

GE_GERICHTE ATA/181/2022 vom 22. Februar 2022

GE Cour de justice, 2022-02-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_181_2022

FR: GE_GERICHTE ATA/181/2022 du 22 février 2022

IT: GE_GERICHTE ATA/181/2022 del 22 febbraio 2022

Regeste

Résumé: Parcelle située en zone agricole, incluse dans un périmètre du plan d'extraction de gravière. Elle ne sera toutefois exploitée à ce titre que dans environ trente ans.

Contrairement à ce que soutiennent les parties intimées, ce n'est pas l'entrée en force du plan d'extraction qui constitue le moment décisif permettant de sortir le terrain du champ d'application de la LDFR mais le moment de la délivrance de l'autorisation d'exploiter la parcelle à titre de gravière. La parcelle en cause est d'ailleurs actuellement affermée et cultivée. Elle est donc appropriée à un usage agricole au sens de l'art. 6 al. 1 LDFR et doit donc rester soumise au champ d'application de la LDFR. Recours admis.

Erwägungen

E. 22

juin 1979 (LAT - RS 700), les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir (art. 15 LAT), les zones agricoles (art. 16 ss LAT), les zones à protéger (art. 17 LAT) et les autres zones et territoires, prévus par le droit cantonal (art. 18 LAT) (al. 2). Les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (art. 21 al. 1 LAT).

d. Selon la doctrine, l'obligation de diviser le territoire en diverses zones d'affectation n'interdit pas d'effectuer des superpositions de zones. Si une zone agricole ne peut par essence pas se superposer à une zone à bâtir, une zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT ou l'une des « autres zones » que les cantons sont habilités à prévoir dans leur plan d'affectation en vertu de l'art. 18 al. 1 LAT, peut évidemment se superposer à une zone à bâtir ou à une zone agricole (Eloi JEANNERAT et Pierre MOOR in Heinz AEMISEGGER/Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN [éd], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, n. 39 ad art. 14 LAT). 4)

Dans le canton de Genève, la loi sur les gravières et exploitations assimilées du 28 octobre 1999 (LGEA - L 3 10) s'applique aux exploitations à ciel ouvert de gravier, sable et argile (art. 1 al. 1 LGEA).

Selon l'art. 2 LGEA, le but de la loi est de notamment planifier l'extraction des matériaux nécessaires aux constructions et aménagements publics et privés en vue d'une utilisation rationnelle du territoire et des ressources naturelles (al. 1 let. a). La poursuite de cet objectif doit tenir compte de la nécessité de protéger les sols des parcelles sur lesquelles sont exploitées des gravières, de leur ouverture à la remise en état des lieux à la fin de l'exploitation (al. 2 let. d).

L'art. 4 LGEA prévoit qu'aucune gravière ne peut être ouverte en dehors des périmètres fixés par le plan directeur (al. 1). Le plan directeur fait partie du schéma directeur cantonal, au sens de l'art. 7 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) (al. 2). Il comporte l'inventaire des territoires déjà exploités, en cours d'exploitation,

- 11/17 - A/3081/2021 ainsi que des zones exploitables et des zones d'attente, dans le respect des objectifs définis à l'art. 2 al. 2 LGEA (al. 3).

Aux termes de l'art. 5 al. 1 LGEA, le plan directeur des gravières est élaboré par le département chargé de l'environnement, à savoir le département du territoire.

Conformément à l'art. 6 LGEA, les plans d'extraction sont des plans d'affectation adoptés par le Conseil d'État (al. 1). Ces plans définissent les zones de gravières (al. 2).

L'art. 7 LGEA prévoit que les plans d'extraction doivent permettre d'effectuer une pesée globale de tous les intérêts concernant l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, la gestion des eaux et la protection de la nature et du paysage et contenir, notamment la délimitation du périmètre de la zone d'extraction et des surfaces propres à l'extraction (al. 1 let. a). Les plans d'extraction font l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement lorsque la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01) le prescrit (al. 2 1ère phr.).

Nul ne peut ouvrir une gravière avant que le département n'ait délivré une autorisation d'exploiter (art. 8 al. 1 LGEA). L'autorisation peut être assortie de conditions et de charges conformes au plan d'extraction de gravière et au résultat de l'étude ou de la notice d'impact (art. 11 al. 2 LGEA).

L'art. 22 LGEA prévoit qu'à l'achèvement du remblayage, l'exploitant effectue les travaux nécessaires pour que les lieux soient remis en état conformément aux dispositions du plan d'extraction de gravière et de l'autorisation d'exploiter (al. 1). Au terme du contrôle effectué par le département, la zone de gravières créée par le plan d'affectation du sol au sens de l'art. 6 LGEA ne déploie plus d'effets. Le Conseil d'État en prend acte par un arrêté publié dans la FAO (al. 6). 5) a. Selon l'art. 1 al. 1 LDFR, la LDFR a pour but d'encourager la propriété foncière rurale et en particulier de maintenir des entreprises familiales comme fondement d'une population paysanne forte et d'une agriculture productive, orientée vers une exploitation durable du sol, ainsi que d'améliorer les structures (let. a), de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel, y compris celle du fermier, en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles (let. b), de lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles (let. c).

Aux termes de son art. 2 al. 1 LDFR, la loi s'applique aux immeubles agricoles isolés ou aux immeubles agricoles faisant partie d'une entreprise agricole qui sont situés en dehors d'une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT (let. a) et dont l'utilisation agricole est licite (let. b).

- 12/17 - A/3081/2021

Selon l'art. 6 al. 1 LDFR, est agricole l'immeuble approprié à un usage agricole ou horticole.

L'art. 3 al. 1 LaLDFR prévoit que les immeubles situés en zone agricole qui ne sont pas appropriés à un usage agricole ou horticole sont exclus du champ d'application de la LaLDFR par décision de l'autorité compétente, fixée à l'art. 9 LaLDFR, à savoir la CFA.

b. Selon le Tribunal fédéral, est agricole l'immeuble approprié à un usage agricole ou horticole (champ d'application matériel ; art. 6 al. 1 LDFR ; ATF 132 III 515 consid. 3.2 ; 128 III 229 consid. 2), à savoir celui qui, par sa situation et sa composition, peut être

exploité sous cette forme. En faisant abstraction des aires forestières, toutes les surfaces qui ne sont pas boisées et qui disposent d'une couche de terre suffisante pour produire de la végétation se prêtent à un usage agricole (ATF 139 III 327 consid. 2.1) ; parmi celles-ci, on trouve les prairies, les champs, les surfaces cultivables, les cultures fruitières et les pâturages (arrêts du Tribunal fédéral 2C_14/2020 du 18 juin 2020 consid. 5.1 ; 2C_1068/2019 du 26 mai 2020 consid. 2.1 et les arrêts cités). La caractéristique de l'aptitude est donc d'abord d'ordre objectif (ATF 139 III 327 consid. 2.1). Elle est néanmoins tempérée par une composante d'ordre subjectif, à savoir la prise en compte de l'usage effectif qui est fait de l'immeuble. Cette composante ne revêt qu'une portée subsidiaire. Dès lors qu'elle est de nature à faire perdre au terrain sa nature agricole, elle ne peut être déterminante qu'à trois conditions strictes : l'usage non agricole doit durer depuis quelques dizaines d'années, il ne doit plus être envisageable pour l'avenir et les installations qui ont été érigées sur le terrain doivent l'avoir été de manière légale (ATF 139 III 327 consid. 2.2 et 3).

c. Dans un dossier afférent à l'exploitation d'une gravière (extraction de gravier et de sable), activité industrielle empêchant un usage agricole tant que durait l'exploitation, le Tribunal fédéral a considéré que, bien que l'immeuble soit en principe assujéti à la LDFR, il devait être soustrait au champ d'application de cette loi pendant la durée – temporaire – de l'autorisation d'exploiter des ressources du sol (ATF 128 III 229 consid. 3b et 3c = JdT 2003 I 123 ; Eduard HOFER, in Christoph BANDLI et autres, Le droit foncier rural, Commentaire de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991, 1998, n. 15 ad art. 6 LDFR).

Le Tribunal fédéral a également considéré qu'une autorisation d'exploiter des ressources minérales ou une décharge permettait d'autoriser temporairement une utilisation non agricole modifiant le sol. Pendant cette période, les immeubles soumis à la LDFR échappent au champ d'application de la loi, car l'exploitation nécessite en principe un changement d'affectation et l'immeuble sort ainsi du champ d'application de la loi (art. 2 al. 1 let. a LDFR ; ATF 128 III 229 consid. 3c ; Eduard HOFER, in Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum BGG, 2ème édition, 2011, n. 15 ad art. 6 LDFR). Pendant la période précédant et suivant

- 13/17 - A/3081/2021 l'exploitation autorisée, de tels immeubles restent soumis sans changement à la LDFR (arrêt du Tribunal fédéral 2C_157/2017 du 12 septembre 2017 consid. 3.2).

La doctrine précise également qu'aussi longtemps que l'extraction n'est pas autorisée, la surface concernée demeure assujéti à la LDFR (Eduard HOFER, in Christoph BANDLI et autres, op. cit., n. 15 ad art. 6 LDFR). 6)

En l'espèce, la parcelle n° 1 _____ est située en zone agricole et dans le périmètre du plan d'extraction de gravière, ce qu'aucune des parties ne conteste.

Il est également acquis par les parties, conformément à l'ATF 128 III 229 consid. 3b et 3c, que, pendant l'exploitation du gravier, le terrain ne sera plus approprié à un usage agricole.

Les parties divergent toutefois sur le moment à partir duquel la parcelle n'est plus soumise aux prescriptions du droit foncier rural. Pour l'OCAN, la délivrance de l'autorisation d'exploiter constitue le moment décisif, alors que pour les parties intimées, il s'agit de l'entrée en force du plan d'extraction de gravière.

La position de l'OCAN doit être suivie.

En effet, la parcelle en cause est actuellement affermée par M. F_____ qui la cultive. Le bien-fonds en cause fait donc l'objet, pour le moment, d'un usage agricole, en conformité avec les art. 2 al. 1 et 6 al. 1 LDFR.

Il ne ressort en outre pas du dossier que la parcelle n° 1_____ serait au bénéfice d'une autorisation d'exploiter une gravière, autorisation qui d'ailleurs ne pourrait être octroyée pas avant 2054 selon le RIE, de mars 2013.

Le fait que le bien-fonds se trouve dans le périmètre du plan d'extraction de gravière en force ne modifie en rien son affectation actuelle et pour les plus de trente ans à venir. Partant, il demeure soumis à la LDFR, puisqu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral précitée que pendant la période précédant et suivant l'exploitation autorisée, la parcelle reste soumise sans changement à cette loi. La doctrine précitée va également dans ce sens.

En outre, une décision de non-assujettissement priverait le fermier de son droit de préemption légal (art. 47 LDFR), ce qui irait à l'encontre des buts de la LDFR qui vise notamment au maintien d'entreprises familiales comme fondement d'une population paysanne forte et d'une agriculture productive, ainsi que le renforcement de la position de l'exploitant à titre personnel, y compris celle du fermier (art. 1 al. 1 let. a et b LDFR). Il ressort en outre de la promesse de vente et d'achat conclue le 20 mai 2021 que A_____ est chargée de mettre fin aux relations contractuelles liant MM. B_____ au fermier (art. 21 2ème par. de la convention), ce qui constitue un indice supplémentaire de la volonté de l'intimée d'évincer prématurément le fermier.

- 14/17 - A/3081/2021

La jurisprudence du Tribunal fédéral a d'ailleurs posé le principe selon lequel le but de politique agricole de LDFR n'est pas simplement de maintenir le statu quo, mais de renforcer la position des exploitants à titre personnel et de privilégier l'attribution des immeubles à de tels exploitants lors de chaque transfert de propriété, c'est-à-dire de réellement promouvoir le principe de l'exploitation à titre personnel. La LDFR cherche, dans cette mesure, à exclure du marché foncier tous ceux qui visent à acquérir les entreprises et les immeubles agricoles principalement à titre de placement de capitaux ou dans un but de spéculation (ATF 145 II 328 consid. 3.3.1 et les arrêts cités). À ce titre, le maintien de l'assujettissement à la LDFR de la parcelle concernée permet également d'éviter l'acquisition de ce bien-fonds à des fins spéculatives, ce d'autant plus, qu'en l'occurrence, l'exploitation de la parcelle en gravière n'est prévue qu'en l'an 2054 au plus tôt.

La jurisprudence citée par la CFA et qu'elle voudrait voir être appliquée par analogie ne lui est d'aucun secours.

En effet, l'ATA/857/2014 du 1er novembre 2014 concernait l'assujettissement à la LDFR d'un immeuble sis en zone de développement avec zone primaire agricole ; cas réglé spécifiquement par une disposition légale, soit l'art. 10A du règlement d'exécution de la loi d'application de la LDFR du 26 janvier 1994 (RaLDFR - M 1 10.01). Dans cet arrêt, la chambre administrative a précisé qu'il ressortait tant de la LaLAT que de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35) que la délimitation d'une zone de développement par le Grand Conseil ne suffisait pas à elle seule pour l'application des normes de ladite zone. Ces dernières n'étaient applicables qu'après autorisation du

Conseil d'État ou renonciation de ce dernier à l'établissement d'un plan localisé de quartier (ci-après : PLQ). Les normes de la zone primaire, en l'espèce agricole, restaient donc applicables à la zone de développement constructible aussi longtemps que le Conseil d'État n'avait pas autorisé leur application en approuvant un PLQ, assorti d'un règlement, et les conditions particulières applicables au projet ou renoncé à l'établissement d'un PLQ. Préalablement à cette autorisation du Conseil d'État ou renonciation, l'immeuble demeurait hors zone à bâtir et dans le champ d'application de la LDFR.

Certes, un PLQ et un plan d'extraction de gravière constituent des plans d'affectation spéciaux. Néanmoins, le PLQ s'applique dans une zone destinée à être affectée notamment à l'habitat, ce qui n'est pas le cas du plan d'extraction de gravière pour lequel la constructibilité est restreinte au projet d'exploitation, ce d'autant plus que l'exploitation est prévue uniquement pour une période déterminée et que les lieux doivent être remis en état en application de l'art. 22 LGEA. Aucun parallèle ne peut donc être dressé entre le présent dossier et le régime applicable aux zones de développement.

- 15/17 - A/3081/2021

Compte tenu de ces éléments et contrairement à ce que soutiennent les intimées, c'est au moment de l'entrée en force de l'autorisation d'exploiter la gravière que la parcelle n° 1 _____ sortira du champ d'application de la LDFR.

Le grief de l'OCAN est bien fondé.

La décision de constatation de non-assujettissement à la LDFR de la parcelle n° 1 _____ doit en conséquence être annulée et le recours de l'OCAN admis. 7)

Par surabondance de moyens, l'OCAN a invoqué la question d'une autorisation d'acquérir la parcelle.

a. L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'elle ou il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/1301/2020 du 15 décembre 2020 consid. 2b). La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés. Ainsi, si une recourante ou un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, elle ou il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/1301/2020 précité consid. 2b).

Ainsi, l'autorité de recours n'examine pas les prétentions et les griefs qui n'ont pas fait l'objet du prononcé de l'instance inférieure, sous peine de détourner sa mission de contrôle, de violer la compétence fonctionnelle de cette autorité-ci, d'enfreindre le principe de l'épuisement des voies de droit préalables et, en définitive, de priver les parties d'un degré de juridiction (ATA/1390/2021 du 21 décembre 2021 consid. 2a et les références citées).

b. En l'espèce, la décision contestée, qui répond à la requête déposée par A _____ le 3 juin 2021, porte exclusivement sur la question de l'assujettissement à la LDFR de la parcelle n°

1 _____ et non pas sur la question d'une autorisation d'acquérir ladite parcelle. Cette problématique est d'ailleurs régie par d'autres dispositions et conditions légales (art. 61 et ss LDFR) que celles examinées dans le cadre du contrôle de la décision attaquée comme vu ci-dessus.

Dès lors que l'objet de la procédure administrative ne peut se modifier qualitativement au fil du litige, que, comme vu ci-dessus, le grief de l'OCAN a été

- 16/17 - A/3081/2021 admis et que la CFA ne s'est pas prononcée à propos de l'examen des conditions d'une autorisation d'acquérir le bien-fonds concerné, cette question exorbitante au litige ne sera pas traitée. 8)

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de A_____, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et il ne sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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