

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1851/2012-AMENAG

ATA/534/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 17 juillet 2014

dans la cause

Monsieur Jean HUMBERT

représenté par Me Alain Maunoir, avocat

contre

COMMISSION FONCIÈRE AGRICOLE

**Recours contre la décision de la commission foncière agricole du 15 mai 2012
(dossier CFA N° 12044)**

EN FAIT

- 1) Monsieur Jean HUMBERT, né le 19 septembre 1944, est agriculteur. Il est propriétaire, en hoirie avec sa mère et sa sœur, Mesdames Christiane et Louise HUMBERT, de la parcelle n° 5869 feuille 58 de la commune de Plan-les-Ouates, d'une surface de 11'209 m². M. HUMBERT exploite en outre personnellement une quinzaine de parcelles appartenant à l'Hoirie HUMBERT et à sept autres propriétaires, dont l'État de Genève, totalisant une surface de l'ordre de 18 hectares sur les communes de Plan-les-Ouates et de Bardonnex.
2. La SI PLAN BELLA VISTA (ci-après : la société) est propriétaire de la parcelle n° 5860 feuille 58 de la commune de Plan-les-Ouates. La parcelle est située en zone agricole et est assujettie à la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11). Cette parcelle, d'une surface de 8'985 m², est directement voisine de la parcelle n° 5869 appartenant à l'Hoirie HUMBERT. M. HUMBERT est au bénéfice d'un bail à ferme portant sur cette parcelle depuis 1963, lequel a été conclu oralement.
3. Par jugement du 22 juillet 2010 du Tribunal de première instance, la société a été dissoute conformément à l'art. 731b de la loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911 (Livre cinquième : Droit des obligations - CO - RS 220) et sa liquidation a été ordonnée.
4. Monsieur Louis Joseph FONTANEL est agriculteur. Il exploite par ailleurs, sous l'enseigne Entreprise Fontanel, une entreprise agricole offrant les services de grandes machines agricoles aux agriculteurs.
5. Le 16 février 2012, l'office des faillites, agissant pour la masse en faillite de la société, a procédé à la vente de gré à gré de la parcelle n° 5860 au profit de M. FONTANEL, pour un prix de CHF 100'000.-, soit CHF 11,13 / m².
6. Le 21 février 2012, M. FONTANEL a requis de la commission foncière agricole (ci-après : la commission) l'autorisation d'acquérir la parcelle n° 5860 pour le prix de CHF 100'000.-. Le formulaire de requête rempli par M. FONTANEL contenait, sous la rubrique relative à l'existence d'un bail à ferme, la mention « Inconnu / voir office des faillites ».
7. Le 2 mars 2012, l'office des faillites a offert à M. HUMBERT la possibilité d'exercer le droit de préemption du fermier conformément à l'art. 47 al. 1 (recte al. 2) LDFR, ce à quoi M. HUMBERT a donné suite le 14 mars 2012 en versant la somme de CHF 100'001.- en mains de l'office des faillites.
8. Par décision du 20 mars 2012, la commission a autorisé la vente de la parcelle n° 5860 à M. FONTANEL en relevant que, bien que le prix de vente de

CHF 11.13 / m² dépassât le prix maximum licite pour du terrain agricole, lequel était de CHF 8.-, le motif de refus en raison du prix surfait prévu à l'art. 63 al. 1b LDFR ne s'appliquait pas lorsque l'immeuble agricole était acquis dans le cadre d'une procédure d'exécution forcée conformément à l'art. 63 al. 2 LDFR.

9. Le 4 avril 2012, M. HUMBERT a acquis la parcelle n° 5860 de gré à gré de l'office des faillites pour le prix de CHF 100'001.-.
10. En date du 18 avril 2012, M. HUMBERT a requis de la commission qu'elle autorise l'acquisition de la parcelle par lui, en indiquant qu'il existait un bail conclu oralement sur celle-ci.
11. Par décision du 15 juin 2012, la commission a rejeté la requête formée par M. HUMBERT. L'acquisition d'un immeuble agricole était autorisée si l'acquéreur était exploitant à titre personnel. Bien que M. HUMBERT fût exploitant d'un domaine agricole, son « âge avancé » pouvait faire obstacle à sa capacité, alors que, selon la doctrine, l'exploitant à titre personnel doit collaborer personnellement à l'exploitation et être en mesure de le faire.
12. M. HUMBERT a recouru par acte du 15 juin 2012 contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Il concluait à ce que la décision de la commission du 15 mai 2012 soit annulée et à ce qu'il soit autorisé à acquérir la parcelle n° 5860. M. HUMBERT disposait des qualités professionnelles et morales suffisantes faisant de lui un exploitant à titre personnel au sens de l'art. 9 LDFR. Ni la loi, ni les travaux préparatoires, ni la jurisprudence du Tribunal fédéral ne fixaient de limite d'âge au-delà de laquelle la capacité d'exploitant à titre personnel n'était plus reconnue. La commission n'avait pas examiné l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et notamment le fait que M. HUMBERT était parfaitement capable physiquement d'exploiter personnellement son domaine agricole. La commission aurait dû tenir compte du fait que M. HUMBERT cultivait la parcelle depuis 1963. Par ailleurs, l'État de Genève, autorité de surveillance de la commission, était propriétaire de trois des parcelles exploitées par M. HUMBERT de sorte qu'il était contradictoire de lui refuser d'acquérir une parcelle qui faisait partie intégrante de son exploitation agricole, au même titre que les parcelles affermées par l'État.
13. La commission s'est déterminée en date du 30 août 2012 en concluant à la confirmation de sa décision du 15 mai 2012. M. HUMBERT était alors âgé de 68 ans et ne pouvait plus être considéré comme un exploitant à titre personnel. Sa capacité d'exploiter la parcelle de manière durable n'était pas établie. L'âge de 65 ans constituait également la limite d'âge fixée par l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture, en vigueur à l'époque. M. HUMBERT n'avait pas de successeur. M. HUMBERT pouvait obtenir une

prolongation du bail de six mois à deux ans. Subsidiairement, la requête en autorisation d'acquérir devait être formée dans le délai de dix jours suivant l'adjudication ; la vente ayant eu lieu le 4 avril 2012, la requête du 18 avril 2012 était tardive. La commission n'avait par erreur pas statué sur la recevabilité de la requête mais il appartenait à la chambre administrative de se prononcer sur ce point.

14. M. HUMBERT a répliqué en date du 17 octobre 2012 en persistant dans ses conclusions. Il n'existait aucune limite d'âge à partir de laquelle un agriculteur ne pouvait plus être considéré comme un exploitant à titre personnel. La LDFR était volontairement muette sur ce point. M. HUMBERT démontrait jour après jour qu'il était capable d'exploiter personnellement la parcelle, laquelle était affectée à la production agricole, ce qui demandait moins d'efforts physiques et de main d'œuvre que la culture maraîchère. Le critère de l'absence de successeur de M. HUMBERT n'était pas pertinent dans le cas d'espèce, celui-ci n'entendant pas acquérir une entreprise agricole mais uniquement devenir propriétaire d'une parcelle qu'il cultivait déjà depuis 1963 et qui était contiguë à une parcelle de sa propriété en hoirie. Il était injustifié de favoriser M. FONTANEL aux dépens de M. HUMBERT. Les dispositions sur la prolongation du bail à ferme ne pouvaient pas être invoquées pour soutenir que le fermier n'avait plus besoin d'être protégé en vertu de la LDFR, cette loi visant à renforcer la position de l'exploitant à titre personnel. Les seuls acquéreurs potentiels de la parcelle étaient MM. FONTANEL et HUMBERT et la LDFR commandait de favoriser le fermier, en l'occurrence M. HUMBERT, à toute autre personne. M. FONTANEL n'avait par ailleurs pas mentionné dans la requête en autorisation qu'il existait un bail sur la parcelle alors qu'il devait en connaître l'existence pour y effectuer le moissonnage à la demande de M. HUMBERT. Il était douteux que M. FONTANEL souhaite réellement exploiter la parcelle durablement. Le délai pour requérir l'autorisation d'aliéner avait été respecté compte tenu des fêtes de Pâques, subsidiairement il n'avait pas été informé de ce délai.

15. La commission a dupliqué le 12 décembre 2012 en persistant dans ses conclusions. Le nom du fermier n'était pas indiqué dans la requête en autorisation d'acquérir et il n'appartenait pas à la commission de statuer sur le droit de préemption du fermier.

16. Les parties ont été entendues par la chambre administrative en date du 11 février 2013.

L'exploitation de M. HUMBERT était principalement dévolue à la culture des céréales. Il travaillait seul. Après la faillite de la société, il n'avait pas été interpellé par l'office des faillites mais par M. FONTANEL. Ce dernier était un entrepreneur agricole possédant un puissant parc de machines qu'il mettait à disposition des cultivateurs. Il cultivait également les terrains avoisinants et les terrains qu'il pouvait louer. L'intention de M. HUMBERT était d'acquérir la

parcelle n° 5860 pour pérenniser la possibilité de l'exploiter et de continuer à travailler. Il n'avait pas de projet particulier pour le futur. La représentante de la commission a indiqué que dans des situations dans lesquelles le fermier exerçait son droit de préemption et sollicitait l'autorisation d'acquérir, elle n'appelait pas en cause le premier acquéreur pour participer à la procédure d'autorisation. La décision du 15 mai 2012 n'avait pas été communiquée à M. FONTANEL. La décision de refus était fondée sur l'âge de M. HUMBERT conformément à la pratique de la commission. La commission considérait que lorsqu'une personne a dépassé l'âge de la retraite, l'autorisation ne pouvait plus être délivrée, à moins qu'il y ait des perspectives de reprise dans la famille. Le fait que M. HUMBERT soit l'exploitant actuel et qu'il cultive le bien-fonds depuis longtemps n'entraîne pas en considération, compte tenu de son âge.

17. À la suite de l'audience, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente (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), le recours est recevable.
2. La LDFR a pour but, notamment, d'encourager la propriété foncière rurale, de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel, y compris celle du fermier, et de lutter contre les prix surfaités des terrains agricoles ; à cet effet, elle réglemente l'acquisition des entreprises et des immeubles agricoles, l'engagement des immeubles agricoles ainsi que le partage des entreprises agricoles et le morcellement des immeubles agricoles (art. 1 al. 1 et 2 LDFR). Cette loi 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 du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT - RS 700) et dont l'utilisation agricole est licite, à l'exception des immeubles de moins de 25 ares pour les autres terrains que les vignes qui ne font pas partie d'une entreprise agricole (art. 2 al. 1 et 3 LDFR). Selon l'art. 10 LaLDFR, la commission est compétente pour accorder les exceptions aux interdictions de partage matériel et de morcellement (art. 60 LDFR), autoriser l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole (art. 61 à 65 LDFR), fixer la charge maximale et requérir son inscription au registre foncier, autoriser les prêts qui dépassent la charge maximale (art. 76 al. 2 LDFR), constater qu'un immeuble agricole situé dans la zone à bâtir est soumis à la loi fédérale en application de l'art. 2 al. 2, déterminer si un immeuble est exclu du champ d'application de la loi fédérale en application de l'art. 3, requérir l'inscription au registre foncier des mentions exigées à l'art. 86 de la loi fédérale et au sens des lettres e et f et estimer et approuver la valeur de rendement (art. 87 LDFR).

En l'espèce, la LDFR est applicable compte tenu de l'affectation et de l'utilisation de la parcelle n° 5860 et la décision querellée est une décision relative à l'acquisition d'un immeuble agricole, délivrée par l'autorité compétente.

3. a. Selon l'art. 47 al. 2 LDFR, en cas d'aliénation d'un immeuble agricole, le fermier a un droit de préemption sur l'objet affermé lorsque la durée légale minimum du bail prévue par les dispositions de la LDFR est échuë et que le fermier est propriétaire d'une entreprise agricole ou dispose économiquement d'une telle entreprise et que l'immeuble affermé est situé dans le rayon d'exploitation de cette entreprise, usuel dans la localité.

b. Par ailleurs, selon l'art. 61 al. 1 et 2 LDFR, celui qui entend acquérir une entreprise ou un immeuble agricole doit obtenir une autorisation et l'autorisation est accordée lorsqu'il n'existe aucun motif de refus. En vertu de l'art. 83 al. 1 LDFR, la demande d'autorisation est adressée à l'autorité cantonale compétente en matière d'autorisation conformément à l'art. 90, let. a LDFR. Selon l'art. 83 al. 3 LDFR, les parties contractantes peuvent interjeter un recours devant l'autorité cantonale de recours (art. 88 LDFR) contre le refus d'autorisation, l'autorité cantonale de surveillance, le fermier et les titulaires du droit d'emption, du droit de préemption ou du droit à l'attribution, contre l'octroi de l'autorisation.

c. Selon la jurisprudence, l'art. 83 al. 3 LDFR ne contient pas, malgré sa formulation restrictive, une énumération exhaustive des personnes ayant qualité pour recourir contre l'octroi de l'autorisation. Il doit être interprété conformément à l'intention du législateur, lequel voulait avant tout assurer un droit de recours au fermier ainsi qu'aux titulaires du droit d'emption, du droit de préemption ou du droit à l'attribution en les mentionnant expressément, tout en excluant du cercle des personnes ayant qualité pour recourir les voisins, les organisations de protection de la nature et de l'environnement ainsi que les organisations professionnelles comme les associations paysannes (ATF 126 III 274 consid. 1c ; Arrêt du Tribunal fédéral 5A.3/2006 du 28 avril 2006 consid. 1c non publié dans l'ATF 132 III 658). En particulier, l'acquéreur contractuel d'une entreprise ou d'un immeuble agricole a qualité pour recourir contre l'octroi de l'autorisation à celui qui se prévaut d'un droit de préemption (ATF 126 III 274 consid. 1e).

Tout comme l'acquéreur qui requiert la délivrance de l'autorisation (ATA/177/2009 du 7 avril 2009), l'acquéreur contractuel est donc obligatoirement et nécessairement partie à la procédure d'autorisation. En tant que tel, il est légitimé à exercer ses droits de partie et à faire usage des voies de recours.

Partant, il appartenait à la commission d'instruire la demande d'acquisition par le recourant en ayant préalablement appelé en cause l'acquéreur contractuel de la parcelle. La chambre administrative n'ayant pas appelé en cause ce dernier, le vice de la procédure menée par la commission n'a pas été réparé de sorte qu'il se

justifie, pour ce motif, d'annuler la décision et de lui retourner le dossier pour qu'elle statue à nouveau.

Dans sa décision, la commission devra, en outre, tenir compte de ce qui suit.

4. En vertu de l'art. 67 al. 1 LDFR, en cas de réalisation forcée, l'adjudicataire doit produire l'autorisation ou consigner le prix de nouvelles enchères et requérir l'autorisation dans les dix jours qui suivent l'adjudication. Dans le calcul du délai de dix jours, il y a lieu de tenir compte de la suspension des délais du 7^{ème} jour avant Pâques au 7^{ème} jour après Pâques, prévue à l'époque par l'art. 17A LPA, dans sa teneur jusqu'au 16 novembre 2013. Dans la mesure où le dimanche de Pâques était le 8 avril en 2012, la requête en acquisition du 18 avril 2012 a été formée dans le délai.
5. a. Selon l'art. 63 al. 1 LDFR, l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole est refusée lorsque l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel, lorsque le prix est surfait ou lorsque l'immeuble à acquérir est situé en dehors du rayon d'exploitation de l'entreprise de l'acquéreur, usuel dans la localité. L'art. 9 LDFR prévoit qu'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). Cette disposition définit les notions d'exploitant à titre personnel (al. 1) et de capacité d'exploiter à titre personnel (al. 2). La distinction entre ces deux notions provient de l'ancien droit successoral paysan (anciens art. 620 et 621 al. 2 du code civil suisse du 10 décembre 1907 - CC - RS 210). Dans son Message du 19 octobre 1988 à l'appui des projets de la loi fédérale sur le droit foncier rural (FF 1988 III 889), le Conseil fédéral a exposé que les deux notions étaient étroitement liées et que rien ne s'opposerait à ce que la capacité d'exploiter soit définie comme un élément de la notion d'exploitant à titre personnel (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_747/2008 du 5 mars 2009 consid. 3.1 non reproduit à l'ATF 135 II 123).
- b. La capacité d'exploiter à titre personnel suppose que l'intéressé possède la moyenne des qualités tant professionnelles que morales et physiques qui, d'après les usages propres à l'agriculture, sont requises pour exploiter de façon convenable un domaine agricole (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_747/2008 du 5 mars 2009 consid. 3.1 non reproduit à l'ATF 135 II 123 ; José-Miguel RUBIDO, L'exercice du droit de préemption immobilier au regard du droit privé, 2012, p. 55). S'agissant de l'aptitude physique, la doctrine considère que le critère de l'âge peut également être pris en compte mais que celui-ci ne saurait à lui seul consister en un critère absolu (José-Miguel RUBIDO, op. cit., p. 55).

Partant, la pratique de la commission, qui est de se fonder sur le seul critère de l'âge pour statuer sur la question de la capacité d'exploiter à titre personnel, est contraire au droit fédéral tel qu'exposé ci-dessus. Le critère de l'âge de l'exploitant ne permet pas à lui seul d'apprécier si cette personne possède la moyenne des qualités - en l'occurrence physiques - qui, d'après les usages propres à l'agriculture, sont requises pour l'exploitation agricole.

Il appartiendra à la commission de déterminer les usages propres à l'agriculture s'agissant de l'âge de la prise de la retraite, d'une part, et d'apprécier l'aptitude notamment physique du recourant à exercer son activité d'agriculteur, sans arrêter son examen à celui de l'âge, d'autre part. Par ailleurs, la capacité d'exploiter à titre personnel devra être appréciée au jour où la commission statuera à nouveau.

6. Le recours sera dès lors partiellement admis, la décision de la commission annulée et le dossier renvoyé à la commission pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
7. Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA).
8. Une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à la charge de la commission, est allouée au recourant qui est assisté d'un conseil et qui y a conclu (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 15 juin 2012 par Monsieur Jean HUMBERT contre la décision de la commission foncière agricole du 15 mai 2012 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule la décision de la commission foncière agricole du 15 mai 2012 ;

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

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à Monsieur Jean HUMBERT à charge de la commission foncière agricole ;

dit que, conformément aux art. 82 ss 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'art. 42 LTF. Le présent arrêt (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 Me Alain Maunoir, avocat du recourant, ainsi qu'à la commission foncière agricole.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Junod, MM. Dumartheray, Verniory et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

C. Sudre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :