RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/141/2005-IEA **ATA/646/2005**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 4 octobre 2005

dans la cause

Madame Antoinette BITTEL
Madame Jacqueline INGOLD
Monsieur Alain Walter STAHL
Messieurs Alfred Léon et Maurice Jacques Auguste WERNER
représentés par Me Bruno Mégevand, avocat

contre

COMMISSION FONCIÈRE AGRICOLE

et

Monsieur Roger LUTHI

EN FAIT

1. Mesdames Antoinette Bittel, née Stahl, Jacqueline Ingold, née Stahl, Messieurs Alfred et Maurice Werner et Alain Stahl (ci-après : les consorts Werner et Stahl) sont co-propriétaires des parcelles n° 376 (55'338 m^2), 377 (16 m^2), 389 (92'197 m^2) et 390 (5953 m^2) de la commune de Céligny, à Genève, qui constituent le domaine de Courtenaud.

2. Aucun des consorts Werner et Stahl n'est exploitant agricole.

3. Les parcelles du domaine sont toutes sises en zone agricole ou en zone de bois et forêt.

4. Au milieu du domaine se trouvent une maison de maître de 206 m^2, une habitation de 152 m^2 et deux bâtiments de production agricole de 44 et de 100 m^2. Ces deux derniers bâtiments sont loués et affermés, avec les parcelles n° 377 et 389, à Monsieur Jacques Imobersteg, agriculteur.

5. La parcelle n° 390, sur laquelle sont érigés ces quatre bâtiments, a été désassujettie à la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11) par décision de la commission foncière agricole (ci-après : CFA) du 15 avril 2003, intervenue suite à un arrêt du Tribunal administratif du 17 septembre 2002.

6. En été 2004, les consorts Werner et Stahl désirant vendre le domaine en un seul tenant ont trouvé un acquéreur en la personne de Madame Ionia Lotti pour un prix global de CHF 7'500'000.-. Le prix des trois parcelles, réservées à l'agriculture et assujetties à la LDFR, se monte à CHF 1'180'408.-, soit CHF 8.- le m^2 (pour une surface totale de 147'551 m^2).

7. Il ressort par ailleurs du projet d'acte de vente versé à la procédure que « le cédant garantit que l'immeuble sera libre de tout bail ou droit d'occupation quelconque en faveur de tiers au moment de l'entrée en jouissance».

8. Par publications intervenues entre le 3 et le 10 septembre 2004 dans les journaux Terre et Nature, Agri et dans la Feuille d'Avis officielle (ci-après : FAO), les vendeurs ont invité tout exploitant à titre personnel désireux d'acquérir l'une des parcelles soumises à la LDFR, à présenter une offre « équivalente » dans un délai de 30 jours.

9. Le 2 octobre 2004, Monsieur Luthi, agriculteur à Cointrin (Genève), a fait une offre d'achat pour les trois parcelles précitées auprès du notaire des vendeurs, pour un prix de CHF 4.- le m^2, soit CHF 590'404.-.

10. Aucun autre exploitant ne s'est manifesté.

11. Par lettre du 8 décembre 2004 adressée à la CFA, Mme Lotti a sollicité l'autorisation d'acquérir les parcelles assujetties à la LDFR.

Le domaine de Courtenaud devait être considéré comme faisant partie du patrimoine genevois et devait être préservé en un seul tenant.

Mme Lotti souhaitait acquérir le domaine dans son intégralité ; à défaut, elle renoncerait à l'achat.

Certes, elle n'était pas exploitante agricole, mais elle disposait d'un juste motif pour être autorisée à l'acquérir. En effet, selon l'article 66 LDFR, lorsque le prix offert par le non exploitant n'était pas surfait, l'exploitant qui désirait acquérir le bien-fonds devait offrir un prix au moins équivalent à celui proposé. En l'espèce, un prix de CHF 8.- le m^2 n'était pas surfait ; il découlait des directives émises par la CFA fixant le prix maximum licite des terres agricoles. L'offre proposée par M. Luthi, inférieure de 50 % à la sienne, ne pouvait ainsi être prise en compte.

Enfin, la loi prescrivait que seuls les terrains situés dans le rayon d'exploitation de l'exploitant pouvaient être acquis par ce dernier aux conditions prévues par la LDFR. M. Luthi ayant sa ferme à Cointrin, à une vingtaine de kilomètres du domaine, il se trouvait en dehors de ce rayon et ne pouvait faire échec à l'offre de Mme Lotti.

12. Par décision du 21 décembre 2004, la commission a autorisé M. Luthi à acquérir les trois parcelles assujetties à la LDFR au prix proposé de CHF 4.- le m^2.

La pratique de la CFA visait à favoriser l'acquisition de domaines agricoles par des agriculteurs, y compris dans l'enclave de Céligny.

De manière générale, elle considérait comme raisonnable une offre d'achat émanant d'un agriculteur, si celle-ci atteignait au moins 50 % de l'offre d'un non-agriculteur.

Dès lors que M. Luthi avait offert un prix atteignant ces 50 %, il convenait de l'autoriser à acquérir les trois parcelles litigieuses.

13. Par acte du 18 janvier 2005, les consorts Werner et Stahl ont interjeté recours auprès du Tribunal administratif contre cette décision. Ils concluent à l'annulation de la décision et à ce que Mme Lotti soit autorisée à acquérir les parcelles litigieuses.

La décision attaquée n'était pas suffisamment motivée.

Même si des divergences existaient sur la question, la doctrine majoritaire et la jurisprudence (ATF non publiés du 3 juin 1997 et du 23 juin 1998, 5A.7/1997 et 5A.2/1998 ; ATA/VD non publié du 30 octobre 1998/FO.98/0020) considéraient que si l'offre concurrente était inférieure au prix convenu avec celui qui n'était pas exploitant à titre personnel, l'autorisation devait être accordée à ce dernier.

La vente du domaine à Mme Lotti ne soustrairait pas les terrains litigieux à l'agriculture, celle-là ayant indiqué qu'elle ne voyait pas d'objection à ce qu'ils continuent à être exploités.

Enfin, la perte que causerait, pour les aliénateurs, le rejet du recours serait considérable. Elle se monterait à CHF 600'000.- sur les terrains soumis à la LDFR, à laquelle il fallait ajouter CHF 6'500'000.-, Mme Lotti ayant indiqué qu'elle renoncerait à l'achat si les terrains ne lui étaient pas attribués.

14. M. Luthi a répondu audit recours le 23 février 2005. Il conclut à la confirmation de la décision.

Le prix de CHF 8.- le m^2 était le prix maximum autorisé par la CFA mais non le prix usuel pratiqué. Les prix usuels du canton de Genève pour les terres agricoles de grande qualité s'échelonnaient entre CHF 1.- et CHF 4.-/m^2. Au-delà, l'opération n'était plus rentable pour un agriculteur. Le prix offert, de CHF 4.- le m^2, était donc parfaitement raisonnable.

L'acquisition des terrains litigieux par un agriculteur ne portait pas atteinte au patrimoine genevois, au contraire. Ce patrimoine avait davantage été atteint par l'affectation résidentielle du bâtiment principal, qui ne servait plus les terres qui l'entouraient comme le faisait l'ancienne ferme.

Contrairement à ce qui était avancé par les recourants, le siège de son exploitation ne se trouvait pas à 20 km du domaine de Courtenaud, mais à 15,3 km. Le cheminement était très aisé par les tracés ruraux. Les nouveaux tracteurs étaient beaucoup plus performants et moins polluants que les anciens, de sorte qu'une telle distance ne constituait plus un obstacle pour l'exploitation. De plus, le trajet ne devait se faire - pour le semis, la récolte, le traitement et l'entretien - que 10 fois par an tout au plus. Enfin, M. Luthi avait d'autres terrains à Céligny, ce qui lui permettait de grouper ses interventions.

15. Le 25 février 2005, la CFA a persisté dans les termes de sa décision.

a. Le litige portait sur l'application de l'article 64 alinéa 1 lettre f LDFR, qui imposait à l'autorité administrative de refuser l'acquisition d'un immeuble agricole par un non-exploitant si son prix était surfait.

Etait « surfait », d'après la loi, un prix d'acquisition qui dépassait de plus de 5 % le prix payé « en moyenne » pour des entreprises ou des immeubles « comparables » de la même région au cours des cinq dernières années (art. 66 LDFR).

La détermination d'un prix « surfait » (prix moyen majoré de 5 %) dépendait ainsi de l'établissement d'un prix « moyen ». Or, la notion de prix moyen ou de « prix payé en moyenne » pour des terrains « comparables » dans la « même région » supposait que des ventes en nombre suffisant s'étaient produites dans la région concernée dans les cinq dernières années. En effet, seul un certain nombre de ventes permettait de procéder à une comparaison différenciée des terrains selon leur destination (agricole, horticole ou viticole) et selon leur qualité, laquelle variait considérablement d'un terrain à l'autre. A Genève, les ventes d'immeubles agricoles étaient trop peu nombreuses pour permettre l'établissement de ces moyennes, de sorte que la méthode prescrite par le droit fédéral n'était pas applicable.

b. Par ailleurs, même si l'établissement de moyennes avait été possible, la méthode prescrite par l'article 66 LDFR entraînait nécessairement, à terme, une chute des prix contraire aux buts poursuivis par la loi, ainsi que l'avait démontré notamment Monsieur Charles Spierer, chargé de cours à l'Université, dans un avis de droit intitulé « de la moyenne », versé à la procédure. En effet, si, par hypothèse, les prix de vente de terrains comparables étaient par exemple, pour une région donnée, durant les cinq dernières années, de CHF 4.- et de CHF 8.-, la moyenne serait de CHF 6.-. Le prix surfait serait donc, la sixième année, fixé à CHF 6,30 (soit prix moyen = CHF 6.- + 5 %). Conformément à la loi, le prix maximum auquel les propriétaires pourraient désormais vendre leur bien serait donc de CHF 6,30 (au lieu de CHF 8.- les années précédentes). Les années suivantes - hormis si les terrains étaient tous vendus au prix maximum, ce qui était peu probable - le prix moyen (et le prix surfait correspondant) continueraient inéluctablement à descendre, jusqu'à l'obtention d'un prix zéro. Ce résultat était contraire aux objectifs d'intérêt public poursuivis par la loi ; le législateur ne pouvait, en conséquence, l'avoir voulu.

Il avait donc fallu, pour le canton de Genève, trouver une autre solution que celle proposée par la loi. Pour faciliter l'acquisition des entreprises agricoles par des exploitants à titre personnel à des conditions supportables, la CFA fixait chaque année, pour chaque catégorie de terrain (agricole, horticole et viticole), un « prix maximum licite ». Pour éviter la chute des prix et limiter la perte sévère que représentait, pour un propriétaire (exploitant ou non-exploitant), la fixation d'un prix trop bas, la CFA fixait le prix maximum licite bien au-dessus de la valeur de rendement de l'immeuble, en précisant toutefois que si un exploitant agricole manifestait sa volonté d'acheter celui-ci, elle lui accordait le bien-fonds si le prix offert était supérieur ou égal à 50 % du prix maximum licite.

Le prix maximum licite fixé par la CFA pour 2004 était de CHF 8.-/m^2 pour les terres agricoles, CHF 12.- pour les terres horticoles et CHF 15.- pour la vigne. L'intimé ayant offert CHF 4.-/m^2 pour les terrains agricoles litigieux, elle lui avait accordé le bien-fonds, en application de ces principes.

16. Les parties ont répliqué et dupliqué les 21 mars, 14 avril et 3 mai 2005. Elles ont persisté dans leur argumentation.

17. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 88 LDFR ; art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 – LOJ – E 2 05 ; art. 13 de la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural – LALDFR – M 1 10).

L'application de la LDFR au présent litige n'est ni litigieuse ni contestable (art. 2 al. 1 LDFR).

2. Les recourants considèrent que la décision viole les exigences de motivation imposées par la loi à l'autorité qui rend une décision.

Tel qu'il est garanti par l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (ATF 122 IV 8 consid. 2c p. 14/15). La motivation d'une décision est toutefois suffisante lorsque l'intéressé est mis en mesure d'en apprécier la portée et de la déférer à une instance supérieure en pleine connaissance de cause. Il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son prononcé, sans qu'elle soit tenue de répondre à tous les arguments avancés. Elle peut ainsi restreindre son examen aux arguments qui lui paraissent revêtir le plus de pertinence (ATF 126 I 97 ; ATF 2P. 67/2001 du 1er novembre 2001).

En l'espèce, la décision indique brièvement mais clairement les raisons pour lesquelles la CFA a refusé l'autorisation demandée, de sorte qu'il n'y a pas de violation du droit d'être entendu.

3. Selon l'article 63 LDFR, l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole est refusée lorsque :

a. l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel ;

b. le prix convenu est surfait ;

c. ...

d. l'immeuble à acquérir est situé en dehors du rayon d'exploitation de l'entreprise de l'acquéreur, usuel dans la localité.

4. Le premier motif de refus (l'acheteur n'est pas exploitant à titre personnel) n'est pas absolu. Il comporte des exceptions dont la liste figure à l'article 64 LDFR, qu'il est prématuré d'examiner ici.

5. En revanche, la doctrine et la jurisprudence considèrent le deuxième motif (interdiction d'un prix surfait) comme absolu (hormis les cas d'exécution forcée visés à l'art. 63 al. 2 LDFR ; B. STALDER, Commentaire de la loi fédérale sur le droit foncier rural, ad. art. 63 LDFR, Brugg 1998, p. 603, n° 10 ; ATA/VD du 11 février 2004/FO.2003.0015).

Un prix d'acquisition est considéré comme « surfait », selon l'article 66 LDFR, lorsqu'il dépasse de plus de 5 % le prix payé « en moyenne » pour des entreprises ou des immeubles « comparables » de la « même région » au cours des cinq dernières années.

La CFA indique qu'elle n'a pu procéder, dans le canton de Genève, au calcul du prix moyen des différents terrains agricoles, horticoles ou viticoles, faute de ventes suffisantes permettant l'établissement de moyennes. Pour cette raison et pour éviter une chute du prix de ces terrains, elle a fixé, dans des directives, la limite du prix surfait pour tous les terrains du canton de Genève destinés à l'agriculture, à CHF 8.-/m^2, indistinctement.

La question de savoir si, d'une manière générale, la pratique de la CFA est conforme au principe de la légalité peut rester ouverte en l'espèce, car les terrains du domaine de Courtenaud se situent dans l'enclave de Céligny, au milieu de la partie sud du district de Nyon - qui constitue une région relativement homogène - dans laquelle des limites de prix ont pu être établies conformément à l'article 66 LDFR.

En effet, il ressort de la jurisprudence du Tribunal administratif du canton de Vaud, que la commission foncière agricole de ce canton n'a pas rencontré les mêmes difficultés que la CFA genevoise dans l'application de l'article 66 LDFR, les ventes, dans ce canton, étant plus nombreuses qu'à Genève (ATA/VD du 18 mars 2005/FO.2004.0015, du 14 avril 2004/FO.2003.0012, du 11 février 2004/FO.003.0015, du 28 février 2003/FO.2002.0029). Ainsi, pour le district de Nyon, des tabelles de prix moyens ont pu être établies, qui constituent la référence de base dans la détermination régionale du prix surfait. Le fait que ces tabelles aient été établies par une autre autorité que l'intimée n'est pas relevant, dès lors que celle-ci applique le droit fédéral et que l'article 66 LDFR se réfère au prix moyen d'immeubles situés dans la « même région ». Ces tabelles doivent donc

constituer la référence de base pour calculer la limite du prix surfait des terrains litigieux, conformément à l'article 66 LDFR.

Pour déterminer à quelle catégorie exacte de terrain la parcelle mise en vente doit être comparée, la CFA vaudoise procède en sus à une expertise (sur le développement de cette pratique, cf. ATA/VD du 28 février 2003/FO.2002.0029 et du 14 avril 2004/FO.2003.0012). Ce n'est qu'une fois en possession de tous ces éléments que la CFA fixe le prix maximum licite du terrain litigieux et, par conséquent, la limite au-dessus de laquelle le prix doit être considéré comme « surfait ». Cette méthode apparaît satisfaisante et conforme au droit fédéral ; il n'y a donc pas lieu de s'en écarter, ce d'autant que la CFA soutient elle-même que sa méthode de calcul du prix surfait des terrains situés dans la région de Genève, faute d'éléments de comparaison suffisants avec d'autres terrains de qualités équivalentes, n'est qu'un pis-aller dans l'application de l'article 66 LDFR.

6. Enfin, dès lors qu'aucune instruction n'a été conduite sur la situation des prix pratiqués dans la région concernée, il n'est pas possible de savoir si l'effet avancé par M. Spierer dans son avis de droit au sujet de la méthode prescrite par l'article 66 LDFR et invoqué par la CFA pour justifier sa pratique (chute inéluctable du prix des terrains jusqu'à l'obtention d'un prix zéro) reste théorique ou s'est manifesté dans ladite région au point qu'on doive se demander si l'on se trouve en présence d'une lacune de la loi.

En conclusion, dès lors qu'elle applique du droit fédéral, que l'enclave de Céligny se situe dans une région où des mécanismes satisfaisants, au regard de la LDFR, ont été élaborés et que tous les terrains qui entourent les parcelles litigieuses sont soumis à une même méthode d'évaluation, la CFA ne pouvait s'écarter des prix moyens ainsi obtenus sans violer le droit fédéral.

Il conviendra donc de lui renvoyer la cause pour qu'elle procède à une évaluation du prix maximum licite des terrains litigieux conformément à la méthode qui prévaut dans le district de Nyon, à laquelle tous les terrains voisins du domaine de Courtenaud sont soumis.

7. Le troisième motif de refus (l'immeuble à acquérir est situé en dehors du rayon d'exploitation de l'entreprise de l'acquéreur, usuel dans la localité), concerne l'exploitant agricole. Il est également absolu, dans le sens où s'il devait être admis, il rendrait la proposition de M. Luthi caduque. Cette caducité ne validerait pas pour autant l'acquisition du domaine par Mme Lotti, dont le prix devrait, indépendamment de cette circonstance, demeurer au-dessous du prix surfait (art. 63 al. 1 let. b LDFR).

L'objectif de ce dernier motif de refus est de créer et de maintenir une agriculture productive (art. 1 al. 1 let. a LDFR). Une telle agriculture exige des exploitations bien arrondies et donc des voies d'accès et de transport aussi courtes

que possible entre le centre de l'exploitation et les immeubles qui la composent. Selon la doctrine, cette exigence découle également de considérations écologiques (B. STALDER, Commentaire sur le droit foncier rural, ad. Art. 63 let. d, Brugg 1998, p. 612, n° 28; ATA/VD du 26 novembre 1996/FO.1996.0003). Le principe de l'arrondissement, qui ne s'applique pas uniquement dans le cadre de la procédure d'autorisation mais également dans la partie du droit privé de la LDFR (condition d'exercice des privilèges sur les immeubles agricoles par exemple ; art. 21 al. 1 LDFR), vise à « empêcher la formation de structures d'exploitation préjudiciables à l'économie et à l'environnement, sans toutefois mettre en danger les structures traditionnelles, telles que, par exemple, les entreprises agricoles exploitées à des altitudes différentes » (Message du Conseil fédéral à l'appui de la LDFR, FF 1988 938 ; B. STALDER, Commentaire sur le droit foncier rural, ad. Art. 63 let. d, Brugg 1998, p. 612-613, n° 28).

Les recourants soutiennent que l'exploitation de l'intimé se trouverait à une vingtaine de kilomètres du domaine. Ce point n'est pas déterminant. Il appert en effet que les terrains litigieux sont en plaine, qu'ils ne sont pas destinés à faire paître des animaux mais à des cultures ne nécessitant la présence de l'exploitant qu'une dizaine de fois par an, et enfin, qu'ils se trouvent à proximité de terrains déjà exploités par M. Luthi à Céligny. Ces éléments conduisent à considérer qu'en l'espèce, les parcelles litigieuses ne se trouvent pas en dehors du rayon d'exploitation de son entreprise.

Ce motif de refus ne pourra donc pas lui être opposé.

8. En conclusion, la cause sera renvoyée à la CFA pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants.

9. Conformément à la nouvelle jurisprudence du Tribunal de céans, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la CFA qui succombe (art. 87 LPA). Ce changement de pratique est la conséquence logique de celle adoptée par chacun des pouvoirs de l'Etat de Genève qui facture dorénavant ses propres prestations. Il est également cohérent avec le principe de l'autonomie du Pouvoir judiciaire et la tenue de comptes distincts entre le pouvoir exécutif d'une part et le Pouvoir judiciaire d'autre part. Il est enfin conforme à la LPA, laquelle ne contient pas d'ancrage à l'exonération systématique de l'Etat de Genève de tout émolument de procédure (ATA/423/2005 du 14 juin 2005).

10. Une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à charge de l'Etat de Genève, sera par ailleurs allouée aux recourants, qui sont représentés par un avocat.

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 18 janvier 2005 par Mesdames Antoinette Bittel, Jacqueline Ingold, Messieurs Alain Walter Stahl, Alfred Léon et Maurice Jacques Auguste Werner contre la décision de la commission foncière agricole du 21 décembre 2004 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

renvoie la cause à la commission foncière agricole pour nouvelle décision dans le sens des considérants ;

alloue une indemnité de CHF 1'000.- aux recourants, pris conjointement et solidairement, à la charge de l'Etat de Genève ;

met à la charge de la commission foncière agricole un émolument de CHF 500.- ;

dit que, conformément aux articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le présent arrêt peut être porté, par voie de recours de droit administratif, dans les trente jours dès sa notification, par devant le Tribunal fédéral ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé en trois exemplaires au moins au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14 ; le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyen de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Bruno Mégevand, avocat des recourants, à Monsieur Roger Luthi, à la commission foncière agricole ainsi qu'à l'office fédéral de la justice.

Siégeants : M. Paychère, président, Mmes Bovy et Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :	le président :
C. Del Gaudio-Siegrist	F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :