

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/184/2019-AMENAG

ATA/1659/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 12 novembre 2019

dans la cause

Mme A_____

représentée par Me Bruno Mégevand, avocat

contre

COMMISSION FONCIÈRE AGRICOLE

EN FAIT

- 1) Par requête du 21 juin 2018, sous la plume de son conseil, Mme A_____, née en 1960, a requis de la commission foncière agricole (ci-après : CFA ou la commission) le désassujettissement au droit foncier rural de la parcelle 1_____ de la commune de B_____ dont elle était propriétaire.

Ladite parcelle, d'une surface de 6'622 m², est située intégralement en zone agricole, comprise dans le cadastre viticole. À teneur du registre foncier (ci-après : RF), il y existe un garage privé de 19 m² (bâtiment n° 2_____), un hangar de 92 m² (bâtiment n° 3_____) et une habitation à un logement de 112 m² (bâtiment n° 4_____), route de C_____ , à usage non agricole. En outre, cette parcelle était située au milieu des vignes, au sud du hameau de D_____, en zone agricole hors des surfaces d'assolement.

Des photographies aériennes prises entre 1963 et 2016, annexées à ladite requête, il ressortait, selon Mme A_____, que l'aspect de la parcelle 1_____ avait toujours été radicalement différent de celui des biens-fonds qui l'entouraient et qui, eux, étaient clairement affectés à l'agriculture. Sa parcelle avait toujours comporté des arbres, principalement autour des bâtiments et dans sa partie médiane. La pelouse n'avait jamais été cultivée.

La partie de la pelouse qui entourait les bâtiments était entretenue par elle-même, qui récoltait parfois les fruits des quelques arbres fruitiers pour sa consommation personnelle.

Le solde de la parcelle, entouré d'une clôture électrique, était mis à disposition d'une enseignante qui y laissait paître occasionnellement (environ trois mois par an, en tout) quelques ânes et chevaux.

Selon acte notarié du 17 avril 2002, elle avait reçu la parcelle 1_____ en donation de sa mère – adoptive –, laquelle avait une formation de nurse-infirmière et avait tenu, depuis 1934, dans la maison y édifiée, une pension pour enfants, dont beaucoup étaient placés par le service du tuteur général pour des raisons d'abandon ou de maltraitance. Mme A_____ elle-même avait exercé pendant vingt-deux ans la profession de pédicure, dont quinze ans dans ladite maison ; elle travaillait actuellement dans une crèche comme assistante socio-éducative remplaçante.

La parcelle en cause n'avait pas fait l'objet d'une affectation agricole depuis plusieurs dizaines d'années, ce qui permettait de présumer que l'affectation non agricole continuerait à l'avenir.

- 2) Le 25 septembre 2018, la CFA a, en présence de la requérante et de son avocat, procédé à un transport sur place.

Selon les constatations des deux représentants de la CFA présents, cette parcelle était dans sa grande partie en prairie/pâturage, à l'exception de la surface environnante à la maison qui pouvait être qualifiée de jardin d'agrément.

- 3) Ce transport sur place a fait l'objet d'un procès-verbal communiqué le 9 octobre 2018 à Mme A_____, avec un délai pour se déterminer, et l'invitant à remettre à la commission un projet de division de la parcelle 1_____ en deux sous-parcelles, l'une comprenant la maison d'habitation, le dépôt, le garage et le jardin d'agrément, l'autre la prairie.

- 4) Par écrit du 9 novembre 2018, Mme A_____ a considéré que l'ensemble de sa parcelle devait être soustrait du champ d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11), persistant dans les explications contenues dans sa requête du 21 juin 2018.

Ce que la CFA qualifiait de prairie/pâturage était de son point de vue une pelouse qui n'était pas utilisée pour l'agriculture au moins depuis 1934, date du début de l'exploitation d'une pension par sa mère.

- 5) Par décision du 13 novembre 2018, la CFA a rejeté la requête en désassujettissement de la parcelle 1_____ formée le 21 juin 2018.

Au plan objectif, la partie de la parcelle en prairie/pâturage avait une dimension de 3'922 m², était dans le cadastre viticole, était entourée de parcelles agricoles cultivées en vigne, était plantée en herbe et servait de pâture à des ânes et à des chevaux (sans qu'il importe à qui ils appartenaient), était plantée d'arbres fruitiers et ne faisait l'objet d'aucune mise en valeur particulière au plan horticole (mare, allées, massifs de fleurs, arbres d'essences rares ou d'agrément particulier). Il ne s'agissait pas d'une pelouse entretenue régulièrement avec une tondeuse à gazon, mais d'un pré-champ entouré d'une clôture électrique.

Objectivement et subjectivement, cette partie de la parcelle était appropriée à l'agriculture, soit apte à être utilisée de manière agricole (art. 6 al. 1 LDFR), et elle était utilisée d'une manière agricole dans la mesure où elle produisait de la nourriture pour des ânes et des chevaux.

Si l'on devait considérer que ladite partie de parcelle n'était plus dévolue à l'agriculture, ce qui était contesté, on ne pouvait pas préjuger que cette situation était destinée à perdurer.

Mme A_____ refusant de diviser sa parcelle, l'entier de cette dernière devait rester assujetti à la LDFR.

- 6) Par acte expédié le 17 janvier 2019 à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), Mme A_____ a formé recours contre cette décision qui lui avait été notifiée le 6 décembre 2018, concluant préalablement à un transport sur place, au fond, principalement à l'annulation de ladite décision et au renvoi de la cause à la CFA pour complément de la procédure et nouvelle décision dans le sens des considérants.

La pension pour enfants sur la parcelle en cause avait été exploitée par sa mère jusqu'en 1990 environ.

- 7) Dans sa réponse du 20 mars 2019, la CFA a conclu à la confirmation de sa décision querellée.

- 8) Le 14 juin 2019, le juge délégué a tenu une audience de transport sur place, en présence des parties et de leurs représentants avec prise de photographies.

a. L'un des représentants de la CFA a précisé que la partie de la parcelle 1_____ pour laquelle celle-ci était d'accord avec un désassujettissement représentait environ 2'000 m², soit environ 40 % de la parcelle.

b. Mme A_____ a déclaré vivre dans la maison. Elle avait mis la clôture autour de la partie de la parcelle qu'elle utilisait et qui représentait le 40 % de la propriété quelques années auparavant parce qu'il n'était pas possible pour elle de s'occuper de l'entier de la parcelle, en particulier l'entretenir et le tondre comme elle le faisait pour la partie qui était entourée de clôture. Si elle avait beaucoup de moyens, elle transformerait l'entier de sa parcelle en un beau jardin, le cas échéant avec différentes activités pour des enfants. Elle n'avait pas actuellement d'usage concret du 60 % litigieux de la parcelle, mais pour elle sa propriété formait un tout, y compris avec ce 60 % qui offrait également un beau dégagement. Une telle grandeur de parcelle était devenue actuellement très rare dans le canton de Genève.

C'était l'ami d'une connaissance qui fauchait actuellement le 60 % litigieux de la parcelle. De temps en temps, ils laissaient paître deux ou trois chevaux ou ânes appartenant à une institutrice qui était une connaissance afin de lui rendre service. Il n'y avait pas de cabane pour eux, car c'était pour rendre service et que la parcelle n'était pas prévue pour l'usage d'animaux. Les arbres se trouvant dans le 60 % susmentionné de la parcelle étaient des arbres fruitiers (pommiers et poiriers) qui étaient vieux et dont elle ne récoltait pas les fruits.

Elle était arrivée en janvier 1964 et cela faisait alors vingt ans que sa mère, qui était infirmière, s'occupait d'enfants, qui dormaient dans la maison et faisaient des jeux sur toute la parcelle, ce jusqu'en 1980. Elle ignorait si avant 1943 cette parcelle avait été exploitée pour l'agriculture, et elle pensait que la maison avait

été construite dans les années 1930. Elle ne pouvait elle-même plus accueillir d'enfants actuellement à cause des nouvelles normes applicables.

Les enjeux étaient, pour elle, que dans l'hypothèse où elle vendait sa parcelle, cette dernière aurait beaucoup plus d'intérêt pour un acheteur et de valeur si l'entier de la parcelle était désassujéti que si elle était morcelée comme le proposait la CFA.

c. Ont été examinées les vues aériennes prises entre 1963 et 2016 et produites avec la requête du 21 juin 2018.

Mme A_____ a relevé qu'autrefois, à l'époque de sa tante (recte : mère), il n'y avait pas de vigne aussi proche sur la parcelle 5_____ (adjacente, au sud-ouest), comme le montrait la vue aérienne de 1963. Selon elle, cette partie adjacente de la parcelle 5_____ était alors un pré ; ce n'était pas le souhait de sa mère d'avoir des vignes aussi près qu'actuellement, d'autant moins avec les pesticides qui pourraient être utilisés. D'après l'un des représentants de la CFA, les vues aériennes montraient qu'entre 2005 et 2011, la parcelle n° 5_____ avait augmenté la surface de ses vignes en direction de la parcelle 1_____.

Il ressort de ces vues aériennes que, depuis 2011, ces vignes jouxtent la parcelle 1_____, alors qu'auparavant et depuis 1963 ladite partie adjacente de la parcelle 5_____ était constituée d'herbe, comme le 60 % litigieux de la parcelle en cause, avec deux ou trois arbres – contre environ dix arbres dans ledit 60 % – et peut-être un peu de bocage.

d. Le sentiment d'un des représentants de la CFA dans le cadre de ce transport sur place était qu'un viticulteur qui reprendrait le 60 % de parcelle litigieux pourrait prolonger la vigne existante par des ceps. Vu la progression des vignes de la parcelle 5_____ vers la parcelle n° 1_____, des vignes à l'intérieur du 60 % litigieux de la parcelle 5_____ correspondraient en une tendance envisageable. Les arbres existants pourraient être contournés ou faire l'objet d'une demande d'abattage.

- 9) Par pli du 1^{er} octobre 2019, compte tenu du fait que la CFA n'avait pas formulé d'observations après enquêtes et que la recourante avait renoncé à en formuler, les parties ont été informées par la chambre administrative que la cause était gardée à juger.
- 10) Pour le surplus, les arguments des parties seront, en tant que de besoin, repris dans la partie en droit ci-après.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 13 de la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 16 décembre 1993 - LaLDFR - M 1 10 ; art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a et 63 al. 1 let. c de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) La question litigieuse consiste à déterminer si la parcelle 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 cette loi. En effet, selon le Tribunal fédéral, 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 ; le cas échéant, une mention sera inscrite au registre foncier (art. 86 al. 1 let. b LDFR ; ATF 139 III 327 consid. 2).
- 3) 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. La caractéristique de l'aptitude est donc d'abord d'ordre objectif (ATF 139 III 327 consid. 2.1 et les arrêts cités ; ATA/807/2012 du 27 novembre 2012 consid. 3a).

Le fait pour un immeuble d'être soumis au régime de la LDFR peut entraîner des conséquences drastiques pour les propriétaires concernés ou pour leurs successeurs. Tel est, par exemple, le cas en matière d'autorisation d'acquérir (art. 61 ss LDFR). En conséquence, le législateur, désireux de limiter les atteintes à la garantie constitutionnelle du droit à la propriété (art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101), 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, en son al. 1, à savoir 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), 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), lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles (let. c). En effet, certains biens-fonds situés hors des zones à bâtir ne sont en réalité d'aucune utilité à l'agriculture (ATF 139 III 327 consid. 2.2 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 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 : Message). Ainsi, le 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 LDFR). Ce tempérament de la règle de l'appréciation objective, qui était déjà largement admis sous le régime de l'ancien droit successoral paysan, semble, pour la LDFR, unanimement admis par la doctrine et est mis en œuvre par la jurisprudence du Tribunal fédéral et des autorités cantonales (ATF 139 III 327 consid. 2.2 et les références citées).

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. On en retiendra trois : tout d'abord, l'usage non agricole doit durer depuis de longues années (Message, FF 1988 III 917 ch. 221.3), durée qu'il n'y a pas lieu de fixer de manière abstraite, mais ne saurait toutefois être inférieure à quelques dizaines d'années. 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 ; 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, de sorte qu'il suffit qu'un tel usage non agricole futur soit seulement vraisemblable. Enfin, les installations qui ont été érigées sur le terrain doivent l'avoir été de manière légale (ATF 139 III 327 consid. 3 et les références citées ; ATA/529/2016 du 21 juin 2016 consid. 5b ; ATA/418/2014 du 12 juin 2014 consid. 2).

- 4) a. En l'espèce, il n'est pas contesté par l'intimée que la partie de la parcelle 1_____ représentant environ 40 % et comprenant la maison d'habitation, le dépôt,

le garage et le jardin d'agrément, séparée du reste de la parcelle par une clôture, n'est pas ou plus appropriée à un usage agricole ou horticole (art. 6 al. 1 LDFR a contrario) et peut être désassujettie de l'application de la LDFR, ce à juste titre. Cette description se rapproche en effet de celle de la parcelle sur laquelle étaient plantés de nombreux arbres d'ornement, une haie d'essences variées, ainsi qu'un verger, était clôturée et utilisée comme parc d'agrément depuis une quarantaine d'années et qui avait conduit le Tribunal fédéral à la soustraire au champ d'application de la LDFR (ATF 139 III 327, annulant l'ATA/756/2012 du 6 novembre 2012).

b. Autre est la situation de l'autre partie, de l'ordre de 60 %, de la parcelle en cause.

Certes, il ressort des faits que cette partie n'a pas fait l'objet d'un usage agricole soutenu depuis au moins 1934 ou 1944, date de la création de la pension pour enfants. Cependant, elle n'a pas fait l'objet d'un usage non agricole depuis cette même date. En effet, le simple fait que les enfants de la pension logés dans la maison y aient fait des jeux est insuffisant pour remettre en cause un usage agricole. En réalité, comme constaté lors du transport sur place, cette partie de la parcelle consiste en une prairie qui pourrait objectivement servir à la pâture d'animaux de rente et donc à un usage agricole (Yves DONZALLAZ, Traité de droit agraire suisse, 2006, vol. II, n. 1986 s. ; Eduard HOFER, Commentaire de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991, Brugg 1998, n. 33 ad remarques préalables aux art. 6 à 10 LDFR), sans qu'il importe que les chevaux et ânes qui y paissent de temps en temps n'entraient le cas échéant pas dans la notion d'usage agricole. Cette partie de la parcelle comprend en outre plusieurs arbres fruitiers qui auraient pu le cas échéant répondre à un usage agricole ou horticole (art. 6 al. 1 LDFR), en permettant des récoltes de fruits s'ils n'étaient pas trop vieux pour en donner selon les allégations de la recourante.

Ce caractère de prairie avec la présence d'arbres fruitiers apparaît exister depuis de nombreuses décennies, au moins depuis 1963 comme le montrent les vues aériennes produites, et correspond au demeurant pour l'essentiel à la partie adjacente de la parcelle 5 _____ voisine dans son état avant 2005 à tout le moins. Or, comme l'a relevé la CFA, cette partie adjacente est désormais cultivée en vignes.

Cette situation se rapproche dans une certaine mesure de celle où le désassujettissement avait été confirmé par la chambre de céans et dans laquelle les parcelles en cause n'étaient pas situées dans l'axe de la maison en question et ne faisaient l'objet d'aucune mise en valeur particulière sur le plan horticole (allées, haies, massifs de fleurs, arbres d'essences rares ou d'agrément particulier) à l'exception des cordons d'arbres en limite de propriété et d'un chemin de terre sur une partie du pourtour (ATA/807/2012 précité, qui n'a pas fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral).

Dans ces circonstances, cette partie correspondant à 60 % de la parcelle est objectivement appropriée à un usage agricole ou horticole. Par ailleurs, la première condition de l'exception de nature subjective à l'application de la LDFR est exclue sur cette partie – qui est clairement séparée de la partie servant à l'habitation et au jardin d'agrément par une clôture – puisqu'il n'y existe ni depuis de nombreuses années ni actuellement un usage non agricole. Ceci exclut la réalisation de la seconde condition ; l'éventuel caractère non envisageable pour l'avenir de l'usage agricole ne dépendrait que de la volonté de la propriétaire actuelle de la parcelle, ce qui est insuffisant pour cette condition. Quant à la troisième condition, elle est sans pertinence ici, dans la mesure où les bâtiments se trouvent dans la partie de la parcelle pour laquelle l'intimée admettrait un désassujettissement.

Partant, ladite partie litigieuse de la parcelle en cause demeure un immeuble agricole, approprié à un usage agricole ou horticole (art. 6 al. 1 LDFR), tant aux plans subjectif qu'objectif.

c. Vu ce qui précède, le refus de désassujettissement prononcé par la CFA est conforme au droit, ce qui entraîne le rejet du recours.

Ce refus vaut en principe pour toute la parcelle 1_____ conformément à l'art. 2 al. 2 let. d LDFR, la recourante ayant refusé l'exception aux interdictions de partage matériel et de morcellement que l'intimée lui avait proposée en application de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR.

Cependant, au regard notamment des déclarations faites par l'un des représentants de la CFA lors du transport sur place dans le cadre de la présente procédure de recours, ladite autorité administrative reste d'accord avec un désassujettissement de la partie de la parcelle représentant environ 40 % et comprenant la maison d'habitation, le dépôt, le garage et le jardin d'agrément, ce dont il y a lieu de lui donner acte, solution conforme à l'art. 60 al. 1 let. a LDFR en lien avec l'art. 2 al. 2 let. d LDFR (aussi ; art. 7 LaLDFR ; ATA/406/2010 du 15 juin 2010 consid. 7b). Il appartiendra à la recourante de faire part à l'intimée de la suite qu'elle entend donner à cet accord.

- 5) Vu l'issue du litige, un émolument de procédure de CHF 1'565.- (comprenant des débours, soit les frais de taxi du juge délégué pour se rendre au lieu du transport sur place de CHF 64.90) sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 17 janvier 2019 par Mme A_____ contre la décision de la commission foncière agricole du 13 novembre 2018 ;

au fond :

le rejette ;

donne acte à la commission foncière agricole de son accord pour un désassujettissement de la partie de la parcelle 1_____ comprenant la maison d'habitation, le dépôt, le garage et le jardin d'agrément ;

met un émolument de CHF 1'565.- à la charge de Mme A_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), la présente décision peut être portée dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; 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 au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. La présente décision et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Bruno Mégevand, avocat de la recourante, à la commission foncière agricole ainsi qu'à l'office fédéral de la justice.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, MM. Thélin, Pagan et Verniory,
Mme Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :