Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
5A.14/2006 /frs

Arrêt du 16 janvier 2007
IIe Cour de droit civil

Composition
MM. les Juges Raselli, Président,
Meyer et Marazzi.
Greffier: M. Abrecht.

Parties
1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
ces deux dernières représentées par Mme Emmanuelle Eardley-Mossaz, notaire, en sa qualité d'exécutrice testamentaire de feue E._____,
recourants,
tous quatre représentés par Me Bruno Mégevand, avocat,

contre

Tribunal administratif du canton de Genève, case postale 1956, 1211 Genève 1.

Objet
droit foncier rural,

recours de droit administratif [OJ]contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Genève du 7 mars 2006.

Faits :
A.
A._____, B._____ et C._____ et D._____ - ces deux dernières en leur qualité d'héritières de feue E._____ - sont propriétaires, en tant qu'hoirs de feu X._____ (désignés ci-après comme les hoirs X._____, de la parcelle n°xxx de la commune de Plan-les-Ouates, d'une superficie de 8'324 m2.

Cette parcelle, située en zone agricole, est louée à une entreprise de travaux publics, selon bail renouvelé par écrit le 17 septembre 1991, portant sur «une ferme en son état actuel, comprenant un logement de 8 pièces destiné au personnel de l'entreprise, une grange et locaux annexés à l'usage d'entrepôts, le terrain attenant à la ferme d'environ 8'000 m2 à destination de petites cultures de pépinière et de dépôt, selon plan annexé».
B.
Par requête du 19 janvier 2005, les hoirs X._____ ont demandé à la Commission foncière agricole du canton de Genève (ci-après: la Commission) de prononcer le non-assujettissement de la parcelle précitée à la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11). Ils exposaient qu'ils souhaitaient vendre ce terrain, lequel n'était pas affecté à l'agriculture, mais dévolu depuis plusieurs années à des activités d'entreposage par une société de travaux publics.

Par décision du 22 février 2005, la Commission a rejeté la requête, pour le motif que la parcelle en cause se trouvait en zone agricole et demeurait appropriée à un usage agricole, l'activité d'entreposage par une société de travaux publics n'ayant rien d'irréversible.

C.
Par arrêt du 7 mars 2006, le Tribunal administratif du canton de Genève a rejeté le recours formé par les hoirs X._____ contre cette décision. La motivation de cet arrêt, dans ce qu'elle a d'utile à retenir pour l'examen du recours, est en substance la suivante:
C.a Il résulte des explications données par B._____ lors du transport sur place auquel le Tribunal administratif a procédé le 15 septembre 2005 qu'avant le premier contrat de bail avec l'entreprise de travaux publics, la parcelle était occupée par un paysan; elle n'était pas exploitée en culture mais laissée à l'état de verger; à l'époque, le terrain était en pente naturelle depuis la ferme.
-:-
Lors de son transport sur place, le Tribunal administratif a constaté qu'aujourd'hui, un remblai comportant un mur avait été installé, que le sol du verger avait été goudronné par endroits notamment pour permettre à des véhicules de se garer et qu'il y avait de nombreux dépôts de gravats inertes. Des matériaux de chantier étaient entreposés sur le sol. La partie nord-est de la parcelle était utilisée comme potager par les employés de l'entreprise. Le reste était en friche. Quant au bâtiment, il n'était pas habité ni en état de l'être.
C.b L'art. 10 let. f de la loi cantonale d'application de la LDFR (LALDFR; RSG M 1 10) prévoit que la Commission est compétente pour déterminer si un immeuble est exclu du champ d'application de la LDFR en application de l'art. 3 LALDFR, selon lequel les immeubles situés en zone agricole qui ne sont pas appropriés à un usage agricole ou horticole sont exclus du champ d'application de la loi par décision de la Commission. Aux termes de l'art. 10 al. 1 du Règlement d'application de la LALDFR (ReLALDFR; RSG M 1 10.01), un propriétaire d'un immeuble agricole peut déposer une requête auprès de la Commission, afin que celle-ci constate que son immeuble est soumis ou n'est pas soumis à la LDFR.
C.c En l'espèce, il a pu être constaté que la parcelle en cause n'est actuellement plus utilisée pour l'agriculture, alors même que le contrat de bail du 17 septembre 1991 mentionne expressément un usage agricole, outre une affectation commune de dépôt. Force est de constater que le bailleur a laissé s'établir une situation de fait ne correspondant pas à la destination de son terrain, en tolérant le développement d'une activité de dépôt non irréversible, incompatible avec la législation applicable en matière d'aménagement du territoire. Cela ne suffit pas à admettre que la parcelle n'est plus appropriée à un usage agricole, de sorte que le recours doit être rejeté.
D.
Agissant par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral, les hoirs X._____ concluent avec suite de dépens à l'annulation de cet arrêt et au renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Ils soutiennent en bref qu'avant d'examiner les conditions de fond de l'assujettissement à la LDFR, l'autorité cantonale aurait dû élucider la question, prioritaire selon l'art. 4a de l'ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural (ODFR; RS 211.412.110), de la licéité de l'affectation du bâtiment se trouvant sur la parcelle, si bien que le dossier devrait lui être renvoyé pour nouvelle décision après respect de la procédure prescrite par l'art. 4a ODFR. Il n'a pas été ordonné d'échange d'écritures.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
1.1 La loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.110) est entrée en vigueur le 1er janvier 2007 (RO 2005 1242). La décision attaquée ayant été rendue avant cette date, la procédure reste régie par l'OJ (art. 132 al. 1 LTF).
1.2 L'arrêt attaqué est une décision au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021); prononcé en dernière instance cantonale, il peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 97 al. 1 et 98 let. g OJ), dès lors qu'un tel recours n'est pas exclu par les art. 99 à 102 OJ. L'art. 89 LDFR prévoit d'ailleurs expressément la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre les décisions sur recours prises par les autorités cantonales de dernière instance au sens des art. 88 al. 1 et 90 let. f LDFR. Propriétaires de la parcelle dont l'autorité cantonale de dernière instance a refusé de prononcer le non-assujettissement à la LDFR, les recourants sont atteints par la décision attaquée et ont un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, si bien qu'ils ont qualité pour recourir (art. 103 let. a OJ). Le recours, interjeté en temps utile (art. 106 al. 1 OJ) et dans les formes requises (art. 108 al. 1 et 2 OJ), est donc recevable.
2.
2.1 Les recourants reprochent au Tribunal administratif d'avoir totalement passé sous silence la question

de l'application de l'art. 4a ODFR à la présente cause. Il résulterait en effet de cette disposition que lorsqu'une construction ou une installation se trouve sur le bien-fonds concerné, l'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de la LDFR doit, avant de statuer, solliciter et obtenir une décision de l'autorité compétente en matière de construction hors de la zone à bâtir sur la légalité de l'affectation de la construction ou de l'installation (cf. arrêt 5A.22/2003, consid. 5). Or en l'espèce, 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 la légalité de l'affectation des constructions et installations se trouvant sur la parcelle des recourants.
Pour le surplus, l'exception prévue par l'art. 4a al. 3 let. b ODFR - aux termes duquel il n'est pas nécessaire de procéder à la coordination des procédures s'il est évident que le bien-fonds considéré doit rester soumis à la LDFR - ne serait manifestement pas réalisée en l'espèce.

Certes, pour déterminer si un immeuble est approprié à un usage agricole ou horticole, au sens de l'art. 6 al. 1 LDFR, il faut en principe adopter un point de vue objectif. De ce point de vue, toutes les surfaces qui ne sont pas boisées et qui disposent d'une couche de terre suffisante pour la végétation se prêtent à un usage agricole. Toutefois, au-delà de cet aspect objectif, il y aurait lieu de prendre en considération le fait qu'un immeuble n'est subjectivement plus affecté à l'agriculture depuis longtemps. Ainsi, selon un exemple figurant dans le Message du Conseil fédéral et repris par la doctrine, un parc attenant à une villa située en zone agricole, bien que se prêtant sur la base de critères objectifs à un usage agricole ou horticole, ne devrait plus être considéré comme soumis à la LDFR.

Or en l'espèce, la parcelle n°xxx aurait été occupée depuis plus de 30 ans par des entreprises de travaux publics, qui ont utilisé en partie le terrain comme dépôt pour des machines de chantier et du matériel de construction. En effet, comme les recourants l'avaient précisé devant le Tribunal administratif (cf. arrêt attaqué, p. 3 ch. 7), l'origine du bail avec l'entreprise de travaux publics remontait au 1er janvier 1968 et dès le départ, le terrain avait été utilisé comme dépôt de matériel et de remblai. Dès lors, l'affectation non agricole de la parcelle litigieuse depuis plus de trois décennies devrait l'emporter sur les considérations purement objectives auxquelles le Tribunal administratif se serait limité à tort.
2.2
2.2.1 Selon son art. 2 al. 1, la LDFR 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 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et dont l'utilisation agricole est licite (champ d'application local; ATF 132 III 515 consid. 3.2; 128 III 229 consid. 2; 125 III 175 consid. 2a et 2b). Selon l'art. 6 al. 1 LDFR, est agricole l'immeuble approprié à un usage agricole ou horticole (champ d'application matériel; ATF 132 III 515 consid. 3.2; 128 III 229 consid. 2; 125 III 175 consid. 2b).
2.2.2 Concrètement, toutes les surfaces de terrain qui ne sont pas en nature de forêt et qui disposent d'une couche de terre suffisante pour la végétation sont appropriées à un usage agricole (Eduard Hofer, Le droit foncier rural, Commentaire de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991, Brugg 1998, n. 7 ad art. 6 LDFR; Yves Donzallaz, Pratique et jurisprudence de droit foncier rural 1994-1998, 1999 [ci-après: Pratique et jurisprudence], n. 56 p. 49).
2.2.3 Si la caractéristique de l'aptitude est ainsi d'abord d'ordre objectif, l'on doit cependant aussi tenir compte, selon le Message du Conseil fédéral et la doctrine, de l'utilisation effective durant de longues années : ainsi, un parc attenant à une villa située en zone agricole se prêterait aussi, objectivement parlant, à un usage agricole ou horticole, mais le but de la loi n'est pas de faire de tels biens-fonds des immeubles agricoles (Message du Conseil fédéral, FF 1987 III 889, p. 917; Hofer, op. cit., n. 16 ad art. 6 LDFR; Donzallaz, Pratique et jurisprudence, n. 62 p. 51-52; Idem, Commentaire de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le nouveau droit foncier rural [ci-après: Commentaire], 1993, n. 81 p. 44). Il va toutefois de soi que la composante subjective ne peut avoir qu'une valeur secondaire, comme le souligne Donzallaz (Pratique et jurisprudence, n. 62 p. 52; Commentaire, n. 81 p. 44). Cet auteur cite ainsi, en l'approuvant, une décision valaisanne dans laquelle il a été jugé qu'un terrain situé en zone agricole, et momentanément utilisé en qualité de piste de motocross, devait être considéré comme un immeuble agricole au sens de l'art. 6 LDFR, étant donné qu'il n'était pas irréversiblement inutilisable d'un point
de vue agricole (Donzallaz, Pratique et jurisprudence, n. 61 p. 51).
2.2.4 Lorsqu'un immeuble sis hors d'une zone à bâtir 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 la LDFR (ATF 132 III 515 consid. 3.2; cf. pour le canton de Genève l'art. 10 let. f LALDFR).
2.2.5 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).
2.2.6 L'art. 4a ODFR prévoit ainsi que 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 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 qu'aucune dérogation au sens de la LDFR ne peut être accordée ou que le bien-fonds considéré doit rester soumis à la LDFR (al. 3).
2.3
2.3.1 En l'espèce, il sied de souligner d'emblée que la question litigieuse, telle que le Tribunal administratif l'a tranchée et telle que les recourants la soumettent au Tribunal fédéral, est uniquement celle de l'assujettissement ou du non-assujettissement de la parcelle n°xxx en tant que telle, soit dans son intégralité, à la LDFR (cf. ATF 132 III 515 consid. 3.3.2). Il ne s'agit donc pas de savoir s'il y a lieu d'accorder une exception à l'interdiction de morcellement (art. 58 LDFR), aux conditions de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR, en soustrayant au champ d'application de la LDFR la partie non agricole - en général des bâtiments et installations dont l'usage était à l'origine agricole - d'un immeuble à usage mixte (cf. ATF 132 III 515 consid. 3.3.3).

C'est donc à tort que les recourants invoquent, sous l'angle de la coordination des procédures (art. 4a ODFR), l'arrêt 5A.22/2003, dans lequel le Tribunal fédéral a exposé qu'une décision autorisant le morcellement d'un immeuble à usage mixte en application de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR devait impérativement être précédée d'une décision de l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire sur la légalité des constructions ou des installations soustraites au champ d'application de la LDFR (arrêt 5A.22/2003 du 11 mars 2004, consid. 5.2; cf. ATF 125 III 175, cité au consid. 2.2.5 supra, qui concernait aussi une demande d'autorisation de morcellement selon l'art. 60 al. 1 let. a LDFR). En effet, lorsqu'il apparaît qu'un immeuble dont le propriétaire sollicite le désassujettissement intégral doit rester soumis à la LDFR, il n'est pas nécessaire de procéder à la coordination des procédures (art. 4a al. 3 ODFR).
2.3.2 Il reste ainsi à examiner si le Tribunal administratif a violé le droit fédéral en retenant que la parcelle litigieuse, quoique n'étant actuellement plus utilisée pour l'agriculture, demeurait appropriée à un usage agricole ou horticole, au sens de l'art. 6 al. 1 LDFR, si bien qu'il n'y avait pas lieu d'en prononcer le non-assujettissement à la LDFR (cf. lettre C.c supra).

Tel n'est pas le cas. En effet, quand bien même la parcelle en cause est actuellement utilisée notamment à des fins d'entreposage par une société de travaux publics et que le sol a été goudronné par endroits, cette affectation n'a rien d'irréversible et ne change rien au fait que cette parcelle demeure objectivement appropriée à un usage agricole (cf. consid. 2.2.2 supra). Cela étant, si l'on doit dans certains cas aussi tenir compte de l'utilisation effective durant de longues années (cf. consid. 2.2.3 supra), par exemple dans le cas évoqué plus haut d'un parc attenant à une villa située en zone agricole - où une telle utilisation du terrain non bâti n'est pas incompatible avec la législation applicable en matière d'aménagement du territoire -, il en va différemment lorsque le propriétaire a lui-même créé ou, comme en l'espèce, a laissé s'établir une situation de fait qui ne correspond pas à la destination de son terrain et qui est incompatible avec la législation applicable en matière d'aménagement du territoire.

3.
Il résulte de ce qui précède que le recours, mal fondé, doit être rejeté. Les recourants, qui succombent, supporteront solidairement entre eux les frais judiciaires (art. 156 al. 1 et 7 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants et au Tribunal administratif du canton de Genève ainsi qu'au Département fédéral de justice et police.
Lausanne, le 16 janvier 2007
Au nom de la IIe Cour de droit civil
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: