

GE_GERICHTE ATA/529/2016 vom 21. Juni 2016

GE Cour de justice, 2016-06-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_529_2016

FR: GE_GERICHTE ATA/529/2016 du 21 juin 2016

IT: GE_GERICHTE ATA/529/2016 del 21 giugno 2016

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 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 ; art. 88 al. 1 LDFR ; art. 13 de la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 16 décembre 1993 - LaLDFR - M 1 10).

E. 2

Conformément à l'art. 61 LPA, le recours peut être formé : a) pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation ; b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (al. 1) ; les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2).

E. 3

Aux termes de l'art. 3 LaLDFR, 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 – la CFA – (al. 1) ; ces immeubles ne sont par conséquent plus estimés à la valeur de rendement (al. 2).

À teneur de l'art. 10 let. f LaLDFR, la CFA est compétente pour déterminer si un immeuble est exclu du champ d'application de la LDFR en application de l'art. 3 LaLDFR.

Selon l'art. 84 LDFR, celui qui y a un intérêt légitime peut en particulier faire constater par l'autorité compétente en matière d'autorisation si une entreprise ou un immeuble agricole est soumis à l'interdiction de partage matériel, à l'interdiction de morcellement, à la procédure d'autorisation ou au régime de la charge maximale (let. a), et si l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole peut être autorisée (let. b), cette énumération n'étant pas exhaustive et une décision de constatation pouvant aussi concerner la question de savoir si un bien-fonds est ou non assujéti à la LDFR (Beat STALDER, 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. 4 ad art. 84 LDFR).

En vertu de l'art. 10 du règlement d'exécution de la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 26 janvier 1994 (RaLDFR - M 1 10.01), un propriétaire d'un immeuble ou d'une entreprise agricole peut déposer une requête auprès de la CFA, afin que celle-ci constate que son immeuble ou son entreprise est soumis ou n'est pas soumis à la LDFR (al. 1) ; ladite commission rend une décision et requiert, le cas échéant, l'une des mentions prévues à l'art. 86 LDFR (al. 2) ; la décision est adressée au requérant et une copie est transmise à la direction générale de l'agriculture et de la nature (al. 3).

E. 4

a. En l'occurrence, le recourant prétend dans son recours qu'en 1994, le notaire de l'hoirie et ensuite lui-même ont compris la décision de la CFA du 3 mai 1994 comme désassujettissant de manière inconditionnelle à la LDFR les parcelles nos 10'031 et 10'040, du fait de la perte de leur caractère agricole.

Une telle interprétation de ladite décision n'apparaît pas convaincante, mais bien plutôt erronée. En effet, cette décision n'a accordé clairement le non-assujettissement qu'aussi longtemps (« tant ») que les parcelles en cause étaient affectées à la production d'arbres d'ornement, sans que le caractère agricole – ou horticole – de l'usage des parcelles ait définitivement disparu. L'emploi du singulier « la parcelle » peut s'expliquer par une inadvertance, au regard notamment du caractère très sommairement motivé, à la main, de la décision. Le recourant pouvait d'autant moins comprendre cette décision comme un non-assujettissement définitif qu'il a précisément formulé sa demande du 10 mars 2015 « afin d'être fixé de façon certaine sur ses droits ».

Dans ces conditions et comme le soutient l'intimée, le dispositif de la décision querellée du 21 avril 2015 ne fait que reprendre en les précisant les termes de la décision du 3 mai 1994, sans péjorer d'une quelconque manière la situation de l'intéressé.

b. Le grief de violation du droit d'être entendu garanti par les art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 41 LPA est dès lors en tout état de cause sans fondement.

E. 5

a. Aux termes de son art. 2 al. 1, la LDFR 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 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) (let. a), et dont l'utilisation agricole est licite (let. b).

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

En vertu de l'art. 7 LDFR, par entreprise agricole, on entend une unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui exige, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, au moins une unité de main-d'œuvre standard ; le Conseil fédéral fixe, conformément au droit agraire, les facteurs et les valeurs servant au calcul de l'unité de main-d'œuvre standard (al. 1) ; aux mêmes conditions, les entreprises d'horticulture productrice sont assimilées à des entreprises agricoles (al. 2) ; pour apprécier s'il s'agit d'une entreprise agricole, on prendra en considération les immeubles assujettis à la présente loi (art. 2 ; al. 3) ; doivent, en outre, être pris en considération : les conditions locales (let. a) ; la possibilité de construire des bâtiments manquants nécessaires à l'exploitation ou de transformer, rénover ou

- 7/12 - A/1944/2015 remplacer ceux qui existent, lorsque l'exploitation permet de supporter les dépenses correspondantes (let. b) ; les immeubles pris à ferme pour une certaine durée (let. c ; al. 4) ; une entreprise mixte est une entreprise agricole lorsqu'elle a un caractère agricole prépondérant (al. 5).

b. Selon le Tribunal fédéral, l'immeuble agricole au sens de l'art. 6 al. 1 LDFR est 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. La caractéristique de l'aptitude est donc d'abord d'ordre objectif (ATF 139 III 327 consid. 2.1, et les références citées).

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 du Message du 19 octobre 1988 à l'appui des projets de la 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 ad art. 6 ; ATF 139 III 327 consid. 2.2). À l'instar de la doctrine, la jurisprudence du Tribunal fédéral et des autorités cantonales a également mis en œuvre ce tempérament de la règle de l'appréciation objective, notamment la jurisprudence genevoise « constante » (ATA/189/2012 du 3 avril 2012 ; ATA/564/2003 du 23 juillet 2003 ; ATF 139 III 327 consid. 2.2). Destinée à éviter des conséquences choquantes, cette prise en compte de l'affectation subjective d'un immeuble peut ainsi aboutir à soustraire au régime de la LDFR, entre autres éléments, un parc attenant 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. Dans la mesure où le but de la loi n'est nullement de faire de tels bien-fonds des immeubles agricoles, il est jugé raisonnable de les soustraire à ce régime (ATF 139 III 327 consid. 2.2, et les références citées).

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. La composante subjective, qui doit dès lors être prise en compte, ne peut ainsi revêtir 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 des conditions strictes, qui sont au nombre de trois. Premièrement, le Message précise que l'usage non agricole doit durer depuis de longues années (FF 1988 III 917 ch. 221.3), sans pour autant en préciser la durée. La jurisprudence du Tribunal fédéral a confirmé ce principe, 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

- 8/12 - A/1944/2015 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 – par exemple, le seul fait qu'un hangar n'a pas été affecté à des fins agricoles depuis plus de vingt ans (plus précisément vingt-cinq ans) est insuffisant pour juger de son inaptitude à l'agriculture au sens de l'art. 6 LDFR (arrêt du Tribunal fédéral 5A.2/2007 du 15 juin 2007).

Deuxièmement, il faut 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. À défaut, les parcs en question relèveraient toujours du champ d'application de la LDFR. 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. Troisièmement, 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 LAT, 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 LDFR 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 » (ATF 139 III 327 consid. 3, et les références citées).

c. Concernant l'art. 7 al. 1 LDFR, normalement une entreprise agricole comprend une maison d'habitation, qui en constitue une partie intégrante (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. 25 s. ad art. 7 LDFR).

d. Par son art. 6 al. 1, la LDFR se rattache à l'art. 16 al. 1 let. a LAT, selon lequel les zones agricoles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice ; la notion de terrain qui se prête à l'exploitation agricole ou horticole ou qui est approprié à un usage agricole ou horticole doit être comprise de la même manière dans l'application de l'une et l'autre loi (ATF 132 III 515 consid. 3.2).

À l'instar de l'agriculture, l'horticulture productrice – la notion figurant aux art. 16 al. 1 let. a LAT, 3 al. 2 de la loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 (Agr - RS 910.1) et 7 al. 2 LDFR étant la même – est une activité basée sur la culture de végétaux. Les exploitations pratiquant l'horticulture productrice sont

- 9/12 - A/1944/2015 des exploitations dans lesquelles on sème, plante et fait croître des végétaux. L'horticulture productrice est à distinguer des entreprises actives dans les secteurs de transformation, de vente et de services en rapport avec l'horticulture (Office fédéral du développement territorial [ARE], *Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre*, 2001, p. 28 ; Yves DONZALLAZ, *Traité de droit agraire suisse : droit public et droit privé*, tome 2, 2006, n. 2085). Il s'agit d'une culture intensive du sol, pour des produits qui ne sont pas utilisés comme denrées alimentaires ou matières premières (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. 64 s. ad art. 7 LDFR).

On peut par exemple mentionner les exploitations de fleurs en pot, les exploitations de fleurs coupées, les pépinières, les exploitations d'arbustes et d'arbrisseaux, les exploitations de plantes aromatiques et médicinales, les exploitations de productions hors-sol et diverses combinaisons de ces types d'exploitation (Yves DONZALLAZ, op. cit., n. 2088).

e. Dans le cas cité par l'intimée et afférent à l'exploitation d'une gravière (extraction de gravier et de sable), activité industrielle empêchant un usage agricole tant que dure l'exploitation, le Tribunal fédéral a considéré que, bien que l'immeuble soit en principe assujéti à la LDFR, il doit 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 ; aussi Eduard HOFER, op. cit., n. 15 ad art. 6 LDFR).

E. 6

a. En l'espèce, d'après le recourant dans son recours, ses parcelles nos 10'031 et 10'040 ont été utilisées pour un usage non agricole durant des dizaines d'années, l'usage non agricole

futur de celles-ci a été rendu vraisemblable – utilisation des parcelles pour des pépinières, des bureaux (dont l’agrandissement est projeté) et une habitation pour le chef de pépinière –, enfin, les installations érigées sur ces terrains l’ont été de manière légale. Lesdites parcelles sont donc devenues inaptées à l’agriculture et la chambre de céans doit constater qu’elles ne sont plus soumises à la LDFR.

Selon l’intimée dans sa réponse, les parcelles de l’intéressé sont utilisées pour un usage horticole depuis 1960, l’usage horticole futur est rendu vraisemblable, enfin, les installations et bâtiments destinés à l’exploitation de la pépinière ont été érigés de manière légale, conformément à l’art. 24 LAT. Lesdites parcelles sont ainsi assujetties à la LDFR, de sorte qu’elles ont toujours leur vocation agricole, voire horticole, et qu’en fait, la demande de désassujettissement du 7 avril 1994 aurait dû être purement et simplement rejetée. Si, en 1994, la CFA avait accepté de désassujettir ces parcelles tant qu’elles seraient affectées à la production d’arbres d’ornement, c’était pour permettre aux hoirs d’obtenir un crédit de CHF 2’000’000.-, garanti par une cédula hypothécaire de même montant

- 10/12 - A/1944/2015 grevant collectivement lesdites parcelles, afin d’investir dans la production d’arbres d’ornement de grand prix. À défaut, les hoirs n’auraient pu emprunter qu’à concurrence de la charge maximale. En est découlée la décision du 3 mai 1994, rendue juste après l’entrée en vigueur, le 1er janvier 1994, de la LDFR. Le recourant, qui avait participé à la procédure de 1994, en tant que partie, était bien conscient de cela.

b. Cela étant, les hoirs, dont faisait partie le recourant, n’ont pas contesté la décision de la CFA du 3 mai 1994, dont la décision querellée n’a fait, comme vu plus haut, que préciser le sens. L’intéressé ne fait pas non plus valoir que la décision initiale du 3 mai 1994 serait nulle.

Par ailleurs, il ressort des allégations de l’intéressé et du dossier, notamment de la procédure d’autorisation de démolir et reconstruire initiée en 2008, que non seulement les parties des parcelles nos 10’031 et 10’040 sur lesquelles sont plantées les plantations, mais aussi les bureaux et l’habitation servent à l’exploitation de la pépinière, laquelle constitue en règle générale, selon les considérants émis plus haut, un usage horticole et une entreprise d’horticulture productrice.

Le recourant n’a pas allégué des circonstances qui se seraient modifiées dans une mesure notable depuis la première décision, du 3 mai 1994, au sens de l’art. 48 al. 1 let. b LPA. En particulier, la procédure d’autorisation de démolir et reconstruire initiée en 2008, qui prévoyait un bâtiment servant à accueillir les bureaux nécessaires à l’extension de la pépinière, n’a pas remis en cause l’usage en principe horticole des deux parcelles.

Enfin, indépendamment de la question de savoir si la solution prévue par les décisions de la CFA des 3 mai 1994 et 21 avril 2015 consacre un usage horticole ou un usage non horticole qui pourrait le cas échéant, après une longue période, conduire à soustraire les deux parcelles au régime de la LDFR – question qui peut demeurer en l’état indéfinie –, l’écoulement du temps depuis 1994 – environ vingt-deux ans – est en tout état de cause insuffisant pour justifier le cas échéant un tel désassujettissement. Rien ne démontre que les deux parcelles en cause n’avaient pas un usage agricole ou horticole avant 1994, la décision du 3 mai 1994 ayant été fondée sur les circonstances valant à l’époque où elle a été rendue – et non avant cette dernière –, notamment le souhait des hoirs de créer une cédula hypothécaire de CHF 2’000’000.-.

c. Vu ce qui précède, l'intimée n'a pas excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation en rendant la décision querellée, laquelle est donc conforme au droit.

E. 7

Le recours sera rejeté.

- 11/12 - A/1944/2015

Vu cette issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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