coordination entre aménagement du territoire et droit foncier rural: Quand? Pourquoi? Comment?, in Territoire & Environnement, 2004, p. 1 ss, ch. 1.2 p. 2).

La volonté de prendre en compte la situation particulière qui se présente en cas d'usage non agricole durable de bien-fonds objectivement susceptibles d'être affectés à l'agriculture et situés en zone agricole ressort déjà du Message du 19 octobre 1988 à l'appui des projets de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) et de la loi fédérale sur la révision partielle du CC et du CO (ci-après: le Message). Ainsi, ce message relève que "la caractéristique de l'aptitude est d'abord d'ordre objectif, mais l'on doit cependant aussi tenir compte de l'utilisation effective durant de longues années" (FF 1988 III 917 ch. 221.3 art. 6; arrêt 5A.4/2000 du 1

er septembre 2000 consid. 2b). Ce tempérament de la règle de l'appréciation objective, qui était déjà largement admis sous le régime de l'ancien droit successoral paysan (voir les références chez DONZALLAZ, Commentaire, p. 44, n.d.p. n° 126), semble, pour la loi sur le droit foncier rural, unanimement admis par la doctrine (parmi d'autres, cf. Bruno Beeler, Bäuerliches Erbrecht gemäss dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) vom 4. Oktober 1991, 1998, p. 66; SANDRA DOSIOS PROBST, La loi sur le droit foncier rural: objet et conditions du droit à l'attribution dans une succession ab intestat, 2002, p. 76; CAROLINE EMERY, Le droit de préemption en droit foncier rural, 2005, p. 47; Eduard Hofer, in Das bäuerliche Bodenrecht, 2e éd., 2011, ch. 16 ad art. 6; THOMAS MEYER, Erbteilung im bäuerlichen Erbrecht, in Ausgewählte Aspekte der Erbteilung, 2005, p. 85 ss, spéc. p. 96;

le même , Der Gewinnanspruch der Miterben im bäuerlichen Bodenrecht (Art. 28 ff. BGBB), 2004, p. 105; YVES DONZALLAZ, Commentaire, ch. 81 ad art. 6, p. 44;

le même , Pratique et jurisprudence de droit foncier rural - 1994/1998 -, 1999, ch. 62 ad art. 6, p. 51, ci-après cité: Pratique;

le même , Traité de droit agraire suisse: droit public et droit privé, tome II, 2006, ch. 2035, p. 177, cité ci-après: Traité).

La jurisprudence du Tribunal fédéral et des autorités cantonales a également mis en oeuvre cette règle (cf. RNR 89 2008 224, 5A.14/2006; arrêt 5A.4/2000 précité, cf. aussi les références aux arrêts cantonaux chez DONZALLAZ, Pratique, ch. 62 ss ad art. 6, p. 51). L'arrêt entrepris cite aussi la jurisprudence genevoise "constante" (ATA/189/2012 du 3 avril 2012; ATA/564/2003 du 23 juillet 2003) qui va dans le même sens.

Destinée à éviter des conséquences choquantes (HOFER, ch. 16 ad art. 6), cette prise en compte de l'affectation subjective d'un immeuble peut ainsi aboutir à soustraire au régime de la loi sur le droit foncier rural, entre autres éléments, un parc attaché à une villa et qui, situé en zone agricole, se prêterait aussi, sur la base de critères purement objectifs, à un usage agricole ou horticole (cf. YVES DONZALLAZ, Traité, ch. 2035 p. 177, avec les références à la jurisprudence cantonale). Dans la mesure où le but de la loi n'est nullement de faire de tels biens des immeubles agricoles, il est jugé raisonnable de les soustraire à ce régime (cf. la doctrine mentionnée ci-dessus).

E. 3

Une telle exception à l'application de la loi sur le droit foncier rural doit, par principe, être limitée à des situations singulières; elle ne saurait conduire à vider de sens la règle en la contournant (cf. Hofer, ch. 16 ad art. 6). La composante subjective, qui doit dès lors être prise en compte, ne peut ainsi revêtir qu'une portée subsidiaire (RNRF 89 2008 224, 5A.14/2006 consid. 2.2.3, avec référence à la doctrine). Dès lors qu'elle est de nature à faire perdre au terrain sa nature agricole, elle ne peut être déterminante qu'à des conditions strictes. On en retiendra trois:

E. 3.1

Le Message précise tout d'abord que l'usage non agricole doit durer depuis de longues années (FF 1988 III 917 n° 221.3), sans pour autant en préciser la durée. La jurisprudence du Tribunal fédéral a confirmé ce principe (arrêt 5A.4/2000 précité consid. 2b), qui doit être appliqué de façon stricte afin d'éviter tout comportement abusif. En effet, un usage non agricole ayant persisté suffisamment longtemps permet d'éviter toute tentative de contournement de la loi par une politique du fait accompli. Il n'y a, toutefois, pas lieu de fixer cette durée de manière abstraite, dans la mesure où les circonstances nécessitent de laisser une certaine marge d'appréciation aux autorités; elle ne saurait toutefois être inférieure à quelques dizaines d'années. Le Tribunal fédéral a ainsi jugé insuffisant un usage non agricole d'une dizaine d'années (arrêt 5A.4/2000 précité).

E. 3.2

Il faut, ensuite, que l'usage agricole ne soit pas non plus envisageable pour l'avenir. L'approche doit, cependant, être concrète et une telle possibilité doit reposer sur des éléments objectifs autres que la seule nature agricole du sol. A défaut, les parcs en question relèveraient toujours du champ d'application de la loi sur le droit foncier rural. Le long usage non agricole passé permet d'ailleurs souvent de présumer, à défaut d'éléments nouveaux, qu'il en sera de même pour l'avenir. Ainsi suffit-il qu'un tel usage non agricole futur soit seulement vraisemblable (arrêt 5A.4/2000 précité consid. 2b).

E. 3.3

A cela s'ajoute encore que les installations qui ont été érigées sur le terrain doivent l'avoir été de manière légale, que ce soit par le biais d'une autorisation au sens des art. 22 et 24 ss de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), ou encore qu'elles aient été implantées avant l'entrée en force de cette loi, respectivement lorsque l'immeuble se trouvait dans une zone alors constructible (art. 24c LAT). Le Tribunal fédéral a, ainsi, refusé de soustraire du champ d'application de la loi sur le droit foncier rural un immeuble situé en zone agricole et partiellement goudronné, affecté à des fins d'entreposage par une société de travaux publics, au motif que "le propriétaire a lui-même créé ou, comme en l'espèce, a laissé s'établir une situation de fait qui ne correspond pas à la

destination de son terrain et qui est incompatible avec la législation applicable en matière d'aménagement du territoire" (RNRF 89 2008 224, 5A.14/2006 consid. 2.3.2).

E. 4

En l'espèce, la situation décrite par l'arrêt entrepris correspond en tous points aux exigences de la jurisprudence. En effet, la parcelle n° 1, sur laquelle sont plantés de nombreux arbres d'ornement, une haie d'essences variées, ainsi qu'un verger, est clôturée et utilisée comme parc d'agrément depuis une quarantaine d'années. La piscine qui y est aménagée a été autorisée par le département compétent, le 18 octobre 1979. Bien que ce fait ne soit pas déterminant, une très grande partie des parcelles limitrophes sont également des parcelles d'agrément soustraites au régime de la loi sur le droit foncier rural pour des motifs divers. Contrairement à ce que pense la Cour de justice, le fait que l'environnement général soit agricole n'est pas propre, à lui seul, à empêcher la soustraction de l'immeuble du champ d'application de la loi. En effet, à l'exception de cas où seule la parcelle concernée est constitutive de la zone agricole (p. ex. dans l'arrêt de la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève ATA/861/2010 où le seul autre immeuble originairement agricole était un golf), les cas de figure prévus par le Message, la jurisprudence et la doctrine prennent toujours en compte un immeuble incorporé à une zone agricole plus vaste. Il est ainsi insuffisant de retenir l'existence d'autres immeubles agricoles, plus ou moins proches, pour faire obstacle à la soustraction du champ d'application de la loi sur le droit foncier rural, en partant de la présomption qu'un usage agricole futur demeure possible. L'expérience démontre au contraire qu'une propriété de maître avec jardin et piscine conserve cet usage, pour des motifs économiques évidents.

Les conditions fixées pour la soustraction de la parcelle n

o 1 du champ d'application de la loi sur le droit foncier rural sont donc réalisées.

E. 5.1

L'art. 4a de l'ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural (ODFR; RS 211.412.110), introduit par l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), entrée en vigueur le 1

er septembre 2000, a la teneur suivante:

"1. Dans la procédure d'octroi d'une dérogation à l'interdiction de partage matériel ou de morcellement de même que dans la procédure d'octroi d'une décision en constatation y relative ou de non-application de la LDFR, l'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de cette loi transmet le dossier pour décision à l'autorité cantonale compétente en matière de construction hors de la zone à bâtir (art. 25 al. 2 LAT) lorsqu'une construction ou une installation se trouve sur le bien-fonds concerné et qu'elle est située hors de la zone à bâtir au sens du droit de l'aménagement du territoire.

2. L'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de la LDFR ne se prononce alors que s'il existe une décision exécutoire fondée sur le droit de l'aménagement du territoire et constatant la légalité de l'affectation de la construction ou de l'installation.

3. Il n'est pas nécessaire de procéder à la coordination des procédures s'il est évident:

a. qu'aucune dérogation au sens de la LDFR ne peut être accordée; ou

b. que le bien-fonds considéré doit rester soumis à la LDFR."

Cette disposition et l' art. 49 OAT imposent aux autorités compétentes en matière de loi sur le droit foncier rural et de construction hors de la zone à bâtir de coordonner leurs procédures (voir, p. ex., RNRF 89 2008 224, 5A.14/2006 consid. 2.3.1; RNRF 87 2006 286, 5A.22/2003 consid. 5.2). Précédemment, la jurisprudence avait déjà estimé que l'autorité saisie d'une demande de morcellement devait requérir l'approbation de l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire; les deux procédures, que les cantons étaient libres d'aménager, devaient être coordonnées d'office; une autorisation de désaffectation de bâtiments ou d'installations devait être accompagnée d'une autorisation relative à l'affectation future (ATF 125 III 175 consid. 2c p. 178, spéc. p. 180).

Pour soustraire un bâtiment du champ d'application de la loi sur le droit foncier rural, il faut donc une autorisation du droit de l'aménagement du territoire attestant que le bâtiment peut subsister comme exception licite hors zone à bâtir (art. 24 à 24d LAT) ou comme étant nouvellement conforme à la zone (art. 16a LAT), et une autorisation de droit foncier rural sur la base de laquelle la soustraction est effectuée (RNRF 90 2009 270, 5A.2/2007 consid. 3.2; Reinhold Hotz, Les répercussions de la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT] sur la loi fédérale sur le droit foncier rural [LDFR], in Territoire et Environnement 2000, p. 1 ss, no 26 p. 17).

E. 5.2

Le cas d'espèce porte sur une décision de constatation de non application de la loi sur le droit foncier rural, de sorte que, dans cette mesure, l' art. 4a ODFR s'applique. Dans de telles circonstances, l'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de la loi sur le droit foncier rural ne se prononce que s'il existe une décision exécutoire fondée sur le droit de l'aménagement du territoire et constatant la légalité de l'affectation de la construction ou de l'installation. Tel est le cas ici, dans la mesure où la seule installation nécessitant une procédure d'autorisation est la piscine et qu'il n'est pas contesté que celle-ci a été construite sur la base d'une autorisation entrée en force émanant de l'autorité compétente en la matière.

La présente situation ne correspond cependant pas à celles que le législateur voulait régler en adoptant la norme de coordination ici analysée; celles-ci ont, en effet, trait, en principe, à la soustraction d'un bâtiment initialement autorisé de manière conforme à la zone agricole au regard de sa désaffectation (p. ex. un hangar agricole, cf. RNRF 90 2009 270, 5A.2/2007). Tel ne saurait être le cas d'une piscine, de sorte que sa soustraction du champ d'application de la loi sur le droit foncier rural ne pose aucun problème de coordination avec la loi sur l'aménagement du territoire.

E. 6

Il résulte de ce qui précède que le recours, fondé, doit être admis et l'arrêt attaqué réformé en ce sens que la requête du recourant, tendant à faire constater que la parcelle n° 1 de la commune de Y._____ est exclue du champ d'application de la loi sur le droit foncier rural, est admise.

L'affaire sera renvoyée à l'autorité cantonale pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure cantonale (cf. art. 67 et 68 al. 5 LTF).

Il n'est pas prélevé de frais (art. 66 al. 4 LTF) et le recourant, assisté d'un avocat, a droit à des dépens (art. 68 al. 1 et 2 LTF).

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