RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/810/2023-AMENAG **ATA/647/2023**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 20 juin 2023

dans la cause

A_____ et B_____ **recourants**
représentés par Me Samuel BRÜCKNER, avocat

contre

COMMISSION FONCIÈRE AGRICOLE **intimée**

EN FAIT

A. **a.** A_____, domicilié à Genève, est agriculteur, viticulteur et arboriculteur. Il exerce en outre la profession de contrôleur des branches agricoles dans les cantons de Genève et Vaud.

Il exploite de nombreuses parcelles au nord du territoire de la commune de _____ (ci-après : la commune) pour un total de 440'600 m^2.

Il est propriétaire de la parcelle n° 709, de 2'494 m^2 sise au sud de la commune et répertoriée au cadastre viticole. La vigne en a été arrachée en novembre 2021, les conditions d'exploitation n'étant pas viables en raison de la localisation de la parcelle (orientation, ensoleillement, proximité avec le vallon de l'Allondon, mécanisation difficile en fonction notamment du dénivelé). La parcelle représente le 0,56% des surfaces exploitées par A_____.

b. B_____ est propriétaire des parcelles n^{os} 2'661, 2'662, 2'339 et 1'312 d'une surface respectivement de 7'274 m^2, 2'000 m^2, 1'056 m^2 et 7'195 m^2, toutes sises en zone agricole. Il est domicilié depuis plus de 50 ans sur la parcelle n° 2'662. Il est chimiste et biologiste de formation et a dirigé le _____, puis _____. Il possède un numéro de la banque de données sur le trafic des animaux en sa qualité de propriétaire d'animaux de rente, en l'occurrence de moutons. À la retraite, il entretient ses parcelles en prairies extensives et vergers d'arbres fruitiers de haute tige. Sa fille, vétérinaire pour gros bétail, envisage d'utiliser, à terme, les parcelles de son père dans le cadre de son activité professionnelle.

c. A_____ a publié trois appels d'offres pour vendre la parcelle n° 709, dans la Feuille d'avis officielle le 9 août 2022, dans l'édition n° 32 de _____, le 11 août 2022 et dans _____, le 12 août 2022.

B. **a.** Le 21 novembre 2022, A_____ a requis auprès de la commission foncière agricole (ci-après : CFA) l'autorisation de vendre la parcelle n° 709 au prix de CHF 37'410.-. soit CHF 15.- /m^2.

Il était exploitant agricole. Ses biens-fonds constituaient une entreprise agricole au sens de l'art. 7 de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11). La parcelle n° 709 était appropriée à l'agriculture. B_____, consultant en environnement, qui n'avait pas l'intention de l'exploiter personnellement, était acheteur.

b. Par décision du 10 janvier 2023, la CFA a rejeté la requête. La parcelle était assujettie à la LDFR. Selon l'extrait du registre des propriétaires, A_____ avait une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR. Selon l'art. 58 al. 1 LDFR, aucun

immeuble ou partie d'immeuble ne pouvait en être soustraite. Aucune exception de l'art. 59 LDFR n'était remplie.

C. **a.** Par acte du 6 mars 2023, A_____ et B_____ ont interjeté recours devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision. Ils ont conclu à son annulation et à ce que la vente soit autorisée. Subsidiairement, la cause devait être renvoyée à la CFA pour complément d'instruction et nouvelle décision.

La CFA n'avait pas instruit le dossier, violant les art. 19 et 20 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). La décision n'était pas motivée. La vente de la parcelle ne constituait pas un démantèlement d'entreprise. La vente remplissait les conditions d'exception de l'art. 60 LDFR.

b. La CFA a conclu au rejet du recours. Le recourant admettait qu'il avait cessé d'exploiter la parcelle pour des raisons économiques. Il n'avait pas démontré qu'une des exceptions à l'interdiction de démantèlement (art. 59 LDFR) ou une condition à l'autorisation de démantèlement (art. 60 LDFR) était remplie. La parcelle n° 709 ne pouvait en conséquence pas être vendue séparément. La question de l'offre publique d'achat ne se posait pas.

c. Dans leur réplique, les recourants ont relevé qu'il appartenait à l'autorité d'interpeller les parties pour établir les faits. Le cas d'espèce avait plusieurs particularités. L'objectif de la LDFR, consistant à favoriser les agriculteurs dans le cadre de transactions financières, n'était pas mis à mal par le projet, aucun acheteur ne s'étant manifesté.

d. Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

e. Le contenu des pièces et l'argumentation des parties seront repris en tant que de besoin dans la partie en droit du présent arrêt.

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 LPA).

2. Dans un premier grief, les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus, la décision n'étant pas motivée.

2.1 La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droits constitutionnels a déduit du droit d'être entendu le droit d'obtenir une décision motivée (ATF 142 II 154 consid. 4.2 ; 141 V 557 consid. 3.2.1). L'autorité n'est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions

décisives, mais doit se prononcer sur celles-ci (ATF 143 III 65 consid. 5.2 ; 142 II 154 consid. 4.2). Il suffit, du point de vue de la motivation de la décision, que les parties puissent se rendre compte de sa portée à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 146 II 335 consid. 5.1 ; 143 III 65 consid. 5.2).

2.2 En l'espèce, la décision comprend une motivation. Référence est en effet faite aux art. 7, 58 et 59 LDFR, l'autorité intimée mentionnant qu'aucune des exceptions de l'art. 59 LDFR n'est remplie. Les recourants d'ailleurs ont pu se rendre compte de la portée de la décision et développer une argumentation détaillée dans leur recours. Le grief sera en conséquence écarté.

3. Les recourants reprochent à l'autorité intimée d'avoir violé les art. 19 et 20 LPA et de ne pas avoir instruit le dossier.

3.1 L'autorité établit les faits d'office. Elle n'est pas limitée par les allégués et les offres de preuves des parties (art. 19 LPA).

À teneur de l'art. 20 LPA, l'autorité réunit les renseignements et procède aux enquêtes nécessaires pour fonder sa décision (al. 1). Elle apprécie les moyens de preuve des parties. Elle recourt s'il y a lieu aux moyens de preuve suivants : a) documents ; b) interrogatoires et renseignements des parties ; c) témoignages et renseignements de tiers ; d) examen par l'autorité ; e) expertise. Les mesures probatoires effectuées dans le cadre d'une procédure contentieuse font l'objet de procès-verbaux signés par la personne chargée d'instruire, le cas échéant par le greffier et, après lecture de leurs dires, par toutes les personnes dont les déclarations ont été recueillies. Les dispositions spéciales de la présente loi relatives aux témoignages sont réservées (al. 2). Les mesures probatoires effectuées dans le cadre d'une procédure contentieuse font l'objet de procès-verbaux signés par la personne chargée d'instruire, le cas échéant par le greffier et, après lecture de leurs dires, par toutes les personnes dont les déclarations ont été recueillies. Les dispositions spéciales de la présente loi relatives aux témoignages sont réservées (al. 3).

Selon l'art. 22 LPA, qui figure dans les règles générales de procédure et vaut donc également en procédure non contentieuse, les parties sont tenues de collaborer à la constatation des faits dans les procédures qu'elles introduisent elles-mêmes, dans celles où elles prennent des conclusions indépendantes ainsi que dans les autres cas prévus par la loi. Le principe de l'instruction d'office est contrebalancé par le devoir de collaboration des parties qui sont tenues de collaborer à la constatation des faits dans les procédures qu'elles introduisent elles-mêmes (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, n° 1'560).

3.2 En l'espèce, la décision de la CFA fait suite à une requête déposée par l'un des recourants. Ainsi, d'une part, les intéressés ne peuvent reprocher à l'autorité

intimée de ne pas avoir suffisamment instruit le dossier, d'autre part, les faits qu'ils reprochent à l'autorité de ne pas avoir instruits ne sont pas pertinents conformément aux considérants qui suivent.

4. Les recourants allèguent que la vente de la parcelle n° 709 ne constitue pas le démantèlement d'une entreprise agricole proscrit par la loi.

4.1 La LDFR a pour but notamment 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 (art. 1 al. 1 let. a).

Aux termes de son art. 2 al. 1 LDFR, la 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 LAT (let. a), et dont l'utilisation agricole est licite (let. b).

Selon l'art. 6 al. 1 LDFR, est agricole l'immeuble approprié à un usage agricole ou horticole.

En vertu de l'art. 7 LDFR, par entreprise agricole, on entend une unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui exige, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, au moins une unité de main-d'œuvre standard ; le Conseil fédéral fixe, conformément au droit agraire, les facteurs et les valeurs servant au calcul de l'unité de main-d'œuvre standard (al. 1).

4.2 Aucun immeuble ou partie d'immeuble ne peut être soustrait à une entreprise agricole (interdiction de partage matériel ; art. 58 al. 1 LDFR).

L'art. 59 LDFR prévoit des exceptions : les interdictions de partage matériel et de morcellement ne sont pas applicables aux divisions effectuées : a) dans le cadre d'améliorations foncières opérées avec le concours de l'autorité ; b) dans le but d'améliorer des limites (art. 57) ou de les rectifier en cas de construction d'un ouvrage ; c) à la suite d'une expropriation ou d'une vente de gré à gré lorsque le vendeur est menacé d'expropriation ; d) dans le cadre d'une réalisation forcée.

4.3 L'art. 60 al. 1 LDFR prévoit des autorisations exceptionnelles : l'autorité cantonale compétente autorise des exceptions aux interdictions de partage matériel et de morcellement quand : a) l'entreprise ou l'immeuble agricole est divisé en une partie qui relève du champ d'application de la LDFR et en une autre qui n'en relève pas ; b) abrogé ; c) des immeubles ou parties d'immeubles d'une entreprise agricole sont échangés, avec ou sans soulte, contre des terres, des bâtiments ou des installations mieux situés pour l'exploitation ou mieux adaptés à celle-ci ; d) la partie à séparer sert à arrondir un immeuble non agricole situé en dehors de la zone à bâtir, si ce moyen n'a pas déjà été utilisé. L'immeuble non agricole peut

être agrandi de ce fait de 1'000 m^2 au plus ; e) un bâtiment agricole, y compris l'aire environnante requise, qui n'est plus nécessaire à l'exploitation d'une entreprise ou d'un immeuble agricole est transféré au propriétaire d'une entreprise ou d'un immeuble agricole voisin pour être affecté à un usage conforme à l'affectation de la zone et que ce transfert permet d'éviter la construction d'un bâtiment qui devrait faire l'objet d'une autorisation en vertu de l'art. 16a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire ; f) un droit de superficie doit être constitué au bénéfice du fermier de l'entreprise agricole sur la partie à séparer ; g) la capacité financière de la famille paysanne est fortement compromise et qu'une menace d'exécution forcée peut être détournée par l'aliénation d'immeubles ou de parties d'immeubles ; h) une tâche publique ou d'intérêt public doit être accomplie; i) la séparation est effectuée afin de mettre en place un bâtiment d'exploitation servant à une entreprise collective ou une installation équivalente.

L'art. 60 al. 2 LDFR mentionne que l'autorité permet en outre une exception à l'interdiction de partage matériel si les conditions suivantes sont remplies : a) le partage matériel sert principalement à améliorer les structures d'autres entreprises agricoles ; b) aucun parent titulaire d'un droit de préemption ou d'un droit à l'attribution n'entend reprendre l'entreprise agricole pour l'exploiter à titre personnel et aucune autre personne qui pourrait demander l'attribution dans le partage successoral (art. 11, al. 2) ne veut reprendre l'ensemble de l'entreprise pour l'affermer ; c) le conjoint qui a exploité l'entreprise avec le propriétaire approuve le partage matériel.

4.4 Le Tribunal fédéral retient que les dispositions exceptionnelles ne doivent être interprétées et appliquées ni extensivement ni restrictivement, mais selon leur sens et leur but dans le cadre de l'interdiction générale et de leur contexte légal. Cela vaut également pour le catalogue des circonstances exceptionnelles énumérées exhaustivement à l'art. 60 LDFR. Si les circonstances ne sont pas d'emblée claires, l'autorité compétente en matière d'autorisation doit s'orienter en fonction du but objectif de la loi et non pas en fonction des intérêts personnels, subjectifs du requérant (Christoph BANDLI, in Christoph BANDLI et autres, op.cit., n. 1 ad. art. 60).

4.5 Les exceptions à l'interdiction de partage matériel sont énumérées exhaustivement à l'art. 60 LDFR ; on ne saurait en créer d'autres après coup (ATF 121 III 75 consid. 3d et les références citées).

4.6 En l'espèce, A_____ a mentionné dans la requête déposée devant la CFA être propriétaire d'une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR et souhaiter vendre une parcelle de son exploitation, qualifiée d'appropriée à l'agriculture, à une personne consultante en environnement, qui n'avait pas l'intention de l'exploiter personnellement au sens de l'art. 9 LDFR.

Or, l'art. 58 LDFR pose le principe de l'interdiction de la soustraction d'un immeuble à son entreprise agricole.

Aucune exception de l'art. 59 LDFR n'est réalisée, ce que les recourants ne contestent pas.

De même, aucun des cas d'« autorisations exceptionnelles » listés à l'art. 60 al. 1 LDFR n'est rempli.

Les conditions nécessaires et cumulatives de l'hypothèse de l'al. 2 de l'art. 60 LDFR ne sont pas réalisées, ce que les recourants ne contestent pas.

C'est en conséquence sans violer le droit que la CFA a refusé la vente aux recourants.

Les recourants contestent le caractère exhaustif de la liste des exceptions de l'art. 60 al. 1 LDFR en se fondant sur le message du Conseil fédéral concernant la réforme politique agricole en 2002 (FF 1996 IV 63) et un ouvrage de doctrine (Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, 2e éd. 2011, ad. Art. 60 N 1 et 2). Si certes il y est relevé que le numerus clausus d'exceptions de l'art. 60 al. 1 LDFR a été considéré en 2002 comme trop restreint, la modification votée est sans pertinence dans le présent dossier et le principe de l'exhaustivité du catalogue des exceptions n'a pas été modifié. Le grief sera rejeté.

Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner les questions en lien avec l'exploitation à titre personnel par l'acquéreur (art. 63 LDFR) et l'exception prévue à l'art. 64 LDFR, la condition préalable de pouvoir partager l'exploitation agricole n'étant pas remplie.

Le recours sera rejeté.

5. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge des recourants, pris solidairement (art. 87 al. 1 LPA) et il ne sera pas 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 6 mars 2023 par A_____ et B_____ contre la décision de la commission foncière agricole du 10 janvier 2023 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge solidaire d'A_____ et B_____ ;

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

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 et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Samuel BRÜCKNER, avocat des recourants, à la commission foncière agricole ainsi qu'à l'office fédéral de la justice.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Florence KRAUSKOPF, Jean-Marc VERNIORY, Valérie LAUBER, Claudio MASCOTTO, 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 :