RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4228/2005-IEA **ATA/445/2006**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 31 août 2006

dans la cause

Monsieur Pierre NALLET
représenté par Me Jean-Yves Schmidhauser, avocat

contre

COMMISSION FONCIÈRE AGRICOLE

et

MATÉRIAUX ALLUVIONNAIRES S.A.
appelée en cause

EN FAIT

1. Monsieur Pierre Nallet, né le 10 décembre 1927, était propriétaire de la parcelle n° 10012, feuille 13 de la commune d'Avusy (Genève), d'une superficie de 74'144 m2, à l'adresse chemin du Moulin de Veigy/chemin des Champs-Pointus.

   Agriculteur de profession, il ressort du fichier central de la population (dit CALVIN), qu'il a quitté Genève pour Benidorm, en Espagne, le 8 décembre 1991.

2. Le 22 décembre 1993, M. Nallet a vendu la parcelle n° 10012 à la société Matériaux Alluvionnaires S.A. (ci-après : la société), pour un montant de CHF 4'967'648.-.

   Il ressort de l'acte de vente, instrumenté par Me Jean-Luc Ducret, notaire, qu'un droit de réméré était concédé par la société en faveur de M. Nallet, cessible sur la parcelle n° 10012, pour une durée illimitée et pouvant s'exercer à la première réquisition de M. Nallet, mais au plus tôt lors de la terminaison des travaux d'exploitation en gravière de ladite parcelle.

3. La vente a été autorisée par le service de l'agriculture du département du territoire (anciennement département de l'intérieur, de l'agriculture et des affaires régionales ; ci-après : le DT), sur la base notamment de cet acte de vente.

4. Le 23 décembre 1993, le droit de réméré a été annoté au registre foncier (ci-après : RF) sous Pj 6967. Il était garanti pour une durée maximale de 10 ans, l'administrateur de la société, Monsieur Georges Veuthey, prenant l'engagement pour cette dernière, de proroger l'annotation, jusqu'à la suppression de toute charge hypothécaire ou autre sur la parcelle. Ce droit devait s'exercer au prix de CHF 250'000.-. Enfin, il était convenu qu'en cas de vente, le bénéficiaire du droit de réméré pourrait exiger la remise en état de la parcelle aux frais de la société, de manière à la rendre exploitable pour l'agriculture.

5. Le 3 février 1995, M. Nallet a versé la somme de CHF 250'000.- à la société pour le rachat de la parcelle n° 10012, à titre de paiement anticipé de son droit de réméré.

6. Par actes notariés des 8 mars et 15 mai 2002, signés par-devant Me Ducret, la société a conféré à la société BFGS Béton Frais, Graviers et Services S.A. (ci-après : BFGS), un droit de superficie portant sur une partie de la parcelle n° 10012 pour toute la durée de l'exploitation du gisement du gravier du lieudit "Champs-Pointus".

Ce droit a été annoté au RF le 26 juin 2002 sous PJ. 5180. Son échéance était fixée au 31 décembre 2031.

7. Le 9 décembre 2003, M. Nallet a informé BFGS qu'il souhaitait exercer son droit de réméré, conformément aux stipulations figurant dans l'acte de vente du 22 décembre 1993.

8. Par courriers des 23 septembre, 11 octobre 2004 et 4 janvier 2005 adressés à Me Ducret, M. Nallet a exprimé sa volonté de racheter, dans les plus brefs délais, la parcelle n° 10012 et requis de ce dernier qu'il entreprenne les démarches utiles, dans ce sens.

9. Le 16 novembre 2004, sur requête de M. Veuthey, la commission foncière agricole (CFA) a autorisé la vente à M. Nallet, des parcelles n^{os} 10083 et 10085, de la commune d'Avusy d'une superficie de 40'309, respectivement 9'276 m2.

Bien que domicilié en Espagne, M. Nallet disposait d'une entreprise agricole dans le canton de Genève, avait déjà été autorisé à acquérir un certain nombre de terrains à Avusy et enfin, les parcelles concernées par la vente se trouvaient dans le rayon d'exploitation de son entreprise.

10. Le 26 avril 2005, Me Ducret a déposé au nom de la société une requête à la CFA en autorisation de vendre la parcelle n° 10012 de la commune d'Avusy à M. Nallet pour le prix de CHF 185'360.-.

Il a par ailleurs informé la CFA, par courrier du 15 septembre 2005, du fait que M. Nallet était au bénéfice d'un droit de réméré sur cette parcelle, inscrit au RF une première fois le 23 décembre 1993 et dont l'annotation devait être prorogée.

11. Par décision du 11 octobre 2005, communiquée aux parties le 2 novembre 2005, la CFA a rejeté la requête au motif que M. Nallet ne remplissait pas les conditions requises par l'article 61 et suivants de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11), entrée en vigueur le 1er janvier 1994, pour se porter acquéreur de cette parcelle. En effet, selon l'article 63A LDFR, l'acquisition d'un immeuble agricole était refusée lorsque l'acquéreur n'était pas exploitant à titre personnel au sens de l'article 9 LDFR. Or, M. Nallet était domicilié en Espagne et son domaine était exploité par sa fille, Madame Marie-Luce Challet-Nallet.

12. M. Nallet a recouru à l'encontre de cette décision auprès du Tribunal administratif, le 1er décembre 2005. Il conclut à son annulation ainsi qu'au versement d'une équitable indemnité de procédure.

La procédure devant la CFA était irrégulière dès lors que c'était l'acquéreur de la parcelle et non le vendeur qui aurait dû déposer la requête. En outre, il avait

été tenu à l'écart de ladite procédure, ignorant jusqu'à son existence, ce en violation de son droit d'être entendu. Enfin, titulaire d'un droit de réméré sur la parcelle n° 10012, lui refuser aujourd'hui l'autorisation d'exercer ce droit reviendrait à modifier de manière insoutenable les conditions essentielles d'une transaction qui avait été autorisée à l'époque de la vente. A cet égard, il était toujours propriétaire de l'intégralité de son domaine agricole, qu'il continuait de diriger seul et qu'il ne faisait que confier très temporairement à sa fille durant la saison d'hiver. Il sollicitait dès lors du tribunal qu'il constate que son droit de réméré avait déjà été autorisé par la CFA dans sa décision du 17 décembre 1992 autorisant la vente.

S'agissant de sa qualité d'exploitant à titre personnel, c'était à tort que la CFA la lui avait déniée. En effet, quand bien même il résidait en Espagne durant les mois d'hiver, c'était lui qui prenait absolument toutes les décisions relatives à son entreprise agricole. En outre, il supportait l'intégralité du risque économique lié à cette dernière. Sa qualité d'exploitant avait d'ailleurs été reconnue à plusieurs reprises par la CFA laquelle l'avait autorisé à acquérir un certain nombre de parcelles à Avusy en 1997, 2002 et 2004.

Enfin, il ressortait de l'extrait du registre foncier de la parcelle, établi le 7 juillet 2005, que le droit de réméré n'y figurait plus.

13. Le 16 janvier 2006, la CFA a conclu au rejet du recours de M. Nallet.

Le recourant, âgé de 78 ans, était domicilié en Espagne depuis plusieurs années. Son domaine était exploité par sa fille laquelle touchait les paiements directs et se déclarait seule exploitante. Certes, la qualité d'exploitant lui avait été reconnue en 1997, 2002 et 2004, son statut faisait cependant, déjà à l'époque, l'objet de controverses mais il avait pu bénéficier d'une certaine souplesse dans l'application de la loi. Pour le surplus, il était toujours possible à M. Nallet de céder son droit de préemption à sa fille.

14. Le 28 avril 2006, Me Ducret a fait part de ses observations au recours. Il avait saisi la CFA, le 25 avril 2005, pour obtenir l'autorisation d'aliéner à M. Nallet la parcelle n° 10012. Cette requête avait également pour but de fixer la valeur de rendement et la charge maximale de ladite parcelle et faisait suite aux demandes de M. Nallet contenues dans ses lettres des 23 septembre, 11 octobre 2004 et 4 janvier 2005.

Le 11 octobre 2005, dite requête avait été frappée d'opposition par la CFA (décision n° CFA : 102/05-annexe n°5), la valeur de rendement et la charge maximale ayant toutefois été fixées par décision du même jour (décision n° CFA : 64/05-annexe n° 6). M. Nallet en avait été informé les 31 octobre et 3 novembre 2005 et les affirmations de ce dernier étaient totalement fantaisistes, voire calomnieuses.

15. Le 11 mai 2006, la société s'est également prononcée sur le recours de M. Nallet.

C'était à la demande de ce dernier que Me Ducret avait préparé l'acte de vente de la parcelle n° 10012. S'agissant du droit de superficie octroyé à la société BFGS Béton Frais, Graviers et Services S.A., M. Nallet en avait connaissance.

16. Par courrier du 16 mai 2006, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable sur ce point (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. A titre liminaire, le recourant se plaint d'irrégularités dans la procédure devant la CFA du fait que c'était l'acquéreur de la parcelle et non le vendeur qui aurait dû déposer la requête et qu'il aurait été tenu à l'écart de ladite procédure, ignorant jusqu'à son existence, ce en violation de son droit d'être entendu.

a. Tel qu'il est garanti par l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale 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 (Arrêt du Tribunal fédéral 2P.77/2003 du 9 juillet 2003 consid. 2.1 et les arrêts cités ; ATA/172/2004 du 2 mars 2004 et les arrêts cités).

b. Une décision entreprise pour violation du droit d'être entendu n'est pas nulle, mais annulable (Arrêt du Tribunal Fédéral 2P.207/2001 du 12 novembre 2001 consid. 5a et les arrêts cités). Toutefois, la violation du droit d'être entendu est réparable devant l'instance de recours si celle-ci jouit du même pouvoir d'examen des questions litigieuses que l'autorité intimée et si l'examen de ces questions ne relève pas de l'opportunité, car l'autorité de recours ne peut alors substituer son pouvoir d'examen à celui de l'autorité de première instance (Arrêt du Tribunal fédéral 2P.30/2003 du 2 juin 2003 consid. 2.4 et les arrêts cités). En outre, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû

pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/123/2005 du 8 mars 2005).

En l'espèce, l'autorité intimée a justifié sa décision tant en fait qu'en droit de manière suffisamment explicite pour que le recourant puisse la comprendre et recourir en toute connaissance de cause. Ce dernier s'est d'ailleurs largement exprimé dans son recours du 2 décembre 2005 et a pu verser à la procédure toutes les pièces utiles. Ainsi, en tout état de cause, toute éventuelle violation du droit d'être entendu a été réparée devant le Tribunal administratif qui dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité intimée. La décision entreprise n'est par conséquent pas viciée formellement et le recourant sera débouté sur ce point.

Pour le surplus, il ressort expressément des pièces versées à la procédure que c'est sur demandes écrites des 23 septembre, 11 octobre 2004 et 4 janvier 2005 du recourant que Me Ducret a saisi la CFA d'une requête en autorisation de vendre la parcelle n° 10012. Celui-ci est donc bien malvenu aujourd'hui de soutenir qu'il n'était pas au courant de l'existence de la procédure devant la commission. Partant, quel que soit le libellé du formulaire accompagnant la demande ou celui de la décision querellée, le requérant est bien M. Nallet, lequel a ainsi qualité pour recourir.

Quant à la société Matériaux Alluvionnaires S.A. - qui s'est déterminée dans le cadre de la procédure le 11 mai 2006 -, elle doit être considérée comme appelée en cause (art. 71 LPA).

3. a. A teneur de l'article 61 LDFR, celui qui entend acquérir une entreprise ou un immeuble agricole doit obtenir une autorisation (al. 1). L'autorisation est accordée lorsqu'il n'existe aucun motif de refus (al. 2). Sont des acquisitions, le transfert de la propriété, ainsi que tout autre acte juridique équivalant économiquement à un transfert de la propriété (al.3).

b. Selon l'article 62 lettre d LDFR, l'acquisition faite par l'exercice d'un droit légal d'emption ou de réméré n'a pas besoin d'être autorisée.

c. L'article 63 LDFR précise que l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole est refusée lorsque l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel (lit a), que le prix convenu est surfait (lit b), soit lorsque l'immeuble à acquérir est situé en dehors du rayon d'exploitation de l'entreprise de l'acquéreur, usuel dans la localité (lit d).

d. 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 (art. 9 al. 1 LDFR).

Pour répondre à la notion d'exploitant à titre personnel, le requérant doit remplir les conditions posées par les deux alinéas de l'article 9 LDFR

(ATA/192/2006 du 4 avril 2006 ; ATA/30/2006 du 24 janvier 2006 ; ATA/450/2005 du 21 juin 2005 ; E. HOFER, *in* Le droit foncier rural, Commentaire de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991, Brugg 1998, n. 8 i.f. ad art. 9 LDFR; P. RICHLI, Landwirtschaftliches Gewerbe und Selbstbewirtschaftung, zwei zentrale Begriffe des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht, PJA 1993 1063, p. 1067 *in fine*).

La qualité d'exploitant exige l'exécution personnelle, dans une mesure substantielle, des travaux inhérents à une exploitation agricole, en plus de la direction de l'entreprise (ATF 115 II 181 consid. 2a ; 107 II 30 consid. 2 p. 33 ; 94 II 254 consid. 3b p. 259 ; E. HOFER, op. cit., n. 17 ad art. 9 LDFR). Par exemple, dans une entreprise exploitée à plein temps avec 400 jours de travail et plus, l'exploitant à titre personnel doit travailler pour l'essentiel dans l'exploitation agricole. Il doit être prêt à abandonner une activité principale extérieure à l'agriculture. Une activité accessoire à l'extérieur n'est pas exclue (E. HOFER, op. cit., n. 18 i. f. et 20 ad art. 9 LDFR).

4. En l'espèce, le recourant âgé de 78 ans, a atteint l'âge de la retraite depuis plus de 13 ans. Selon le fichier central de la population, il a quitté Genève pour Benidorm le 8 décembre 1991 et y passe, à tout le moins, les mois d'hiver. Il n'est par conséquent matériellement pas possible au recourant ni d'exécuter personnellement et dans une mesure substantielle les travaux inhérents à l'exploitation agricole, ni de travailler pour l'essentiel dans l'exploitation agricole. Il appert en réalité que c'est sa fille qui exploite le domaine, laquelle touche d'ailleurs les paiements directs et se déclare seule exploitante.

Au vu de ce qui précède, c'est donc à juste titre que la qualité d'exploitant lui a été déniée.

Pour le surplus, le droit de réméré de M. Nallet étant conventionnel, il ne saurait se prévaloir de l'article 62 lettre d LDFR.

5. Reste cependant à déterminer si le droit à la protection de la bonne foi dont jouit l'administré et le principe de la confiance ont été respectés en l'espèce, dès lors que la qualité d'exploitant a été reconnue au recourant en 1997, 2002 et 2004 alors même que, selon ce dernier, sa situation ne se serait pas modifiée depuis.

6. Le droit à la protection de la bonne foi découle directement de l'article 8 Cst. selon lequel toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. Ce droit permet à certaines conditions d'exiger que l'autorité respecte ses promesses et évite de se contredire. Le citoyen est ainsi protégé dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite en fonction des décisions, des déclarations ou d'un comportement déterminé de l'administration (ATA/552/2004 du 15 juin 2004). L'autorité agit de façon contraire au principe de

la confiance lorsqu'elle a un comportement contradictoire. Ce principe permet de corriger les effets de comportements administratifs incohérents, auxquels l'administré ne pouvait s'attendre (P. MOOR, Droit administratif vol. I "Les fondements généraux", p. 436, Berne, 1991 ; B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle, 1991, p. 111).

En l'espèce, le grief d'incohérence soulevé par le recourant à l'endroit de l'autorité intimée ne résiste pas à l'analyse. Le fait qu'à l'époque, le recourant ait pu bénéficier d'une certaine souplesse dans l'application de la loi ne saurait en effet empêcher le département de revenir à une pratique plus conforme à la LDFR. A cet égard, la CFA a expliqué qu'à l'époque déjà, le statut du recourant faisait l'objet d'une controverse et qu'elle voulait appliquer aujourd'hui, dans toute leur rigueur, les dispositions légales pertinentes, le facteur âge étant pour le surplus à prendre en considération, s'agissant de l'exploitation d'un domaine agricole.

7. Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté.

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

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 1er décembre 2005 par Monsieur Pierre Nallet contre la décision de la commission foncière agricole du 11 octobre 2005 ;

au fond :

le rejette ;

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

dit que, conformément aux articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le présent arrêt peut être porté, par voie de recours de droit administratif, dans les trente jours dès sa notification, par devant le Tribunal 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 en trois exemplaires au moins au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14 ; le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyen de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Jean-Yves Schmidhauser, avocat du recourant, à la commission foncière agricole, à l'office fédéral de la justice, à Matériaux Alluvionnaires S.A., appelée en cause et, pour information, à Me Jean-Luc Ducret.

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

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :	la vice-présidente :
M. Tonossi	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :