

GE_GERICHTE ATA/487/2022 vom 10. Mai 2022

GE Cour de justice, 2022-05-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_487_2022

FR: GE_GERICHTE ATA/487/2022 du 10 mai 2022

IT: GE_GERICHTE ATA/487/2022 del 10 maggio 2022

Regeste

Résumé: Recours contre le refus de la CFA d'autoriser la constitution d'une servitude en faveur de deux habitations sur une partie d'une parcelle sise en zone agricole, qui avait fait l'objet d'un remaniement parcellaire. Ce refus faisait suite à une demande similaire qui visait à désassujettir cette même fraction de parcelle, afin de la rattacher aux habitations pour leur servir de jardin d'agrément. Cas d'espèce particulier, car le remaniement parcellaire interdit de procéder subséquemment à de nouvelles divisions. Or, autoriser la création d'une telle servitude aurait eu pour effet de rattacher l'usage d'un terrain agricole, pour une durée indéterminée et sans frais, à des habitations sans aucun lien avec l'agriculture. Cette opération avait donc pour résultat et effet de contourner les décisions négatives précédentes de la CFA et de l'OCAN, sans autre motif que la convenance personnelle des habitants. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 26

septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2)

Les recourants sollicitent un transport sur place.

a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (arrêts du Tribunal fédéral 2C_545/2014 du 9 janvier 2015 consid. 3.1 ; 2D_5/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3).

Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 136 I 229 consid. 5.2 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3).

b. En l'espèce, les recourants motivent leur requête par leur souhait que la chambre de céans puisse apprécier elle-même l'état des lieux, l'âge des plantations et divers éléments permettant, selon eux, de démontrer que l'affectation non agricole de la surface constituant le jardin d'agrément daterait de plusieurs décennies.

Toutefois, la chambre administrative dispose d'un dossier complet, comprenant notamment plusieurs photos lui permettant de se prononcer sur les griefs soulevés en toute connaissance de cause.

Il ne sera dès lors pas donné suite à la requête des recourants.

- 7/12 - A/4122/2021 3)

Le litige porte sur la décision de la CFA du 12 octobre 2021, rejetant la requête en autorisation de constituer une servitude de jardin sur une partie de la parcelle no 13'490, devenue le no 4'813, sise exclusivement en zone agricole, formée par Mme A_____ et M. B_____.

a. Les immeubles, les ouvrages, les installations et les bâtiments ruraux ayant fait l'objet de contributions de la Confédération ne doivent pas être utilisés à des fins autres qu'agricoles pendant les vingt ans qui suivent le versement du solde des contributions fédérales ; en outre, les terrains ayant été compris dans le périmètre d'un remaniement parcellaire ne doivent pas être morcelés (art. 102 al. 1 de la loi fédérale sur l'agriculture - LAgr - RS 910.1).

Celui qui contrevient à l'interdiction de désaffecter et de morceler doit rembourser les contributions reçues de la Confédération et réparer les dommages causés par la désaffectation ou le morcellement (art. 102 al. 2 LAgr).

Le canton peut autoriser des dérogations à l'interdiction de désaffecter et de morceler lorsque des motifs importants le justifient. Il décide si les contributions doivent être restituées intégralement ou en partie ou s'il renonce au remboursement (art. 102 al. 3 LAgr).

b. Aux termes de l'art. 35 al. 3 OAS, il est interdit de morceler des terres ayant fait l'objet d'un remaniement parcellaire.

L'art. 36 OAS précise que sont notamment considérés comme motifs importants justifiant l'autorisation de désaffecter et de morceler : l'assignation exécutoire à une zone à bâtir, une zone de protection ou une autre zone d'affectation non agricole (let. a) ; une autorisation de construire exécutoire délivrée en vertu de l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) (let. b) ; l'inutilité, du point de vue de l'agriculture, de la reconstruction de bâtiments et d'installations détruits par un incendie ou une catastrophe naturelle (let. c) ; l'utilisation pour une construction de la Confédération, pour les chemins de fer fédéraux ou pour les routes nationales (let. d) ; les reconversions de production souhaitées par la politique agricole, pour autant que le versement du solde de la contribution remonte à au moins dix ans (let. e).

Lorsque le canton autorise la désaffectation ou le morcellement, il décide simultanément de la restitution des contributions (art. 37 al. 1 OAS). Des exceptions suivent.

c. Selon les « commentaires et instructions du 1er janvier 2019 relatifs à l'OAS » (état le 31 octobre 2018 ; ci-après : instructions) de l'office fédéral de l'agriculture (ci-après : OFAG), l'énumération de l'art. 36 OAS n'est pas

- 8/12 - A/4122/2021 exhaustive. La réglementation des dérogations à l'interdiction de morceler telle qu'elle est prévue dans l'OAS est plus restrictive que les dispositions correspondantes de l'art. 58 ss LDFR, car elle s'applique à des immeubles ayant été regroupés avec l'aide financière des pouvoirs publics (instructions, p. 50). Les dispositions de la LAgr prévalent donc sur celles de la LDFR si elles sont plus strictes que celles-ci, conformément au principe *lex specialis derogat generali* (ATA/987/2020 du 6 octobre 2020 consid. 5e).

d. Selon la jurisprudence, l'interdiction de morceler a pour but de prolonger aussi longtemps que possible l'effet recherché lors de l'octroi des subsides pour des entreprises

d'améliorations foncières, c'est-à-dire de conserver les avantages résultant de ces opérations afin de maintenir les biens-fonds concernés à la disposition de leurs exploitants. Les motifs importants justifiant une dérogation à l'interdiction de morceler au sens de l'art. 102 al. 3 LAgr ne sont définis ni dans la loi, ni dans les travaux préparatoires de l'actuelle ou de l'ancienne loi sur l'agriculture. L'existence de justes motifs est donc une question d'appréciation qui doit être résolue en conformité avec le sens et le but de la loi, dans le respect du principe de l'égalité de traitement. L'autorité doit procéder à une pesée des intérêts en présence, soit entre l'intérêt public à voir la répartition des biens-fonds maintenue telle qu'elle a été fixée lors de la réunion parcellaire et l'intérêt privé du propriétaire à effectuer une nouvelle division. C'est seulement lorsque le second intérêt prévaut que l'existence d'un juste motif doit être admise et que l'autorisation doit être octroyée. Tel est le cas lorsque l'application stricte des règles légales entraîne des conséquences rigoureuses que le législateur n'a pas voulues. L'octroi cumulé d'autorisations exceptionnelles ne doit pas avoir pour effet de vider de sa substance la réglementation en vigueur (arrêt du Tribunal fédéral 1A.36/2001 du 29 janvier 2001 consid. 3.1 et les références citées).

En requérant un motif important, le législateur a entendu limiter l'octroi d'une autorisation exceptionnelle de morceler à des cas de rigueur (arrêt du Tribunal fédéral 1A.36/2001 précité consid. 3.2). L'interdiction de morcellement n'est pas limitée dans le temps (arrêt du Tribunal fédéral 2C_931/2014 du 23 mai 2016 consid. 3.4.2).

Par ailleurs, la jurisprudence a rappelé l'intérêt public à maintenir dans des proportions raisonnables l'utilisation de terres agricoles attenantes à une zone à bâtir, comme jardin d'agrément ou comme surface de dégagement agricole (arrêt du Tribunal fédéral 2C_14/2020 du 18 juin 2020 consid. 5.3).

e. Selon l'art. 89 LAmF, sous réserve d'une autorisation du département, le morcellement de terrains agricoles remaniés est interdit sans limite dans le temps et quelle que soit la surface des parcelles à créer.

- 9/12 - A/4122/2021

Les projets de morcellement d'un terrain agricole sont soumis à l'OCAN (art. 1 al. 3 et art. 5 du règlement d'application de la loi sur les améliorations foncières du 31 mai 1989 - RAmF - M 1 05.01).

f. Selon l'art. 730 al. 1 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210), une servitude foncière est une charge imposée sur un immeuble en faveur d'un autre immeuble, qui oblige le propriétaire du fonds servant à souffrir, de la part du propriétaire du fonds dominant, certains actes d'usage ou à s'abstenir lui-même de certains droits inhérents à la propriété. La servitude foncière est donc un droit réel limité, constitué en faveur du propriétaire d'un immeuble qui impose des restrictions au propriétaire d'un autre immeuble (Cyril GALLAND, *Le contenu des servitudes foncières*, thèse, 2013, n. 24 ; Paul-Henri STEINAUER, *Les droits réels*, tome I, 6ème éd., 2019, n. 34). Alors que la propriété procure à son titulaire une maîtrise totale sur la chose (droits d'usage, de jouissance et de disposition), le droit réel limité ne procure que certaines facultés de maîtrise, soit l'usage ou la jouissance de l'objet du droit (Cyril GALLAND, *op. cit.*, n. 28 p. 8 ; Paul-Henri STEINAUER, *op.cit.*, n. 36).

g. Il y a fraude à la loi – forme particulière d'abus de droit – lorsqu'un justiciable évite l'application d'une norme imposant ou interdisant un certain résultat par le biais d'une autre

norme permettant d'aboutir à ce résultat de manière apparemment conforme au droit. La norme éludée doit alors être appliquée nonobstant la construction juridique destinée à la contourner. Pour être sanctionné, un abus de droit doit apparaître manifeste. L'autorité qui entend faire appliquer la norme éludée doit établir l'existence d'une fraude à la loi, ou du moins démontrer l'existence de soupçons sérieux dans ce sens (ATF 144 II 49 consid. 2.2 et les références citées). 4) a. En l'espèce, la parcelle n° 13'490, devenue no 4'813, est incluse dans le périmètre de la zone remaniée de la commune. Son morcellement est en conséquence, par principe, interdit, en application de l'art. 102 al. 1 L'Agr, ce que les parties ne contestent pas. La demande initiale de désassujettissement a d'ailleurs été rejetée pour ce motif, l'OCAN soulignant qu'il convenait d'éviter que l'usage d'une partie de l'immeuble soit rattaché à une habitation sans lien avec l'agriculture. La sous-parcelle était encore parfaitement apte à être utilisée à des fins agricoles en tant que pâturages ou comme prairie de fauche. Son utilisation comme jardin, même durant une période prolongée, ne pouvait constituer un juste motif pour une dérogation à l'interdiction de morceler. L'intérêt privé ne prévalait pas sur l'intérêt public au respect du principe de l'interdiction de morcellement. Ces décisions n'ont pas été contestées.

b. À la suite du rejet de cette demande, les recourants ont sollicité de la CFA l'autorisation de constituer une servitude d'usage de jardin, à titre gratuit, en faveur des parcelles nos 915 et 3'174, qui constituent des habitations, afin que ces

- 10/12 - A/4122/2021 parcelles puissent bénéficier la partie de la parcelle no 4'813 qui leur sert de jardin d'agrément depuis les années 1960.

Selon les recourants, la constitution de la servitude n'irait pas à l'encontre des objectifs du remaniement parcellaire, puisqu'aucune modification cadastrale n'en résulterait.

c. Si l'argumentation des recourants peut paraître pertinente, il est très clair que ceux-ci souhaitent en réalité, par le biais de l'octroi de cette servitude, obtenir le même résultat que lors de leur demande de désassujettissement et morcellement d'une partie de la parcelle en zone agricole, qui leur a été refusée par la CFA et l'OCAN. Au plan juridique, comme les recourants le relèvent, une servitude n'est certes pas équivalente à une division de parcelle. Cependant, en l'état, au vu des circonstances du cas d'espèce, octroyer cette servitude reviendrait à rattacher l'usage d'un terrain agricole, pour une durée indéterminée et sans frais, à une habitation sans lien avec l'agriculture, soit exactement le même résultat que celui qui aurait été obtenu si le morcellement et désassujettissement avaient porté leurs fruits, contournant de ce fait les décisions négatives de la CFA et de l'OCAN, non contestées et entrées en force. Il peut donc être considéré que cette opération équivaut dans son résultat et dans ses effets à une nouvelle division parcellaire, alors qu'aucune des exceptions prévues à l'interdiction du morcellement n'est réalisée. La situation n'est pas constitutive non plus d'un autre motif important au sens de l'art. 36 OAS, justifiant une nouvelle décision. Or, en requérant un tel motif pour toute nouvelle division, le législateur a entendu limiter l'octroi d'une autorisation exceptionnelle de morceler à de tels cas. Les recourants souhaitent constituer la servitude querellée par convenance personnelle, afin de jouir de la partie de la parcelle en zone agricole comme jardin d'agrément.

Le fait que la CFA, dans son ordonnance préparatoire no 3 du 21 avril 2020, dans le cadre de la procédure de désassujettissement à la LDFR de la parcelle, se soit déclarée disposée à autoriser le désassujettissement et reconnaisse l'affectation non agricole du jardin, n'est par ailleurs pas déterminant, dès lors que l'ordonnance préparatoire n'était qu'un préavis, la

compétence d'autoriser ou non le désassujettissement appartenant à l'OCAN (art. 5 RAmF).

Partant, dans les conditions du cas d'espèce, autoriser les parties à constituer une servitude d'usage de jardin équivaldrait dans son résultat à une nouvelle division parcellaire.

L'argumentation des recourants à cet égard doit donc être écartée. 5) a. Les recourants examinent finalement l'hypothèse selon laquelle la CFA aurait commis un lapsus dans sa décision. Selon leur raisonnement, l'autorité intimée aurait fondé sa décision, à tort, sur le fait que la servitude représentait un acte équivalent économiquement à un transfert de propriété et, par conséquent, assujetti à autorisation.

- 11/12 - A/4122/2021

b. L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours, les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 144 II 359 consid. 4.3). Ainsi, si un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/685/2021 du 29 juin 2021 consid. 13).

c. Or, il ressort de la décision, certes brièvement motivée, que la CFA a refusé d'autoriser la servitude car celle-ci équivalait, selon ses termes, à « une division parcellaire », objet de la décision litigieuse, et non car elle était assimilable sur le plan économique à une vente. Dans ces conditions, l'argumentation des recourants à cet égard tombe à faux et doit être écartée.

Partant, mal fondé, le recours doit être rejeté. 6)

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis solidairement à la charge de Mme A_____ et de M. B_____, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA). 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.