RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2621/2020-AMENAG **ATA/450/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 27 avril 2021

dans la cause

OFFICE CANTONAL DE L'AGRICULTURE ET DE LA NATURE

contre

Madame A_____
représentée par Me François Bellanger, avocat

et

COMMISSION FONCIÈRE AGRICOLE

EN FAIT

1) Madame A_____ est propriétaire de la parcelle n° 1_____ de la commune de _____ à l'adresse _____, d'une surface de 5'636 m^2.

La surface de la parcelle se trouve entièrement en zone agricole. Une moitié de celle-là, soit sa partie ouest, est recensée en surface d'assolement (ci-après : SDA).

2) Selon l'extrait du registre foncier (ci-après : RF), la parcelle comprend une habitation de 179 m^2 (bâtiment n° 2_____), un garage privé de 20 m^2 (bâtiment n° 3_____), une véranda de 19 m^2 (bâtiment n° 4_____) et un autre bâtiment de 13 m^2, à savoir une cabane de jardin (bâtiment n° 5_____).

La parcelle est grevée d'un droit distinct et permanent (ci-après : DDP) d'une surface de 808 m^2, sur laquelle sont érigés la maison d'habitation, le garage et la véranda, dont Mme A_____ est propriétaire. Les bâtiments sont situés à l'est de la parcelle.

3) Mme A_____ a acquis cette parcelle ainsi que le DDP de Monsieur B_____, entrepreneur en bâtiment, par acte du 15 décembre 1993. L'habitation et le garage existaient déjà.

Monsieur C_____, titulaire d'un bail à ferme sur la parcelle, y a renoncé le 24 novembre 1993 dans la perspective de la vente du bien-fonds, avec la possibilité de récolter une dernière fois au 1er novembre 1994.

4) Le 11 juin 2019, Mme A_____ a déposé, devant la commission foncière agricole (ci-après : CFA), une demande tendant à soustraire sa parcelle du champ d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11).

a. Secrétaire de direction, elle avait acquis cette parcelle par acte du 15 décembre 1993. Au printemps 1994, la partie ouest de la parcelle était une prairie. Dès le mois de juin 1994, elle avait fait procéder à des travaux d'aménagement du jardin. La surface de la totalité de la parcelle avait ainsi été aplanie et réensemencée. Des arbres ornementaux avaient été plantés ainsi que des massifs de fleurs. Elle produisait des photographies prises en septembre 1997 montrant le résultat de ses aménagements. Cette extension du jardin à la totalité de la surface de la parcelle ressortait également des vues aériennes disponibles sur le site de l'État. On pouvait y constater la présence de la pelouse ainsi que la croissance des arbres ornementaux qu'elle avait fait planter. La parcelle était déjà propriété d'un non agriculteur avant son acquisition. Dès que l'agriculteur, qui cultivait la partie ouest de la parcelle, avait renoncé à ses droits en 1994, elle avait

entrepris la transformation complète du jardin et son extension à la partie ouest de la parcelle. Ces aménagements avaient donné au jardin sa physionomie actuelle qui n'avait plus rien à voir avec un usage agricole. L'inclusion de la partie ouest dans les SDA résultait d'une inadvertance ou de l'absence de la mise à jour du plan des SDA. Selon « l'inventaire de la zone agricole », la partie ouest faisait partie de la catégorie des « habitations et prolongements, pelouses, jardins ». C'était bien l'usage effectif du bien-fonds et du DDP depuis plus de deux décennies qui était décisif. Il était de son intérêt, en qualité de propriétaire, et celui des occupants de la maison, qui n'étaient pas agriculteurs, de continuer à disposer d'un jardin d'agrément. Elle n'avait pas l'intention de réaffecter à l'agriculture tout ou partie du jardin. Quant à la légalité des constructions édifiées sur la parcelle, la question devait être tranchée en application de l'art. 4a de l'ordonnance sur le droit foncier rural du 4 octobre 1993 (ODFR - RS 211.412.110). Il appartenait à l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) de rendre une décision sur ce point.

b. Étaient jointes notamment des photographies de la parcelle en avril 1994 sur lesquelles n'apparaissent que deux arbres et des travaux en juin 1994 ainsi que des photographies de septembre 1997 montrant principalement des massifs floraux et différents arbres plantés dans la propriété.

5) Il ressort du procès-verbal constatatoire établi par la CFA lors de son déplacement sur la parcelle le 5 juillet 2019 que les membres avaient constaté que ladite parcelle et le DDP 6_____ n'étaient pas affectés à l'agriculture et étaient utilisés comme jardin d'agrément depuis 1994. La parcelle et le DDP étaient constitués d'une bâtisse et d'un jardin, composé d'arbres, arbustes et gazon régulièrement entretenus. Le fait que la partie ouest de la parcelle n° 1_____ soit incluse dans les SDA ne changeait rien à la réelle affectation de la parcelle en jardin d'agrément.

Des photographies étaient jointes.

6) Par ordonnance préparatoire n° 2 du 10 septembre 2019, la CFA a préavisé favorablement la requête de Mme A_____. Elle se prononcerait toutefois définitivement lorsqu'elle aurait reçu la décision fondée sur l'aménagement du territoire, devant procéder à la coordination des procédures.

7) L'OAC du département du territoire (ci-après : le département ou le DT) a rendu une décision de constatation le 25 juin 2020.

a. Sur la parcelle se trouvaient vingt constructions ou installations, soit principalement :

- l'habitation de 179 m^2 (bâtiment n° 2_____), autorisée ;

- le garage privé de 20 m^2 (bâtiment n° 3_____), autorisé sous la réserve qu'un coin terrasse avait été aménagé sur le toit alors que les autorisations mentionnaient que celui-ci ne devait pas être accessible ;

- une cabane de jardin (bâtiment n° 5_____), autorisée à une date inconnue, le dossier ayant été déposé le 19 juin 1994, mais réalisée entre 1989 et 1990, selon la propriétaire ; elle avait été refaite ou transformée sans autorisation entre 2001 et 2005 ;

- une véranda (bâtiment n° 4_____), autorisée le 20 août 2001, mais réalisée vers l'an 2000 selon la propriétaire ; construite entre 2001 et 2005 selon les photos aériennes ;

- trois places de parking extérieures de 145 m^2 au total en goudron avec un muret en maçonnerie d'une hauteur d'environ 80 cm et d'environ 17 m de long, installations non autorisées, réalisées vers 1991 selon la propriétaire ;

- un mur anti-bruit en maçonnerie d'environ 55 m^2, autorisé en 1994, mais réalisé entre 1992 et 1993, selon la propriétaire ;

- une terrasse et un cheminement à l'est de la parcelle, notamment devant la véranda, de 55 m^2 environ en dallettes béton ; le cheminement avait été autorisé le 21 juin 2000 et le 20 août 2001 s'agissant de l'autorisation complémentaire, mais réalisé entre 1992 et 1993, selon la propriétaire ; la terrasse de 22 m^2 n'avait pas été autorisée ; elle avait été réalisée entre 2001 et 2005 selon les photos aériennes ;

- un couvert à l'est de la parcelle devant la véranda, en serrurerie métallique de 18 m^2, non autorisé, visible sur la photo aérienne de 2009 ;

- des cheminements au sud-est de la parcelle, en pierre, d'environ 30 mètres linéaires (ci-après : ml), de type « pas japonais », non autorisés, dont une première partie aurait été installée vers 1991, puis une extension réalisée une dizaine d'années plus tôt selon la propriétaire ; visibles sur les photos aériennes depuis 2005 ;

- une terrasse et une pergola, situées au sud-est de la parcelle, contre le mur anti-bruit, en pierre et en bois, de 25 m^2 environ, non autorisées, mais réalisées vers 1991 selon la propriétaire et visibles sur les photos aériennes depuis 2016 ;

- une clôture située en périphérie de la parcelle au sud, ouest et nord-ouest, en chaboury, d'environ 1 m de hauteur, d'environ 200 ml, y compris un portail métallique à l'angle de la parcelle côté nord-est, non autorisée et en SDA, visible sur les photos aériennes depuis 2011, mais installée au sud vers 1991, puis complétée à l'ouest et au nord une dizaine d'années plus tôt selon la propriétaire ;

- deux terrasses situées au sud de la parcelle en dallettes ciment de deux fois 10 m^2, non autorisées, installées il y avait une dizaine d'années selon la propriétaire, dont la date de réalisation n'est pas vérifiable selon les photos aériennes ;

- une terrasse située au sud-est attenant au cabanon de jardin, en gravier, de 45 m^2, avec un barbecue en maçonnerie et une couverture en bois, avec toiture en plastique ondulé, installé sur la terrasse, non autorisés, installés vers 1991 selon la propriétaire, visible sur les photos aériennes depuis 2001 pour la terrasse, 2009 pour le barbecue et entre 2016 et 2018 pour le couvert ;

- une terrasse située au sud-est de la parcelle devant le cabanon de jardin en pavés ciment d'environ 20 m^2, non autorisée, installée une dizaine d'années plus tôt selon la propriétaire, visible sur les photos aériennes depuis 2015 ;

- des bacs à compost, situés au nord-ouest de la parcelle, constitués par des murets en maçonnerie d'une hauteur de 1,80 m et d'une surface d'environ 40 m^2, non autorisés, situés en SDA ; installés vers 1991 selon la propriétaire, construits entre 2001 et 2005 selon les photos aériennes ;

- un cheminement au nord-ouest de la parcelle, entre le potager, en dallettes ciment, de 15 m^2 environ, non autorisé et en SDA, installé une dizaine d'années plus tôt selon la propriétaire, installé entre 2016 et 2018 selon les photos aériennes ;

- un cheminement au nord de la parcelle, devant le potager, en dallettes ciment de type « pas de géant » de 30 mm, non autorisé et en SDA, installé vers 1991 selon la propriétaire et visible depuis 2005 sur les photos aériennes ;

- un escalier extérieur situé au nord-est de la parcelle, entre le garage et le muret, non autorisé, construit vers 1991 selon la propriétaire, figurant comme existant sur la demande d'autorisation APA du 8 mars 1994, mais ne figurant plus sur la demande d'autorisation du 21 juin 2000 et la demande complémentaire du 20 août 2001 et dont la date de construction n'était pas vérifiable selon les photos aériennes ;

- une terrasse au nord-est de la parcelle, en partie devant le garage et le bâtiment d'habitation en dallettes ciment de 45 m^2, non autorisée, réalisée vers 1991 selon la propriétaire, installée entre 2001 et 2005 selon les photos aériennes ;

- une terrasse et cheminement, situés à l'est de la parcelle, devant le bâtiment d'habitation en dallettes ciment de 95 m^2, non autorisés, réalisés vers l'an 2000 lors des travaux d'extension de l'habitation selon la propriétaire, installés entre 1996 et 2005 selon les photos aériennes ;

Suivaient différentes remarques selon lesquelles des portiques, poutres en bois autour du potager ou clôtures en bois et métal, bien que non autorisés, pouvaient être assimilés à du mobilier, n'étaient pas concernés par le constat.

b. En conséquence, dix-sept des constructions et/ou installations avaient été construites et/ou transformées sans autorisations, il y avait moins de trente ans.

Le département ordonnerait, par décision séparée, le rétablissement d'une situation conforme au droit concernant les éléments détaillés.

Une photographie de la parcelle, en format A3, localisait les différentes constructions et installations, sous les appellations de A à T. Un rapport photographique détaillé, daté du 10 décembre 2019, illustrait en quarante-huit photos les objets concernés.

8) Par décision du 14 juillet 2020, la CFA a prononcé le désassujettissement à la LDRF de la parcelle n° 1_____ comprenant le DDP 6_____. Il avait été constaté lors du transport sur place que la parcelle n° 1_____ et le DDP 6_____ n'étaient pas affectés à l'agriculture et étaient utilisés comme jardin d'agrément au moins depuis 1994.

9) Par acte du 31 août 2020, l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (ci-après : OCAN) a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée. Il a conclu à son annulation et au renvoi de la cause à la CFA pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Située en zone agricole, la parcelle concernée tombait dans le champ d'application territoriale de la LDFR. Elle était objectivement apte, par sa situation et sa composition, à l'usage agricole. Elle bénéficiait d'une couche de terre suffisante pour produire de la végétation. Elle était cultivée avant que Mme A_____ n'acquière ce bien-fonds et que le fermier ne soit autorisé à effectuer sa dernière récolte à fin octobre 1994. Plus de la moitié de la surface était recensée comme SDA, qui, par définition, se prêtait à l'agriculture. Les trois parcelles jouxtant le bien-fonds, au sud, à l'ouest et au nord étaient en SDA. La parcelle était entourée de parcelles agricoles cultivées, à l'exception de parcelles de dimension moindre enclavées sur son côté nord-est. L'existence d'une SDA sur la parcelle ne résultait pas d'une inadvertance. La parcelle était incluse dans un ensemble cohérent et actuel, et figurait dans la dernière mise à jour du plan d'affectation sectorielle des SDA, adoptée par le Conseil d'État en février 2019. Le recensement auquel Mme A_____ faisait référence était dépourvu de portée juridique.

Par ailleurs, l'usage effectif qui était fait de la parcelle en cause ne permettait pas de soustraire l'immeuble au droit foncier rural, dès lors que les

conditions de la composante subjective n'étaient pas réalisées. En effet, les constructions et installations modifiant l'affectation avaient été érigées de manière illégale. Outre les places de parking, terrasses, cheminements d'allées, etc., Mme A_____ avait, par des interventions sur le sol ainsi que par la plantation d'arbres ornementaux, de massifs buissonnants, de parterres floraux et d'un potager, significativement transformé la parcelle en un parc d'agrément. Les plantations réalisées sur la parcelle en cause n'étaient pas des constructions au sens ordinaire de bâtiment. Il n'était toutefois pas exclu de les assimiler à des installations, au même titre que les modifications apportées au terrain ou au paysage (clôture, barrière, mare, étang, etc.). Contrairement au cas du terrain laissé à l'abandon, où la végétation s'installait peu à peu, la plantation d'arbres et buissons pouvait, selon les cas, impliquer une modification sensible du paysage et des possibilités d'affectation, par la main de l'homme, par nature durable et rattachée au sol. Le Tribunal fédéral avait déjà retenu, pour une plantation d'arbres fruitiers le long des limites d'une parcelle, l'obligation de la soumettre à une autorisation de construire. Il convenait que la CFA renvoie le dossier à l'OAC pour compléter sa décision en constatation du 25 juin 2020 avant que cet office n'ordonne, par décision séparée, le rétablissement d'une situation conforme au droit. Les plantations auxquelles Mme A_____ avait procédé étaient en effet assimilables au cas de jurisprudence susmentionné. Les installations et constructions illicites déjà constatées induisaient un impact important sur le paysage et un changement d'affectation qui excluait toute activité agricole. Non seulement les installations n'étaient pas imposées par leur destination, mais elles s'opposaient à l'intérêt public prépondérant à la conservation des terres agricoles. De surcroît, la durée de l'usage non agricole était insuffisante. Enfin, l'usage agricole était envisageable pour l'avenir.

10) Mme A_____ a conclu au rejet du recours.

Il ressortait du plan directeur cantonal 2030 (ci-après : PDCant 2030), notamment de la fiche A 05, que le secteur dans lequel se trouvait la parcelle concernée appartenait au secteur « extension urbaine à dominante habitation 2040 ». Les principes d'aménagement définis dans ladite fiche étaient notamment d'admettre des déclassements limités de la zone agricole afin de créer de nouveaux quartiers d'affectation mixte pour répondre à des besoins d'intérêt général qui ne pouvaient pas être uniquement satisfaits à l'intérieur des zones à bâtir actuelles. La fiche A 05 prévoyait que le canton examine le quota des SDA et/ou l'intégration de nouvelles surfaces cultivables avec la Confédération afin de permettre la réalisation de grands projets en emprise sur la zone agricole.

« Selon l'inventaire agricole », la parcelle litigieuse appartenait dans sa totalité à la catégorie « habitations et prolongements : pelouse, jardins », et cela à compter du 30 septembre 1994. Ceci la distinguait de certaines parcelles adjacentes.

La planification directrice décrivait la parcelle n° 1_____ comme une emprise sur les SDA.

La décision de l'OAC impliquait que le jardin d'agrément ainsi que les arbres n'avaient pas été qualifiés d'installations et/ou de constructions illicites. Par ailleurs, le courrier ne s'intitulait pas expressément décision et ne contenait ni délai ni indication des voies de recours. Il n'impartissait pas non plus de délai à l'intimée pour se déterminer sur les constats effectués.

Juridiquement, la décision de constatation devait être annulée dès lors qu'elle consacrait une violation du droit d'être entendu de l'intimée.

Les conditions de désassujettissement à la LDFR étaient remplies. La parcelle ne constituait objectivement plus un bien-fonds susceptible d'être affecté à l'agriculture. L'inventaire agricole, contrairement à ce que considérait la recourante, permettait d'obtenir une vue d'ensemble de l'utilisation de la zone agricole. Il précisait que la parcelle appartenait dans sa totalité à la catégorie « habitations et prolongements : pelouses, jardins ». L'utilisation agricole de la parcelle faisait défaut, dès lors que l'habitation en question et le jardin n'appartenaient pas à une exploitation agricole. Enfin, le jardin d'agrément existant depuis près de trente ans sur la partie ouest de la parcelle n'ayant pas été qualifié d'installation illicite par l'OAC, il n'avait pas besoin d'être autorisé. Il était faux d'affirmer, comme le faisait la recourante, que l'arborisation en 1996 était quasiment inexistante. La mauvaise qualité des photographies aériennes disponibles ne permettait pas d'affirmer avec certitude l'absence d'arborisation. L'application de la jurisprudence relative à l'alignement d'arbres fruitiers n'était pas pertinente, les plantations concernées y étant beaucoup plus nombreuses.

L'existence de prétendues constructions illicites ne s'opposait pas au désassujettissement à la LDFR. La qualification était contestée par l'intimée, laquelle n'avait jamais eu l'occasion de se déterminer à ce propos. La CFA avait d'ailleurs, en dépit de la décision du DT, tout de même prononcé le désassujettissement.

L'existence de SDA ne s'opposait pas au désassujettissement. Celui-ci ne concernait pas l'affectation à proprement parler de la parcelle et donc son usage agricole puisque les SDA étaient des surfaces permettant, dans les circonstances exceptionnelles liées à de graves pénuries, d'approvisionner le pays. La CFA l'avait d'ailleurs souligné dans son procès-verbal du 25 juillet 2019. La présence de SDA sur la parcelle concernée ne datait que de février 2019. L'intimée n'avait jamais été informée de ce changement et n'avait pas non plus eu l'occasion de déposer des observations, voire de recourir contre ledit changement. Le plan des SDA avait été adopté en violation de ses droits. Même à considérer que la présence de SDA soit valable, le désassujettissement litigieux n'aurait pas d'impact sur la garantie des SDA ni d'incidence sur la qualité de ces surfaces

puisqu'il était uniquement question de soustraire la parcelle au champ d'application de la LDFR. La surface demeurerait disponible dans un délai de douze mois pour la culture en cas de grave pénurie. Le désassujettissement n'avait pas non plus d'incidence sur le maintien et la garantie des SDA, lesquelles pouvaient au demeurant et à certaines conditions également se trouver en zone à bâtir.

11) La CFA a conclu au rejet du recours.

La parcelle était objectivement et théoriquement apte à être utilisée de manière agricole ou horticole. Toutefois, la jurisprudence conférait une importance prépondérante aux deux premières conditions dans l'analyse de la composante subjective, à savoir la durée de l'usage non agricole et la possibilité d'un retour de l'immeuble vers un usage agricole.

La durée exacte de l'usage non agricole n'avait pas été fixée par le Tribunal fédéral. Une marge de manœuvre devait être laissée aux autorités. Toutefois, cette durée ne saurait être inférieure à « quelques dizaines d'années ». La question avait été laissée ouverte s'agissant d'une durée de vingt-six ans. La chambre administrative avait, pour sa part, en 2012, considéré qu'une durée de vingt-cinq ans était suffisante pour soustraire une parcelle de 8'053 m^2, jugée impropre à l'agriculture, suite à l'installation d'un centre équestre. La CFA avait dès lors considéré en l'espèce que la condition de l'écoulement du temps était remplie.

La parcelle n° 1_____ était entretenue et aménagée avec soin. Tenant compte de l'investissement consacré par l'intimée à son jardin, il était évident qu'elle n'en changerait pas de destination à l'avenir. Dans un arrêt de 2011, la chambre administrative avait confirmé le désassujettissement d'une parcelle de 7'376 m^2 malgré qu'elle soit située en zone agricole et l'avait considérée comme appropriée à l'agriculture. Celle-ci était entretenue tel un jardin d'agrément, l'herbe étant coupée à ras, des bosquets, haies et quelques arbres y étant plantés. La CFA avait dès lors considéré comme hautement probable que l'usage non agricole de la parcelle soit maintenu à l'avenir.

En l'espèce, les aménagements avaient été édifiés de façon non conforme. Il s'agissait d'une clôture en chaboury d'environ 1 m de hauteur en périphérie de la parcelle, en grande partie dissimulée par la végétation, d'un bac à compost et de deux cheminements entre et devant le potager, pour lesquels une autorisation n'était pas nécessaire. Ces irrégularités avaient été considérées comme relativement mineures par la CFA, ne justifiant en tout état pas de remettre en cause le désassujettissement sous l'angle d'un éventuel abus de droit. La situation n'était en effet pas comparable à d'autres cas jurisprudentiels telle l'utilisation d'un terrain agricole partiellement goudronné à des fins d'entreposage de machines de chantier. En l'espèce, l'aménagement était de moindre impact et ne remettait pas en cause, en tant que jardin d'agrément, les caractéristiques d'une

parcelle objectivement apte à l'agriculture. La mise en conformité des éléments susmentionnés ordonnée par l'OAC ne conduirait pas à un retour de la parcelle litigieuse à un usage agricole.

12) Dans sa réplique, l'OCAN a persisté dans ses conclusions, développant son argumentation, laquelle sera reprise en tant que de besoin dans la partie en droit du présent arrêt.

13) Dans sa duplique, Mme A_____ a contesté avoir procédé à des travaux de nivellement. Il n'était pas contesté que l'inventaire agricole n'avait qu'une portée relative quant à l'affectation d'une parcelle. Il permettait toutefois de constater que l'usage qui en était fait n'était déjà plus agricole en 1994. Le fait que la parcelle n° 1_____ n'ait pas été utilisée en lien avec l'agriculture depuis près de trente ans suffisait à admettre l'absence, à l'avenir, de son usage agricole.

14) La CFA a indiqué n'avoir pas d'observations complémentaires à formuler au titre de duplique.

15) Sur ce, les parties étaient informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

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).

2) Mme A_____ se plaint d'une violation de son droit d'être entendue dans le cadre de la prise de décision de l'OAC.

a. Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle dont la violation entraîne, lorsque sa réparation par l'autorité de recours n'est pas possible, l'annulation de la décision attaquée sans égard aux chances de succès du recours sur le fond (ATF 137 I 195 consid. 2.2). Ce moyen doit par conséquent être examiné en premier lieu (ATF 138 I 232 consid. 5.1).

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit pour les parties de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 142 II 218 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_157/2018 du 28 mai 2018 consid. 3.1 et les références citées ; ATA/723/2018 du 10 juillet 2018 et les arrêts cités).

b. Dans la procédure de non-application de la LDFR, l'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de cette loi transmet le dossier pour décision à l'autorité cantonale compétente en matière de construction hors de la zone à bâtir (art. 25 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700) lorsqu'une construction ou une installation se trouve sur le bien-fonds concerné et qu'elle est située hors de la zone à bâtir au sens du droit de l'aménagement du territoire (art. 4a al. 1 ODFR).

Conformément à la jurisprudence constante de la chambre de céans, la validité matérielle de la décision par laquelle le département statue sur l'absence de légalité de constructions, en application de l'art. 4a ODFR est contrôlée dans le cadre du recours interjeté contre la décision de la CFA. Un recours interjeté contre la décision de constatation de l'OAC est irrecevable (ATA/649/2017 du 13 juin 2017 et les références citées).

c. En l'espèce, la procédure a été initiée par l'intéressée qui a déposé une requête en désassujettissement. Or, dans une procédure initiée sur requête d'un administré, celui-ci est censé la motiver en apportant tous les éléments pertinents ; il n'a donc pas un droit à être entendu encore par l'autorité avant que celle-ci ne prenne sa décision, afin de pouvoir présenter des observations complémentaires (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n° 1'530).

De surcroît, l'intéressée a pu s'exprimer lors du transport sur place tant de la CFA que de l'OAC.

Enfin, toute éventuelle et hypothétique violation de son droit d'être entendue aura pu être réparée devant la chambre de céans où elle a eu l'occasion, à deux reprises, de développer ses arguments et de produire toutes pièces utiles.

En conséquence, le grief relatif à une éventuelle violation du droit d'être entendue de l'intéressée devant l'OAC sera rejeté.

3) La question litigieuse consiste à déterminer si la parcelle n° 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 au champ d'application de cette loi. En effet, 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 ; 10 let. f et g de la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 16 décembre 1993 - LaLDFR - M 1 10).

4) a. 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. En faisant abstraction des aires forestières, toutes les surfaces qui ne sont pas boisées et qui disposent d'une couche de terre suffisante pour produire de la végétation se prêtent à un usage agricole ; parmi celles-ci, on trouve les prairies, les champs, les surfaces cultivables, les cultures fruitières et les pâturages. La caractéristique de l'aptitude est donc d'abord d'ordre objectif (ATF 139 III 327 consid. 2.1).

b. Elle est néanmoins tempérée par une composante d'ordre subjectif, à savoir la prise en compte de l'usage effectif qui est fait de l'immeuble. Cette composante ne revêt 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 trois conditions strictes :

- 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 parcelles 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_14/2020 du 18 juin 2020 consid. 5.1 et les références citées et les références citées).

5) Les SDA sont délimitées en fonction des conditions climatiques (période de végétation, précipitations), des caractéristiques du sol (possibilités de labourer, degrés de fertilité et d'humidité) ainsi que de la configuration du terrain (déclivité, possibilité d'exploitation mécanisée ; art. 26 al. 2 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 - OAT - RS 700.1). Une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé (art. 26 al. 3 OAT). La Confédération et les cantons veillent à la détermination et au maintien de ces surfaces (art. 27 à 30 OAT). La Confédération fixe dans le plan sectoriel des SDA la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons (art. 29 OAT).

a. Au cours de l'élaboration de leur plan directeur (art. 6 à 12 LAT), les cantons circonscrivent les SDA visées à l'art. 26 al. 1 et 2 OAT, dans le cadre de

la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 28 al. 1 OAT). Ils fixent les SDA par commune, les reportent sur des cartes, les chiffrent et en indiquent l'emplacement exact, l'étendue et la qualité ; ils montrent également celles de ces surfaces qui sont situées dans des zones à bâtir non équipées ou dans d'autres zones non affectées à l'agriculture (art. 28 al. 2 OAT).

b. Les cantons suivent les modifications qui affectent l'emplacement, l'étendue et la qualité des SDA ; ils renseignent au moins tous les quatre ans l'office fédéral du développement territorial (ci-après : ARE) sur ces modifications (art. 9 al. 1 OAT ; art. 30 al. 4 OAT).

c. À Genève, afin de garantir les SDA au sens de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire, le DT veille à ce que les terres propices à l'agriculture ne soient pas affectées à un usage autre que l'exploitation agricole ou horticole et, sur préavis de la direction générale de l'agriculture, prend les mesures de sauvegarde à cet effet (art. 20 al. 3 de la loi d'application de la LAT du 4 juin 1987 – LaLAT – L 1 30).

Les plans des SDA ne modifient pas l'affectation des terrains qu'ils désignent (ATF 120 Ia 56 consid. 3c). Ils n'affectent pas la situation de l'individu, en lui imposant une obligation de faire, de s'abstenir ou de tolérer. Pour ces motifs, un arrêté qui modifie les SDA n'est pas une décision sujette à recours (ATA/155/2016 du 23 février 2016 consid. 7).

6) a. En l'espèce, dès lors que toutes les surfaces qui disposent d'une couche de terre suffisante pour produire de la végétation se prêtent à un usage agricole (arrêt du Tribunal fédéral 2C_14/2020 du 18 juin 2020 consid. 5.2), l'aptitude objective du terrain à l'usage agricole est réalisée, ce que les parties ne contestent pas.

b. Est litigieuse la composante d'ordre subjective à laquelle s'appliquent les trois conditions strictes posées par le Tribunal fédéral dans l'ATF 139 III 327. Or, la troisième condition, relative à la légalité des constructions sises sur le terrain concerné n'est pas remplie. En effet, l'OAC a constaté que dix-sept des vingt constructions sises sur la parcelle avaient été édifiées de façon illicite.

Dans ces conditions, il est indifférent que d'autres constructions soient autorisables, à l'instar de constructions légères non retenues par l'OAC, dont l'intimée se prévaut ou que certaines aient été autorisées à l'instar de l'habitation ou du garage. En effet, les constructions illicites sont nombreuses et réparties sur toute la parcelle. Elles ont pu être datées selon les déclarations de la propriétaire dans sa requête en désassujetissement de sa parcelle. Elle a de même spontanément répondu à l'OAC sur la date des travaux lors de leur constat sur place. Même à suivre la propriétaire et à retenir qu'elle n'a pas été consultée avant la reddition de la décision constatatoire de l'OAC, les photographies produites ou

aériennes démontrent que des travaux ont été entrepris soit sans autorisation soit avant qu'une autorisation ne soit délivrée.

L'argumentation de la propriétaire indiquant que l'OAC n'avait, a contrario, pas qualifié le jardin d'agrément de construction, ce qui prouvait qu'il était licite ne résiste pas à l'examen, compte tenu des nombreuses constructions en dur précitées, qu'il s'agisse de trois places de parking extérieures, de 145 m^2 en goudron avec un muret en maçonnerie d'une hauteur d'environ 80 cm et d'environ 17 m de long ; d'un couvert de 18 m^2 ; de la clôture d'environ 200 ml, y compris un portail métallique ; des bacs à compost, constitués par des murets en maçonnerie d'une hauteur de 1,80 m et d'une surface d'environ 40 m^2 ; de quelque huit terrasses, respectivement de 22 m^2 ; deux fois 10 m^2 en ciment ; de 45 m^2 en gravier, avec un barbecue en maçonnerie et une couverture en bois, avec toiture en plastique ondulé ; en pavés ciment d'environ 20 m^2, en dallettes ciment de 45 m^2, une terrasse avec pergola, de 25 m^2 ou enfin celle, avec cheminement, situés à l'est de la parcelle, devant le bâtiment d'habitation en dallettes ciment de 95 m^2, constructions auxquelles s'ajoutent des cheminements en pierre, d'environ 30 ml ; en dallettes ciment de 15 m^2 environ, et de 30 mm.

À ce titre, la CFA ne peut pas être suivie lorsqu'elle considère qu'il s'agit de constructions relativement mineures. Elle est contredite tant par le nombre, que par les emprises au sol des installations en cause, notamment en goudron ou en ciment, sur, au total, plusieurs centaines de m^2.

Or, ces constructions ne sont ni autorisées ni conformes à la zone agricole au sens de la LAT, s'agissant de constructions qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice (art. 16a al. 1 LAT).

Enfin, la jurisprudence considère qu'il convient de ne pas donner une prime injustifiée à celui qui procède d'abord à un changement d'affectation avant de solliciter une autorisation (arrêt du Tribunal fédéral 1A.36/2001 du 29 janvier 2002 consid. 3.2).

La condition que les installations qui ont été érigées sur le terrain doivent l'avoir été de manière légale n'est en conséquence pas remplie, contrairement au jardin d'agrément qui avait fait l'objet de l'arrêt du Tribunal fédéral du 17 juillet 2013 (ATF 139 III 327 précité), libre de toute construction illégale.

c. La deuxième condition, relative à l'utilisation du terrain à l'avenir, ne peut pas non plus être considérée comme réalisée. La parcelle est entourée de parcelles agricoles cultivées. La parcelle au nord (n° 7_____) d'une surface de 1'921 m^2 est affectée aux grandes cultures, en l'espèce du blé d'automne, à l'instar de celle située immédiatement à l'ouest, n° 8_____ de 13'238 m^2. À l'ouest de la parcelle litigieuse, 3'467 m^2 (parcelle n° 9_____) et 7'473 m^2 au sud (parcelle n° 10_____) sont affectés aux grandes cultures. Au sud, plusieurs parcelles sont

affectées au colza. Ainsi, le jardin d'agrément est entouré de terres agricoles cultivées, selon les informations du système d'information du territoire à Genève (ci-après : SITG).

d. La jurisprudence a par ailleurs rappelé l'intérêt public à maintenir dans des proportions raisonnables l'utilisation de terres agricoles, qui étaient attenantes à une zone à bâtir, comme jardin d'agrément ou comme surface de dégagement agricole (arrêt du Tribunal fédéral 2C_14/2020 précité consid. 5.3).

e. La qualification de SDA n'est pas déterminante. Elle ne fait que confirmer que, par définition, la parcelle se prête à l'agriculture (art. 6 al. 2 let. a LAT et art. 26 OAT ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_14/2020 précité consid. 5.2) et que le canton la considère comme une terre propice à l'agriculture qui ne devrait pas être affectée à un usage autre que l'exploitation agricole ou horticole (art. 20 al. 3 LaLAT).

f. La propriétaire se prévaut de l'inventaire agricole alléguant que sa parcelle appartient à la catégorie « habitations et prolongements ; pelouses, jardins ».

Elle reconnait toutefois que celui-ci n'a pas force obligatoire, ce que précise expressément la fiche de métadonnée qui mentionne que l'inventaire doit être considéré comme une étude de base du plan directeur cantonal et ajoute que la carte n'a aucune portée légale.

g. La CFA se réfère à un arrêt de la chambre de céans (ATA/388/2011 du 21 juin 2011). Dans l'arrêt précité, il s'agissait de désassujettir une parcelle dont, au vu de la taille des arbres et de la disposition des bosquets, l'aspect de la parcelle paraissait inchangé depuis des décennies, vraisemblablement depuis la construction des bâtiments soit les années 1930 – 1940. La situation n'est dès lors pas comparable, la parcelle litigieuse fait l'objet de récoltes la dernière fois en 1994.

h. Il ne peut rien être déduit du constat dressé par la CFA lors de son déplacement selon lequel « la parcelle 1_____ n'est pas affectée à l'agriculture et est utilisée comme jardin d'agrément au moins depuis 1994 ». Ce constat n'est pas déterminant, l'analyse devant porter sur les trois conditions jurisprudentielles susmentionnées.

i. La propriétaire invoque la fiche A05 du PDCant.

Il ressort toutefois du schéma directeur cantonal, dans son état après la première mise à jour, adopté par le Grand Conseil le 10 avril 2019 et approuvé par la Confédération le 18 janvier 2021, que la parcelle litigieuse est prévue pour rester une SDA (fiche C01). Seuls certains terrains situés à l'est de la route de Thonon seraient concernés par une extension urbaine à l'horizon 2040 (fiche A05).

j. Partant, deux des trois conditions nécessaires et cumulatives de la composante d'ordre subjectif de la caractéristique de l'aptitude agricole du bien-fonds en cause, que le Tribunal fédéral considère comme des conditions strictes pour que le terrain puisse perdre sa nature agricole, n'étant pas remplies, la parcelle litigieuse reste appropriée à un usage agricole au sens de l'art. 6 al. 1 LDFR.

La troisième condition relative à la durée de l'usage non agricole souffrira de rester indécise. Celle-ci représente en l'espèce, depuis 1995, un peu moins de vingt-six ans, durée dont il n'est pas certain, en l'état de la jurisprudence du Tribunal fédéral, qu'elle soit suffisante pour que la condition soit remplie (arrêt du Tribunal fédéral 2C_14/2020 du 18 juin 2020 consid. 5.3).

En conséquence, la parcelle n° 1_____ de la commune _____ doit rester soumise au champ d'application de la loi sur le droit foncier rural.

Le recours sera admis.

7) Vu l'issue du recours, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA) ni alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 31 août 2020 par l'office cantonal de l'agriculture et de la nature contre la décision de la commission foncière agricole du 14 juillet 2020 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision de la commission foncière agricole du 14 juillet 2020 ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ni alloué d'indemnité ;

dit que, conformément aux art. 166 al. 2 LAgr, 31 ss de la loi sur Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF - RS 173.32) et 44 ss de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA - RS 172.021), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal administratif 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 au Tribunal administratif fédéral, case postale, 9023 Saint-Gall, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 21a PA. 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 l'office cantonal de l'agriculture et de la nature, à François Bellanger, avocat de Madame A_____, ainsi qu'à la commission foncière agricole et à l'office fédéral de la justice.

Siégeant : M. Mascotto, président, Mmes Krauskopf, Payot Zen-Ruffinen, Lauber et Tombesi, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	le président siégeant :
F. Cichocki	C. Mascotto

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :