RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1841/2004-IEA **ATA/94/2007**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 6 mars 2007

dans la cause

Monsieur Fernando LOUREIRO
représenté par Me Vincent Jeanneret, avocat

contre

COMMISSION FONCIÈRE AGRICOLE

EN FAIT

1. Monsieur Fernando Loureiro est directeur et actionnaire unique de la société anonyme Arboriparc LF S.A. sise 21, chemin Charles-Borgeaud, 1213 Onex. Le but statutaire de sa société, inscrite au registre du commerce le 3 août 1989, est l' « entretien de parcs et jardins ainsi que toute activité de paysagisme ; création, plantation, élagage et abattage de même que toutes autres opérations en relation avec le jardinage ».

2. Le 12 octobre 1999, la commission foncière agricole (ci-après : CFA) a autorisé M. Loureiro à acquérir les parcelles N° 10685 et 10686, feuille 3 de la commune de Troinex, situées en zone agricole au sens de l'article 20 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT - L 1 30).

3. Devenu propriétaire des parcelles susmentionnées, M. Loureiro a sollicité du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : DAEL), devenu depuis lors le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI) une autorisation d'y construire un hangar agricole ainsi qu'une clôture et des portails, dans l'intention de développer une activité de pépiniériste.

4. Par décision du 31 juillet 2000, le DAEL a refusé d'octroyer l'autorisation de construire requise par M. Loureiro au motif que la construction projetée ne se justifiait pas sur le plan agricole. Son implantation n'était pas imposée par sa destination et le requérant n'exerçait pas la profession d'agriculteur (art. 20 al. 1 LaLAT).

5. Le 31 août 2000, M. Loureiro a recouru contre cette décision auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : CCRMC).

   Il devait être assimilé à un agriculteur, l'implantation du bâtiment à l'endroit prévu était imposée par sa destination et ledit bâtiment n'était pas surdimensionné par rapport à l'exploitation.

6. Par contrat de bail conclu le 18 octobre 2000, Monsieur Jean Blandin, propriétaire de la parcelle N° 10061, feuille 3 de la commune de Troinex, d'une superficie de 3'550 m2, a donné cette dernière en location à M. Loureiro. Le contrat prévoit une location jusqu'au 31 décembre 2011, renouvelable ensuite d'année en année.

   Dite parcelle est sise en zone agricole.

7. Le 20 février 2004, sous la plume de son notaire, M. Loureiro a requis de la CFA qu'elle l'autorise à acquérir la parcelle susmentionnée au sens des articles 61 et suivants de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11).

8. Par ordonnance préparatoire du 23 mars 2004, la CFA a invité le requérant à justifier de sa qualité d'agriculteur-arboriculteur-horticulteur.

9. Le 13 mai 2004, l'intéressé a fait parvenir à la CFA un extrait du registre du commerce concernant sa société Arboriparc LF S.A. ainsi qu'une copie d'une facture d'abonnement auprès de l'association des horticulteurs de la Suisse romande. Il a enfin rappelé à la CFA qu'elle l'avait autorisé à acquérir les parcelles N° 10685 et 10686. Aussi, n'avait-il pas d'autres justificatifs à apporter.

10. La CFA a rendu une seconde ordonnance préparatoire le 18 mai 2004, invitant M. Loureiro à préciser qui était actionnaire de la société Arboriparc LF S.A.

11. Le requérant a répondu le 3 juin 2004 qu'il était actionnaire unique de ladite société.

12. Le 4 juin 2004, la CFA a procédé à un transport sur place, auquel M. Loureiro n'a pas pris part. Elle a constaté les éléments suivants :

- La parcelle N° 10061 était jonchée de mauvaises herbes et faisait essentiellement office de dépôt de déchets provenant vraisemblablement de l'entreprise Arboriparc LF S.A. alors que les parcelles voisines, elles aussi affectées aux cultures maraîchères, étaient correctement entretenues.

- L'entretien des parcelles N° 10685 et 10686 était également précaire. Une camionnette sans plaque et une vingtaine d'oliviers en pots étaient entreposés sur le terrain. Une clôture en treillis d'une hauteur d'un mètre soixante entourait les deux parcelles, complétée par deux portails métalliques, dotés de piquants, qui étaient fermés à clef.

Malgré l'autorisation qu'elle avait donnée à M. Loureiro d'acquérir les deux parcelles précitées en 1999, la CFA exprimait des réserves, dans la mesure où il était à craindre que la parcelle N° 10061 ne subisse le même sort que les parcelles précédemment acquises.

13. Par décision du 20 juillet 2004, la CFA a refusé de délivrer l'autorisation de vendre la parcelle N° 10061. Dite décision a été notifiée le 22 juillet 2004.

14. Par télécopie du 12 août 2004, M. Loureiro a interjeté recours devant le Tribunal administratif en concluant à l'annulation de cette décision.

Il était dans l'impossibilité de cultiver la parcelle concernée, de même que les parcelles N° 10685 et 10686 au motif qu'elles étaient recouvertes de mauvaises herbes très résistantes telles que le liseron, la prèle et le chardon. Afin d'éliminer ces dernières, il était indispensable de les laisser pousser le plus haut possible avant d'effectuer les traitements idoines.

15. Le tribunal de céans a imparti à M. Loureiro un délai pour signer son acte de recours, en l'état non valable car adressé sous la forme d'une télécopie.

16. Le recourant a remédié au manque de forme en adressant au Tribunal administratif un acte signé de sa main dans le délai imparti.

17. La CFA a répondu le 7 octobre 2004 en persistant dans sa décision du 20 juillet 2004.

18. Le tribunal de céans a requis du recourant, le 8 février 2005, un certain nombre d'informations et de documents complémentaires.

19. Sur requête de M. Loureiro, la société Gilbert Henchoz, architectes, paysagistes, conseils S.A., a versé à la procédure, le 23 février 2005, une étude de faisabilité ainsi qu'un "business plan relatif" à la création d'une pépinière sur les parcelles N° 10007, 10061, 10685, 10686 plan 3 de la commune de Troinex et sur la parcelle N° 13 feuille 3 de la commune de Choulex.

La pépinière pouvait être rentable dès la deuxième année, mais à certaines conditions seulement et des investissements étaient envisageables à partir de la troisième année d'exploitation.

20. Par lettre du 25 février 2005, M. Loureiro a fourni au Tribunal administratif les autres informations et documents requis.

Il ne possédait aucun diplôme dans le domaine de l'arboriculture, l'horticulture et l'agriculture et sa société, Arboriparc LF S.A., employait six personnes.

Il a également fourni des photographies des parcelles N° 10061, 10685, 10686, 10007 et 16 dont Arboriparc LF S.A. est locataire, M. Loureiro possédant les parcelles N° 10685 et 10686. Ces deux dernières parcelles s'avéraient en partie organisées en pépinière et en partie cultivées en blé afin d'en éliminer les mauvaises herbes, comme la parcelle N° 10061. Les trois terrains agricoles étaient entretenus.

21. Une audience de comparution personnelle des parties a eu lieu le 18 mars 2005.

La représentante de la CFA a relevé que lors du transport sur place du 4 juin 2004, la CFA avait constaté que les parcelles dont l'acquisition avait été autorisée précédemment n'étaient pas exploitées et servaient de dépôt de matériel. La pratique antérieure de la CFA relative à la reconnaissance de la qualité d'exploitant agricole en faveur d'un pépiniériste était souple. Sur demande du service de l'agriculture du département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (ci-après : DIAE) devenu le département du territoire (ci-après : DT), elle avait toutefois durci sa pratique.

Le recourant a précisé qu'il avait travaillé la terre depuis l'âge de dix ans et qu'il avait acquis ses connaissances quand il était employé d'entreprises actives dans les domaines horticole et agricole. Il avait ensuite fondé sa propre société en 1989. En outre, son projet de création de pépinière avait été remis au service de l'agriculture et au DAEL.

Les parties ont requis la suspension de la procédure jusqu'à décision du service de l'agriculture relative audit projet.

22. Le 5 janvier 2006, la CCRMC a annulé la décision du DAEL et l'a invité à délivrer à M. Loureiro l'autorisation de construire un hangar ainsi qu'une clôture et des portails sur les parcelles N° 10685 et 10686.

L'étude de faisabilité et le "business plan" avaient été versés à la procédure suite à la décision du DAEL, avec son accord et sur demande du DIAE. Il ressortait de ces documents que le projet était conforme à la destination de la zone agricole et proportionné à l'usage qui devait en être fait. Enfin, le requérant exercerait la profession d'agriculteur à titre principal par sa nouvelle activité de pépiniériste, dans la mesure où ses gains devraient tripler dans les trois années à venir. Ne pas tenir compte de cette projection fiable était contraire à la liberté du commerce et de l'industrie.

23. Le 9 juin 2006, le tribunal de céans a informé les parties que, conformément à l'article 79 alinéa 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), la cause était reprise. Par ailleurs, il a imparti au recourant un délai dans lequel ce dernier devait lui communiquer les déterminations du service de l'agriculture et du DCTI concernant son projet de pépinière.

24. Sous la plume de son conseil, M. Loureiro a demandé une prolongation de délai en indiquant que les déterminations des autorités dont il disposait semblaient ne concerner que l'autorisation de construire délivrée en février 2006 et non le projet de création de pépinière.

25. Le tribunal de céans a rejeté la demande de prolongation de délai et a invité le recourant à lui faire parvenir des photographies récentes des parcelles N° 10061, 10685 et 10686.

26. Par courrier du 28 juillet 2006, M. Loureiro a confirmé qu'aucune détermination ne lui était parvenue d'aucune autorité s'agissant de l'autorisation de vente de la parcelle N° 10061 par M. Blandin.

27. Le 15 août 2006, M. Loureiro a versé à la procédure des photographies des parcelles N° 10061, 10685 et 10686 prises le même jour.

Les clichés attestaient de parcelles entretenues, organisées en pépinière et servant au dépôt du matériel de travail nécessaire à cette activité.

28. La CFA a été invitée par le tribunal à l'informer si elle entendait maintenir sa décision.

29. Par courrier recommandé du 27 septembre 2006, la CFA a indiqué, qu'au vu des faits nouveaux, à savoir la délivrance par le DCTI de l'autorisation de construire, elle examinerait à nouveau le dossier.

30. Finalement, le 17 octobre 2006, la CFA a persisté dans sa décision du 20 juillet 2004.

31. Le 20 octobre 2006, le Tribunal administratif a informé les parties que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (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 du 16 décembre 1993 - M 1 10 ; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le dépôt d'un recours ne peut pas être effectué valablement au moyen d'un télécopieur (ATF du 5 janvier 2000, 1P.692/1999 ; ATF du 13 juillet 1995, publié in SJ 1996, pp. 133 ss).

En l'espèce, le recourant a signé de sa main un nouvel acte de recours qu'il a transmis au tribunal de céans dans le délai qui lui était imparti, de sorte que le recours est recevable.

3. La LDFR a pour but d'encourager la propriété foncière rurale et, en particulier, de maintenir des entreprises familiales comme fondement d'une population rurale forte et d'une agriculture productive orientée vers une exploitation durable du sol (art. 1 let. f LDFR ; Y. DONZALLAZ, Pratique et jurisprudence du droit foncier rural 1994-1998, p. 192, n° 497 et les références citées).

Le recourant a démontré par le biais de photographies que les parcelles N° 10685 et 10686 ainsi que la parcelle litigieuse étaient cultivées et étaient, en partie déjà, organisées en pépinière. Ainsi, l'argument de la CCRMC selon lequel les parcelles que le recourant avait été autorisé à acheter en 1999 n'étaient pas utilisées tombe à faux. En effet, le nettoyage desdites parcelles a nécessité plusieurs années mais s'est avéré concluant.

4. Celui qui entend acquérir un immeuble agricole doit obtenir une autorisation. Celle-ci est accordée lorsqu'il n'existe aucun motif de refus (art. 61 al. 1 et 2 LDFR)

L'un des motifs de refus consiste dans le fait que l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel (art. 63 al. 1 litt a LDFR).

5. Pour répondre à la notion d'exploitant à titre personnel, le requérant doit remplir les conditions cumulatives fixées à l'article 9 alinéa 1 et 2 LDFR (arrêt du Tribunal fédéral du 2 novembre 2004 5A.20/2004 consid. 2.2 in fine).

« Est exploitant à titre personnel quiconque cultive lui-même les terres agricoles et, s'il s'agit d'une entreprise agricole, dirige personnellement celle-ci » (al. 1).

« Est capable d'exploiter à titre personnel quiconque a les aptitudes usuellement requises dans l'agriculture de notre pays pour cultiver lui-même les terres agricoles et diriger personnellement une entreprise agricole » (al. 2).

6. a. Le Tribunal fédéral a indiqué que, de nos jours, pour exploiter personnellement une entreprise agricole de moyenne importance, il ne suffit pas d'y avoir travaillé depuis sa jeunesse (ATF 110 II 488 du 12 décembre 1984).

b. Le Tribunal administratif a dénié la qualité d'exploitant à titre personnel à un jeune chercheur scientifique, titulaire d'un CFC de mécanique, qui cultivait la terre et avait déposé un premier brevet d'invention relatif à un système de désherbage des sols agricoles cultivés sous serres maraîchères par soustraction mécanisée et qui avait l'intention d'en déposer deux autres dans le domaine ainsi qu'à un employeur actif dans le domaine du jardinage et de l'entretien de propriétés depuis quelques années (ATA/192/2006 du 4 avril 2006 confirmé par le Tribunal fédéral dans l'arrêt 5A.17/2006 et ATA/456/2003 du 10 juin 2003).

c. Selon la doctrine, l'exigence d'une formation de base dans l'agriculture, à savoir un apprentissage de deux ans avec cours professionnels et examen de fin d'apprentissage, puis deux semestres d'école d'agriculture, qui s'achèvent par l'examen de capacité serait excessive s'agissant de certains cas d'application de la LDFR autres que ceux ressortissant de l'agriculture au sens strict du terme. En effet, il est tout à fait admissible que les diplômes délivrés par l'école d'agriculture fassent écho à une formation spécifique limitée à certains secteurs. De telles

formations ne sont toutefois suffisantes qu'en tant qu'elles sont complétées par une autre formation, prodiguée par l'école d'agriculture ou un autre organisme et axée sur les aspects commerciaux et comptables de l'exploitation agricole. En outre, le fait d'avoir été actif dans le domaine concerné jusqu'au moment déterminant est un élément que les tribunaux prennent en compte, sans être pourtant absolument décisif. Par exemple, une expérience au sein de l'entreprise à reprendre peut ainsi s'avérer insuffisante, même si elle est de longue durée (Y. DONZALLAZ, Traité de droit agraire suisse: droit public et droit privé, Berne 2006, p. 587 § 3217 ; p. 588 § 3219 et 589 § 3222).

En l'espèce, l'expérience pratique du recourant n'est validée par aucun diplôme dans le domaine de l'agriculture, l'arboriculture ou l'horticulture. Il ne satisfait donc pas à la condition de l'article 9 alinéa 2 LDFR.

7. Le recourant allègue qu'il n'a pas à apporter de justificatifs de son état d'exploitant à titre personnel dans la mesure où la CFA lui avait reconnu cette qualité en 1999 lors de l'acquisition des parcelles N°10685 et 10686. A cet égard, il reste à examiner si le changement de pratique de l'administration est licite.

Un changement de pratique doit respecter un certain nombre de conditions. En particulier, la nouvelle pratique doit répondre à un intérêt public pertinent en remédiant à une interprétation compatible avec la loi d'une part et d'autre part elle ne doit pas être opérée de manière désordonnée et doit être annoncée aux justiciables, dans les cas où la nouvelle pratique est tout aussi conforme au droit que la précédente, et qu'elle porte sur une interprétation différente (ATA V. du 26 janvier 1993; T. du 8 novembre 1989; ATF 111 Ia 162, 89 I 166, cités par P. MOOR, Droit administratif, 1994, I p. 76). Or, selon doctrine et jurisprudence, une annonce de changement de pratique n'est indiquée que dans des cas où le changement de pratique porte une atteinte irrémédiable à un droit des particuliers en matière de procédure, parce qu'il touche à la recevabilité d'un recours ou provoque la péremption d'un droit (B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle 1991, p. 85 § 404; ATF 111 Ia 162).

En l'espèce, l'administration a durci sa pratique sur demande du service de l'agriculture dans le but de mieux répondre à l'exigence d'intérêt public réglée à l'article 1 alinéa 1 LDFR. Sa nouvelle pratique est cependant tout aussi conforme au droit que la précédente et n'avait pas à être annoncée parce qu'elle ne porte pas d'atteinte irrémédiable à un droit procédural et n'entraîne pas la péremption d'un droit.

Il s'ensuit qu'en l'espèce le changement de pratique est licite.

Partant, le tribunal de céans refusera au recourant la qualité d'exploitant à titre personnel.

8. Si l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel, il peut néanmoins être autorisé à acquérir un bien immobilier agricole s'il prouve qu'il existe un juste motif au sens de l'article 64 alinéa 1 LDFR.

Jusqu'à la modification du 26 juin 1998, entrée en vigueur le 1er janvier 1999, l'article 64 alinéa 1 LDFR prévoyait six cas justifiant une exception au principe de l'exploitation à titre personnel. La novelle de 1998 en a ajouté un septième, à savoir celui du créancier-gagiste qui acquiert l'entreprise ou l'immeuble agricole dans une procédure d'exécution forcée (art. 64 al. 1 let. g LDFR). Cette modification n'a toutefois pas changé la ratio legis de l'article 64 alinéa 1 LDFR au sujet duquel le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de relever que la liste qu'il contient n'est pas exhaustive. Dès lors, l'autorité bénéficie d'une certaine latitude de jugement. Elle devra se conformer autant que possible au sens et au but de la loi. Pour que l'autorisation se justifie, il suffit que l'application des prescriptions en vigueur entraîne des conséquences trop rigoureuses que le législateur n'a pas voulues (ATA/784/2001 du 27 novembre 2001 ; ATA/53/1996 du 30 janvier 1996 et les références citées).

En l'occurrence, il appert qu'aucune exception au principe de l'exploitation à titre personnel n'est remplie.

Le recours sera donc rejeté.

Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 12 août 2004 par Monsieur Fernando Loureiro contre la décision de la commission foncière agricole du 20 juillet 2004 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 1'000.- ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté 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'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Vincent Jeanneret, avocat du recourant, à la commission foncière agricole ainsi qu'à l'office fédéral de la justice.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. a.i.:	la vice-présidente :
P. Pensa	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :