Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
5A.22/2003 /frs

Arrêt du 11 mars 2004
IIe Cour civile

Composition
MM. et Mme les Juges Raselli, Président,
Meyer et Hohl.
Greffier: M. Braconi.

Parties
1. Département de l'intérieur, de l'agriculture
et de l'environnement du canton de Genève,
au nom duquel agit le Service de l'agriculture,
rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1204 Genève,
2. Office fédéral de la justice, 3003 Berne,
recourants,

contre

X._____,
intimé, représenté par Me Bruno Mégevand, avocat,
Tribunal administratif du canton de Genève,
case postale 1956, 1211 Genève 1.

Objet
droit foncier rural, autorisation de morcellement;

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Genève du 23 juillet 2003.

Faits:
A.
A.a X._____ est propriétaire, sur le territoire de la commune de Y._____, de la parcelle n°xxxx, feuille xx, d'une superficie de 16'520 m2, située en zone agricole. Le tiers supérieur de ce bien-fonds comporte trois bâtiments, dont l'un constitue la résidence privée du prénommé, ainsi qu'une piscine; la zone médiane comprend en son milieu une mare, et elle est sillonnée d'allées passant sous de grands arbres; le dernier tiers est légèrement boisé.
A.b Le 26 septembre 2001, X._____ a requis la Commission foncière agricole du canton de Genève (ci-après: la Commission) de libérer son immeuble de l'assujettissement à la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11); il a fait valoir que le terrain et ses bâtiments étaient une «propriété familiale et de plaisance» depuis plus de deux siècles, et que la parcelle, compte tenu de son implantation, n'était pas appropriée à l'agriculture et ne faisait l'objet d'aucun bail.

Le 6 novembre 2001, la Commission a autorisé le désassujettissement de la totalité de la parcelle pour le motif qu'il s'agissait d'une propriété d'agrément, très boisée et non appropriée à l'agriculture.

Un recours au Tribunal administratif du canton de Genève ayant été formé par le Service de l'agriculture du Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement du canton de Genève (ci-après: le Service de l'agriculture) - en sa qualité d'autorité de surveillance -, la Commission a déclaré vouloir reconsidérer sa

décision. Lors des pourparlers qui ont suivi, le Service de l'agriculture a proposé de diviser la parcelle et de désassujettir sa partie supérieure. Aucun accord n'ayant été trouvé, X._____ a demandé à la Commission de statuer, tout en concluant au désassujettissement des deux tiers supérieurs de sa parcelle.

Par décision du 2 juillet 2002, la Commission a admis les conclusions du propriétaire et, en conséquence, prononcé le désassujettissement des parties supérieure et médiane de l'immeuble.
A.c Saisi d'un recours du Service de l'agriculture, qui se plaignait de la violation de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR quant au désassujettissement de la partie médiane de la parcelle, le Tribunal administratif genevois l'a rejeté par arrêt du 23 juillet 2003. Il a confirmé la soustraction de cette zone à l'application de la loi, parce qu'elle n'est pas «appropriée à un usage agricole» au sens de l'art. 6 al. 1 LDFR.
B.
B.a Contre cet arrêt, le Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement du canton de Genève (ci-après: le Département), agissant par son Service de l'agriculture, interjette un recours de droit administratif au Tribunal fédéral; sur le fond, il conclut à l'annulation de l'arrêt attaqué et au déboutement du propriétaire de toutes autres ou contraires conclusions.

L'intimé propose l'irrecevabilité du recours, subsidiairement son rejet; il requiert, à titre préalable, diverses mesures d'instruction. Le Tribunal administratif se réfère à son arrêt. L'Office fédéral de la justice conclut à l'irrecevabilité du recours.
B.b L'Office fédéral de la justice exerce également un recours de droit administratif pour violation des art. 6 et 60 LDFR, ainsi que de l'art. 4a de l'ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural (ODFR; RS 211.412.110), concluant à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

L'intimé demande préalablement des mesures d'instruction et conclut au rejet du recours. Le Tribunal administratif se réfère à son arrêt. Le Département conclut à l'admission du recours et au renvoi de la cause à l'autorité précédente pour qu'elle statue à nouveau dans le sens des considérants.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours dont il est saisi (ATF 130 III 76 consid. 3.2.2 p. 81; 129 II 453 consid. 2 p. 456 et les arrêts cités).
1.1 Selon les art. 97 et 98 let. g OJ, en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance qui sont fondées sur le droit fédéral - ou auraient dû l'être -, pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ, ou dans la législation spéciale, ne soit réalisée. En matière d'autorisations exceptionnelles à l'interdiction de partage matériel et de morcellement au sens de l'art. 60 LDFR, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre les décisions prises sur recours par les autorités cantonales de dernière instance est expressément institué par l'art. 89 LDFR (art. 80 al. 1 et 88 al. 1 LDFR; par exemple: ATF 125 III 175; 129 III 583).

Lorsqu'il est dirigé à l'encontre d'une décision finale, le recours doit être déposé dans le délai de 30 jours; contre une décision incidente au sens de l'art. 101 let. a OJ, le délai de recours est de 10 jours (art. 106 al. 1 OJ). La décision par laquelle l'autorité cantonale statue de façon définitive sur une question de principe relative à l'application du droit public fédéral est une décision partielle sur le fond, et non une décision incidente (cf. ATF 129 II 286 consid. 4.2 p. 291 et les citations); étant finale, elle doit être entreprise dans un délai de 30 jours (ATF 107 Ib 341 consid. 1 p. 343 et les références citées).

En l'espèce, le Tribunal administratif a rejeté le recours interjeté par le Département contre la décision de la Commission autorisant la division de la parcelle n°xxxx, dans le prolongement de la limite de propriété qui sépare les parcelles n°yyyy et zzzz, et invitant le propriétaire à lui remettre un projet de division pour approbation; la décision attaquée est donc une autorisation de morcellement, au sens de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR, prise en dernière instance cantonale. En tant qu'elle ne met pas fin à la procédure, mais statue définitivement sur le principe de l'autorisation de morceler les parties supérieure et médiane de la parcelle - la décision finale devant

être rendue après production du tableau de mutation -, elle constitue ainsi une décision partielle.
1.2 L'art. 103 let. c OJ ne reconnaît aux autorités cantonales la qualité pour former un recours de droit administratif au Tribunal fédéral que si la législation fédérale leur accorde ce droit (ATF 129 II 225 consid. 1.4 p. 231; Karlen, Verwaltungsgerichtsbeschwerde, in: Prozessieren vor Bundesgericht, 2e éd., § 3, ch. 3.48 et n. 98); le fait d'avoir succombé en instance cantonale ne leur confère pas une telle prérogative (Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2e éd., Berne 1983, p. 164 et 170).

L'art. 83 al. 3 LDFR accorde à l'autorité cantonale de surveillance, à laquelle la décision d'autorisation doit être communiquée (art. 83 al. 2 LDFR), la faculté d'interjeter un recours devant l'autorité cantonale de recours (art. 88 al. 1 LDFR). En revanche, aucune disposition de cette loi ne l'habilite à exercer un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (arrêt 5A.15/1997 du 30 juillet 1997, cité in: Donzallaz, Pratique et jurisprudence de droit foncier rural [1994-1998], Sion 1999, p. 273 ch. 719). Il s'ensuit que le recours du Département cantonal doit être déclaré irrecevable.
1.3 Le département fédéral compétent ou, lorsque le droit fédéral le prévoit, la division compétente de l'administration fédérale a qualité pour exercer un recours de droit administratif contre une décision prise en dernière instance cantonale (art. 103 let. b OJ).

L'art. 89 LDFR, concernant le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, renvoie aux art. 97 ss OJ et, partant, à l'art. 103 let. b OJ; l'art. 5 al. 1 let. a ODFR attribue expressément à l'Office fédéral de la justice la qualité pour interjeter un recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre les décisions sur recours rendues en dernière instance cantonale. Ce droit de recours constitue avant tout un moyen de surveillance destiné à sauvegarder l'intérêt public et à garantir une application correcte du droit fédéral; il est abstrait, en ce sens que la Confédération n'est pas tenue de justifier d'un intérêt public spécifique à recourir contre la décision attaquée (ATF 129 II 1 consid. 1.1 p. 3/4, 11 consid. 1.1 p. 13 et les arrêts cités). Le recours de l'Office fédéral de la justice est ainsi recevable de ce chef.
1.4 Contrairement à ce que prescrivent les art. 88 al. 2 LDFR et 5 al. 2 ODFR, la décision du Tribunal administratif n'a pas été communiquée à l'Office fédéral de la justice; celui-ci n'en a eu connaissance que le 10 octobre 2003, lorsque le Tribunal fédéral l'a invité à se déterminer sur le recours du Département cantonal. Déposé le 6 novembre 2003, son recours a dès lors été déposé à temps (art. 106 al. 1 OJ; cf. supra, consid. 1.1).
2.
Le Tribunal fédéral ne peut, en principe, aller au-delà des conclusions des parties (art. 114 al. 1 OJ). Toutefois, lorsqu'il est saisi d'un recours d'une autorité fédérale habilitée à intervenir afin d'assurer l'application uniforme du droit fédéral, il peut, sans égard aux dispositions du droit de procédure cantonal, opérer une reformatio in pejus (ATF 119 Ib 154 consid. 2b p. 157 et les arrêts cités).

En l'espèce, la Commission avait accordé le désassujettissement des parties supérieure et médiane de la parcelle n°xxxx; le Département n'a recouru au Tribunal administratif que contre le désassujettissement de la partie médiane; en instance fédérale, l'Office fédéral de la justice conteste le désassujettissement des parties supérieure et médiane, en concluant à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause au Tribunal administratif pour nouvelle décision. Partant, la cognition de la cour de céans porte sur les parties supérieure et médiane du terrain litigieux.
3.
L'arrêt attaqué émanant d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets, ou s'ils ont été établis au mépris des règles essentielles de la procédure (art. 105 al. 2 OJ). Il n'est, en revanche, pas tenu par les motifs invoqués (art. 114 al. 1 OJ); il applique d'office les dispositions du droit fédéral dont le recourant ne s'est pas prévalu, ou que l'autorité cantonale a omis d'appliquer, pourvu qu'elles se rapportent à l'objet du litige (ATF 128 II 34 consid. 1c p. 37 et les arrêts cités).

Le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 104 al. 1 let. a OJ). Le recourant peut également se plaindre d'une violation de ses droits constitutionnels, le recours de droit administratif tenant ici lieu de recours de droit public (ATF 126 V 252 consid. 1a p. 254; 125 II 1 consid. 2b p. 5; 122 IV 8 consid. 1b p. 11 et les arrêts cités); mais le pouvoir

d'examen du Tribunal fédéral est alors aussi restreint que dans un recours de droit public, de sorte qu'il ne peut connaître que des griefs invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours (art. 90 al. 1 let. b OJ; ATF 122 IV 8 consid. 2a p. 12; arrêts 5A.31/2002 du 26 mars 2003, consid. 1.3; 5A.6/2002 du 11 juin 2002, consid. 1.2).
4.
La LDFR s'applique aux immeubles agricoles isolés et aux immeubles agricoles qui font partie d'une entreprise agricole, qui sont situés en dehors d'une zone à bâtir au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) (art. 2 al. 1); elle est, en outre, applicable notamment aux immeubles à usage mixte, qui ne sont pas partagés en une partie agricole et une partie non agricole (art. 2 al. 2 let. d).
4.1
4.1.1 La LDFR renvoie, pour ce qui touche à son champ d'application territorial, au droit de l'aménagement du territoire (FF 1988 III 911). Ce dernier définit les surfaces pouvant être utilisées à des fins agricoles, la notion d'immeuble approprié à un usage agricole ou horticole étant la même dans les deux lois (art. 16 al. 1 let. a LAT et 6 al. 1 LDFR; ATF 125 III 175 consid. 2b p. 177). Le plan de zone en vigueur est déterminant pour l'attribution d'un immeuble à une zone; toutefois, il n'est pas immuable, puisqu'il doit être réexaminé périodiquement (FF 1988 III 911). De son côté, la LDFR régit les actes juridiques relatifs aux immeubles agricoles ainsi délimités, qu'il s'agisse d'entreprises agricoles ou d'immeubles agricoles isolés; elle a pour but de favoriser l'acquisition des entreprises agricoles par l'exploitant à titre personnel et l'extension des entreprises agricoles du propriétaire, et d'empêcher l'acquisition des entreprises et immeubles agricoles aux seules fins de placement de capitaux et de spéculation (art. 1 al. 1 LDFR; FF 1988 III 910).
4.1.2 L'art. 58 LDFR institue une interdiction de principe de partage matériel (al. 1) et de morcellement (al. 2). Pour les immeubles tombant sous le coup de l'art. 2 al. 2 LDFR, la loi n'est applicable qu'à titre transitoire, à savoir jusqu'au jour où ils auront été soustraits au régime légal par l'octroi d'une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR (ATF 125 III 175 consid. 2c p. 178 et les références citées). L'art. 60 LDFR prévoit, en effet, comme premier cas d'autorisation exceptionnelle de partage matériel ou de morcellement la mise à jour du champ d'application de la loi, en particulier en relation avec l'art. 2 LDFR (let. a: Bandli, in: Le droit foncier rural: commentaire de la LDFR, Brugg 1998, n. 4 ad art. 60 LDFR). Dans la mesure où la LDFR s'applique à des terrains qui sont situés dans la zone à bâtir ou qui ne sont pas destinés à l'agriculture, il fallait aménager une procédure permettant une division ultérieure conforme à la destination effective du sol (Bandli, ibidem, n. 3).
4.1.3 Selon l'art. 60 al. 1 let. a LDFR, l'autorité cantonale compétente en matière d'autorisation permet des exceptions aux interdictions de partage matériel et de morcellement quand l'entreprise ou l'immeuble agricole est divisé en une partie qui relève du champ d'application de la présente loi et en une autre qui n'en relève pas. Dans le cas des immeubles à usage mixte situés en dehors de la zone à bâtir, le partage du bien-fonds peut être autorisé lorsque les parties à soustraire - en général des bâtiments et installations - ont un usage non agricole licite et clairement délimité. Ainsi, lorsque des bâtiments d'habitation ou d'exploitation, dont l'usage était à l'origine agricole, ne sont plus utilisés à cette fin, ils peuvent être désaffectés; cela suppose que le sort des immeubles agricoles restants soit connu et que cette désaffectation n'ait pas pour conséquence de provoquer le dépôt d'une demande de permis de construire de nouveaux bâtiments. Pour se prononcer sur l'autorisation de morcellement, l'autorité doit se fonder sur toutes les circonstances objectives du cas concret (ATF 125 III 175 consid. 2c p. 179/180; Bandli, ibidem, n. 5 à 7).
L'autorisation accordée en vertu de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR comprendra également, en sus des bâtiments et installations eux-mêmes, une aire environnante appropriée.
4.2 Il ressort des constatations de l'autorité cantonale que la parcelle en discussion, d'une superficie totale de 16'520 m2, est située en zone agricole. Sa partie supérieure comporte trois bâtiments, dont l'un constitue la résidence privée du propriétaire, ainsi qu'une piscine; la partie médiane comprend en son milieu une mare, et elle est sillonnée d'allées passant sous de grands arbres; la partie inférieure est légèrement boisée. Il a été allégué - et apparemment admis - que la partie médiane est exploitée par des agriculteurs en qualité de prairie peu intensive incorporée dans les surfaces de compensation écologique et qu'elle appartient, dès lors, à la surface agricole utile; cette partie est légèrement en pente, peuplée de plusieurs arbres centenaires et donc ombragée. Le propriétaire a déclaré que, dans ladite zone, se trouve une citerne souterraine qui rend tout labourage impossible alentour et alimente en eau l'étang situé à quelques dizaines de mètres en aval, que tout le domaine est un parc d'agrément depuis des lustres et que les cheminements existent depuis longtemps. Partant, cette parcelle doit

être qualifiée d'immeuble à usage mixte au sens de l'art. 2 al. 2 let. d LDFR. Une autorisation exceptionnelle de
morcellement peut être obtenue aux conditions de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR.
5.
Le recourant critique le désassujettissement des parties supérieure et médiane de la parcelle en faisant valoir que le Tribunal administratif n'a pas vérifié le statut des constructions érigées - bâtiments, piscine, mare et aménagements du parc (autant que ceux-ci constitueraient bien une construction) -, en violation du principe de la coordination des procédures prescrit par l'art. 4a al. 2 ODFR.
5.1 Depuis le 1er septembre 2000, les art. 4a ODFR et 49 OAT, introduits par l'Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), imposent aux autorités compétentes en matière de LDFR et de construction hors de la zone à bâtir de coordonner leurs procédures. Précédemment, la jurisprudence avait déjà invité l'autorité saisie d'une demande de morcellement à requérir l'approbation de l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire; les deux procédures, que les cantons étaient libres d'aménager, devaient être coordonnées d'office; une autorisation de désaffectation de bâtiments ou d'installations devait être accompagnée d'une autorisation relative à l'affectation future (ATF 125 III 175 consid. 2c p. 180).
L'art. 4a ODFR a la teneur suivante:
Dans la procédure d'octroi d'une dérogation à l'interdiction de partage matériel ou de morcellement de même que dans la procédure d'octroi d'une décision en constatation y relative ou 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, LAT) 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 (al. 1).

L'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de la LDFR ne se prononce alors que s'il existe une décision exécutoire fondée sur le droit de l'aménagement du territoire et constatant la légalité de l'affectation de la construction ou de l'installation (al. 2).

Il n'est pas nécessaire de procéder à la coordination des procédures s'il est évident (al. 3):
a. qu'aucune dérogation au sens de la LDFR ne peut être accordée; ou
b. que le bien-fonds considéré doit rester soumis à la LDFR.
5.2 Comme le relève le recourant, il ne résulte ni de l'arrêt attaqué, ni du dossier que l'autorité compétente en matière de construction hors de la zone à bâtir aurait été consultée, ou aurait statué sur l'affectation des constructions et installations se trouvant sur les parties supérieure et médiane de la parcelle (désaffectation et affectation future). L'intimé objecte que la décision entreprise ne met pas un terme à la procédure, puisqu'une décision formelle de morcellement devra encore être prise après la production du tableau de mutation, et que la transmission du dossier à l'autorité genevoise compétente en matière de construction interviendra donc à ce moment-là, c'est-à-dire avant la délivrance de l'autorisation définitive, comme le mentionnait la Commission dans sa réponse au recours administratif du 4 septembre 2002.

Cette objection apparaît erronée. La coordination des procédures doit, en effet, précéder la décision qui tranche définitivement le principe de l'autorisation de morceler les parties supérieure et médiane de la parcelle, dès lors qu'il s'agit là d'une décision partielle susceptible d'un recours de droit administratif (cf. supra, consid. 1.1). La Commission foncière agricole et, à sa suite, le Tribunal administratif devaient, avant de statuer, solliciter et obtenir une décision de l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire sur la légalité des constructions ou des installations (sur ces notions, cf. l'arrêt 5A.77/2003 du 18 juillet 2003, consid. 3.3), conformément à l'art. 4a al. 2 ODFR. En outre, les exceptions prévues par l'art. 4a al. 3 ODFR ne sont pas réalisées ici: le recourant concède qu'il n'est pas exclu que la maison d'habitation située dans la partie supérieure de la parcelle revête, avec ses annexes, un caractère non agricole, de sorte que cette partie puisse être désassujettie en vertu de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR.
5.3 Vu ce qui précède, il devient superflu d'examiner le second moyen de l'office recourant.
6.
En conclusion, le recours du Département cantonal doit être déclaré irrecevable, avec suite de dépens en faveur de l'intimé (art. 159 al. 1 OJ; ATF 125 I 389 consid. 5 p. 393), mais à l'exception de l'émolument judiciaire

(art. 156 al. 2 OJ).

Le recours de l'Office fédéral de la justice doit en revanche être admis et l'arrêt attaqué annulé, la cause étant renvoyée au Tribunal administratif pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Les frais de justice incombent à l'intimé (art. 156 al. 1 OJ); il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à l'Office fédéral de la justice, ni - pour le recours dont il a appuyé les conclusions - au Département cantonal (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours du Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement du canton de Genève et le recours de l'Office fédéral de la justice sont traités conjointement.
2.
2.1 Le recours du Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement du canton de Genève est irrecevable.
2.2 Il n'est pas perçu de frais de justice.
2.3 Le canton de Genève versera à l'intimé une indemnité de 2'000 fr. à titre de dépens.
3.
3.1 Le recours de l'Office fédéral de la justice est admis, l'arrêt attaqué est annulé et la cause est renvoyée au Tribunal administratif du canton de Genève pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
3.2 Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge de l'intimé.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties et au Tribunal administratif du canton de Genève.
Lausanne, le 11 mars 2004.
Au nom de la IIe Cour civile
du Tribunal fédéral suisse
Le Président: Le Greffier: