RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4075/2022-AMENAG **ATA/243/2023**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 14 mars 2023

dans la cause

Messieurs A_____, B_____ et C_____ D_____ **recourants**

contre

COMMISSION FONCIÈRE AGRICOLE **intimée**

EN FAIT

A. **a.** La société E_____, dont le but est l'exploitation de tout domaine agricole, viticole et / ou horticole et toutes activités se rapportant à ce but en conformité avec la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11), est propriétaire de la parcelle n° 10'038 de la commune de _____, d'une superficie de 3'484 m^2, sise en zone agricole.

b. Messieurs A_____, B_____ et C_____ D_____ (ci-après : les frères D_____) étaient propriétaires de la parcelle n° 10'922 de la commune de _____, d'une surface de 3'575 m^2, exploitée par leur père, Monsieur F_____ D_____, né en 1945.

Cette parcelle a fait l'objet du plan directeur de quartier n° 29'897 « _____ » approuvé par arrêté du Conseil d'État le 2 octobre 2013.

c. Le 29 juin 2022, E_____ et les frères D_____ ont signé un contrat de vente conditionnelle de la parcelle n° 10'038 pour un prix de CHF 60'000.-, subordonnée à la condition de l'octroi de l'autorisation d'acquérir ladite parcelle d'ici au 30 novembre 2024. Un droit d'emption a été inscrit au Registre foncier le jour même, avec une échéance au 31 décembre 2024.

B. **a.** Le 6 septembre 2022, Maître G_____, notaire, a déposé une requête en autorisation de vendre la parcelle n° 10'038 auprès de la commission foncière agricole (ci-après : CFA). Elle a expliqué que le père des acquéreurs potentiels avait été l'exploitant de la parcelle n° 10'922 pendant plus de vingt ans et qu'ils avaient accepté de la vendre pour autant qu'ils puissent en obtenir une similaire en échange, toujours en zone agricole, pour continuer leur exploitation. Leur père avait élevé des porcs, des chèvres et de la volaille, et avait été maraîcher-étalagiste sur des marchés. Il continuait d'exploiter du terrain en produisant des fruits et des légumes pour toute la famille. Les acquéreurs potentiels voulaient permettre à leur père de poursuivre son exploitation et transmettre son savoir-faire à son fils B_____ D_____, qui souhaitait reprendre cette activité et envisageait une culture de type « permaculture » et l'installation de ruches pour élever des abeilles. La parcelle n° 10'038 demeurerait ainsi un immeuble agricole dans le but de maintenir une entreprise familiale.

b. Par décision du 11 octobre 2022, notifiée le 2 novembre 2022, la CFA a rejeté la requête au motif que la parcelle n° 10'038 était assujettie à la LDFR et que les acquéreurs potentiels n'étaient pas exploitants à titre personnel.

C. **a.** Par acte du 29 novembre 2022, les frères D_____ ont interjeté recours par-devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre

administrative), lui demandant de reconsidérer leur demande d'achat. Ils ont fait valoir qu'ils avaient vendu la parcelle n° 10'922 car elle avait été déclassée et faisait partie du projet des « _____ ». En échange, « l'acheteur » leur avait proposé la parcelle n° 10'038 sur la même commune. Suite à la décision litigieuse, leur père n'avait plus de terre à exploiter.

b. Dans sa réponse du 21 décembre 2022, l'autorité intimée a conclu au rejet du recours. Les recourants ne démontraient pas, ni ne prétendaient d'ailleurs, qu'ils seraient exploitants personnels de la parcelle n° 10'038.

c. Les recourants n'ayant pas répliqué dans le délai imparti, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Le recours a été 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).

1.1 Selon l'art. 65 LPA, l'acte de recours contient sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant (al. 1). En outre, il doit contenir l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve. Les pièces dont dispose le recourant doivent être jointes. À défaut, un bref délai pour satisfaire à ces exigences est fixé au recourant, sous peine d'irrecevabilité (al. 2).

Compte tenu du caractère peu formaliste de cette disposition, il convient de ne pas se montrer trop strict sur la manière dont sont formulées les conclusions du recourant. Le fait que ces dernières ne ressortent pas expressément de l'acte de recours n'est pas en soi un motif d'irrecevabilité, pourvu que le tribunal et la partie adverse puissent comprendre avec certitude les fins du recourant (ATA/477/2021 du 4 mai 2021 consid. 2c ; Stéphane GRODECKI / Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, p. 215 n. 808). Une requête en annulation d'une décision doit par exemple être déclarée recevable dans la mesure où le recourant a de manière suffisante manifesté son désaccord avec la décision, ainsi que sa volonté qu'elle ne développe pas d'effets juridiques (ATA/447/2021 du 27 avril 2021 consid. 2b et l'arrêt cité ; Pierre MOOR / Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3ème éd., 2011, p. 807 n. 5.8.1.4).

1.2 En l'espèce, bien que les conclusions des recourants ne ressortent pas expressément de l'acte de recours, on comprend qu'ils requièrent l'annulation de la décision du 11 octobre 2022 et l'autorisation d'acquérir la parcelle litigieuse.

1.3 Le recours est donc recevable.

2. Le litige porte sur le bien-fondé de la décision du 11 octobre 2022 de la CFA refusant l'acquisition de la parcelle n° 10'038, sise en zone agricole, aux recourants.

3. Conformément à son art. 1, la LDFR a pour but d'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 (al. 1 let. a), de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel, y compris celle du fermier, en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles (al. 1 let. b), et de lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles (al. 1 let. c). Elle contient des dispositions sur l'acquisition des entreprises et des immeubles agricoles (al. 2 let. a), l'engagement des immeubles agricoles (al. 2 let. b) et le partage des entreprises agricoles et le morcellement des immeubles agricoles (al. 2 let. c).

En vertu de l'art. 61 LDFR, celui qui entend acquérir un immeuble agricole doit obtenir une autorisation (al. 1). L'autorisation est accordée lorsqu'il n'existe aucun motif de refus (al. 2).

Selon l'art. 63 al. 1 let. a LDFR, l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole est refusée lorsque l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel.

L'art. 64 al. 1 LDFR prévoit que lorsque l'acquéreur n'est pas personnellement exploitant, l'autorisation lui est accordée s'il prouve qu'il y a un juste motif pour le faire. Cette disposition contient, aux let. a à g, un catalogue non exhaustif d'exceptions au principe de l'exploitation à titre personnel.

Conformément à l'art. 9 LDFR, 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).

3.1 Le but de politique agricole de la LDFR n'est pas simplement de maintenir le statu quo, mais de renforcer la position des exploitants à titre personnel et de privilégier l'attribution des immeubles à de tels exploitants lors de chaque transfert de propriété, c'est-à-dire de réellement promouvoir le principe de l'exploitation à titre personnel. La LDFR cherche, dans cette mesure, à exclure du

marché foncier tous ceux qui visent à acquérir les entreprises et les immeubles agricoles principalement à titre de placement de capitaux ou dans un but de spéculation
(ATF 145 II 328 consid. 3.3.1 et les références citées).

3.1.1 L'art. 9 LDFR définit les notions d'exploitant à titre personnel et de capacité d'exploiter à titre personnel. La distinction entre ces deux notions provient de l'ancien droit successoral paysan (art. 620 et 621 al. 2 de l'ancien 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. C'était uniquement parce que l'ancien droit distinguait les deux notions qu'il convenait de mentionner spécialement la capacité d'exploiter dans un alinéa séparé (FF 1988 III 924 ; RNRF 87/2006 p. 273 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_747/2008 du 5 mars 2009 consid. 3.1). En outre, ces notions n'étant ainsi, pour l'essentiel, pas différentes de celles qui ont été développées sous l'empire de l'ancien droit successoral paysan par la jurisprudence du Tribunal fédéral, celle-ci demeure pertinente (ATF 134 III 586 consid. 3.1.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 5A.17/2996 du 21 décembre 2006 consid. 2.4.1).

L'art. 9 al. 1 LDFR distingue l'exploitant à titre personnel d'immeubles et l'exploitant à titre personnel d'entreprises agricoles. Dans le premier cas, il suffit que l'exploitant cultive personnellement les terres ; dans le second, il doit encore diriger personnellement l'entité que constitue l'entreprise agricole. Travailler soi-même la terre au sens de cette disposition signifie effectuer une partie substantielle du travail aux champs, à l'étable et à la ferme (y compris le travail administratif), ainsi que le travail en relation avec la commercialisation des produits. Le droit foncier agricole ne crée pas un statut exclusif pour les agriculteurs : toute personne qui exerce une activité agricole à titre de loisir peut également être considérée comme exploitante à titre personnel, si elle remplit les conditions de l'art. 9 LDFR (arrêts du Tribunal fédéral 2C_334/2021 du 16 mars 2022 consid. 4.2 et 2C_855/2008 du 11 décembre 2009 consid. 2.1). Pour des immeubles nouvellement acquis, ou plus précisément que l'intéressé n'exploite pas encore (par exemple en tant que fermier), celui-ci doit s'engager à cultiver personnellement les terrains qu'il entend acquérir ; s'agissant d'un fait futur, il lui suffit de rendre ce comportement simplement vraisemblable, ce qui peut être le cas par la simple mise en évidence d'attaches actuelles ou passées avec l'agriculture (arrêts du Tribunal fédéral 2C_334/2021 du 16 mars 2022 consid. 4.2 et 2C_747/2008 du 5 mars 2009 consid. 3.1, non publié in ATF 135 II 123).

Quant à la capacité d'exploiter à titre personnel prévue à l'art. 9 al. 2 LDFR, elle suppose que la personne intéressée 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. Une telle capacité n'existe, en règle générale, que si la personne a fréquenté une école d'agriculture ou, suivant les cas, si elle a déjà exploité dans les règles de l'art un immeuble comparable à celui qu'elle entend acquérir. Seule celle qui est au bénéfice d'une formation ou de connaissances pratiques suffisantes, au plus tard au moment où la décision d'autorisation doit être prise, peut se voir octroyer une autorisation d'acquérir (arrêt du Tribunal fédéral 2C_334/2021 du 16 mars 2022 consid. 4.2 et les références).

3.1.2 L'art. 64 LDFR contient une clause générale de juste motif pouvant fonder l'octroi d'une autorisation.

Les justes motifs sont une notion juridique indéterminée, qui doit être concrétisée en tenant compte des circonstances du cas particulier et des objectifs de politique agricole du droit foncier rural (ATF 133 III 562 consid. 4.4.1 ; ATF 122 III 287 consid. 3a).

Seul celui qui peut démontrer matériellement un juste motif à se voir attribuer des terres agricoles alors qu'il n'est pas exploitant à titre personnel peut ainsi obtenir une dérogation (ATF 133 III 562 consid. 4.4.2). Lorsque cette clause générale est invoquée, il faut, compte tenu de l'ensemble des circonstances, procéder à une pesée des intérêts entre les intérêts des parties au contrat et l'intérêt public à la sauvegarde du principe de l'exploitation à titre personnel (Christoph BANDLI / Beat STALDER, Le droit foncier rural, Commentaire de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991, 1998, n. 36, ad art. 64 p. 618 ch. 4).

L'autorité ne saurait, par une pratique extensive de la clause dérogatoire, vider la norme générale de son sens. À l'inverse, elle ne saurait poser des conditions excessives pour faire application de la clause dérogatoire. Si les justes motifs existent, l'administré a droit à la délivrance de l'autorisation exceptionnelle (Yves DONZALLAZ, op. cit., ad art. 64 p. 164 ch. 577). En tous les cas, le juste motif doit être celui qui ne porte pas atteinte aux buts poursuivis par la loi. Des motifs de nature économique et de convenance personnelle ne sauraient, dans l'esprit de la LDFR, être considérés comme de justes motifs permettant l'octroi d'une autorisation exceptionnelle (Yves DONZALLAZ, op. cit., ad art. 64 p. 192-193 ch. 497-498 et les références citées).

4. En l'espèce, la demande d'autorisation du 6 septembre 2022 indique clairement que les recourants souhaitent permettre à leur père, qui avait élevé du bétail durant une vingtaine années et produisait désormais des fruits et légumes « pour toute la famille », de continuer son exploitation. Ils ont ajouté que B_____ D_____ entendait « fermement » reprendre l'activité de leur père, se voir transmettre le savoir-faire de celui-ci et envisageait de développer un élevage d'abeilles.

Il appert donc que les recourants ne revêtent pas la qualité d'exploitants à titre personnel puisqu'aucun d'eux ne cultive des terres ni ne dirige personnellement une entreprise agricole. Ils ne disposent pas non plus de la capacité d'exploiter à titre personnel, puisqu'ils ne soutiennent pas que l'un d'eux serait au bénéfice d'une formation ou de connaissances pratiques suffisantes au moment du prononcé de la décision d'autorisation. Au contraire, ils indiquent que B_____ D_____ souhaite apprendre aux côtés de son père, seul membre de la famille à avoir été exploitant.

Les recourants déplorent que leur père n'a plus de terre à exploiter depuis la vente de leur parcelle qui avait été déclassée dans le cadre du Grand projet des _____. Ils indiquent que « l'acheteur » leur proposait la parcelle litigieuse « en échange ». On peine à comprendre cette argumentation, qui n'est ni motivée, ni étayée par pièce, puisque le propriétaire de la parcelle n° 10'038 n'est pas « l'acheteur » de la parcelle n° 10'922. Cela étant, le fait que les recourants souhaitent permettre à leur père de continuer à cultiver des fruits et des légumes « pour la famille » permet de douter de l'existence d'une « entreprise agricole » et démontre que les recourants poursuivent un but de convenance personnelle, qui ne peut être considérée comme de justes motifs permettant l'octroi d'une autorisation exceptionnelle au sens de la LDFR.

Infondé, le recours doit être rejeté.

5. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge solidaire des recourants (art. 87 al. 1 LPA) et il ne sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

******

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 29 novembre 2022 par Messieurs A_____, C_____ et B_____ D_____ contre la décision de la commission foncière agricole du 11 octobre 2022 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge solidaire de Messieurs A_____, B_____ et C_____ D_____ ;

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

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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 et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Messieurs A_____, C_____ et B_____ D_____, ainsi qu'à la commission foncière agricole et à l'office fédéral de la justice.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Verniory, Mme Lauber, M. Mascotto, Mme Michon Rieben, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :	la présidente siégeant :
F. Scheffre	F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :