Urteilskopf

132 III 515

60. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour civile dans la cause Office fédéral de la justice contre X., Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement ainsi que Tribunal administratif du canton de Genève (recours de droit administratif) 5A.1/2006 du 29 mai 2006

Regeste (de):
Art. 2, 6, 60 Abs. 1 lit. a, Art. 61, 64 Abs. 1 lit. f und Art. 84 BGBB; Feststellung, dass ein Grundstück vom Geltungsbereich des BGBB ausgeschlossen ist.

Zweck und Geltungsbereich des BGBB (E. 3.1 und 3.2). Rechtsnatur, Zweck und Wirkungen des Verfahrens zur Feststellung, dass ein ausserhalb der Bauzone liegendes Grundstück vom Geltungsbereich des BGBB ausgeschlossen ist (Art. 6 und 84 BGBB). Unterschiede zwischen dem genannten Feststellungsverfahren, dem Verfahren zur Bewilligung des Erwerbs eines landwirtschaftlichen Grundstücks durch einen Nichtselbstbewirtschafter (Art. 64 Abs. 1 lit. f BGBB) und jenem zur Bewilligung der Zerstückelung eines Grundstücks mit gemischter Nutzung (Art. 60 Abs. 1 lit. a BGBB; E. 3.3-3.5). Anwendung im konkreten Fall (E. 3.6 und 3.7).

Regeste (fr):
Art. 2, 6, 60 al. 1 let. a, art. 61, 64 al. 1 let. f et art. 84 LDFR; constatation qu'un immeuble est exclu du champ d'application de la LDFR.

But et champ d'application de la LDFR (consid. 3.1 et 3.2). Nature, but et effets de la procédure tendant à constater qu'un immeuble sis hors d'une zone à bâtir est exclu du champ d'application de la LDFR (art. 6 et 84 LDFR). Distinctions par rapport à la procédure tendant à autoriser l'acquisition d'un immeuble agricole par un non-exploitant à titre personnel (art. 64 al. 1 let. f LDFR) et par rapport à la procédure tendant à autoriser le morcellement d'un immeuble à usage mixte (art. 60 al. 1 let. a LDFR; consid. 3.3-3.5). Application au cas d'espèce (consid. 3.6 et 3.7).

Regesto (it):
Art. 2, 6, 60 cpv. 1 lett. a, art. 61, 64 cpv. 1 lett. f e art. 84 LDFR: accertamento dell'esclusione di un fondo dal campo di applicazione della LDFR.

Scopo e campo di applicazione della LDFR (consid. 3.1 e 3.2). Natura, scopo ed effetti della procedura tendente ad accertare che un fondo situato fuori dalla zona edificabile è escluso dal campo di applicazione della LDFR (art. 6 e 84 LDFR). Distinzione fra la cennata procedura di accertamento, la procedura tendente ad autorizzare l'acquisto di un fondo agricolo da parte di una persona che non è un coltivatore diretto (art. 64 cpv. 1 lett. f LDFR) e quella tendente ad autorizzare il frazionamento di un fondo a uso misto (art. 60 cpv. 1 lett. a LDFR; consid. 3.3-3.5). Applicazione al caso di specie (consid. 3.6 e 3.7).

Sachverhalt ab Seite 516

BGE 132 III 515 S. 516

X., rosiériste à la retraite, est propriétaire de la parcelle n°x de la commune de Y., d'une superficie de 9'840

m2. Ce terrain, situé en zone agricole et forestière, est affecté à la culture de roses. Par requête du 5 mars 2003, X. a demandé à la Commission foncière agricole du canton de Genève (ci-après: la Commission) de prononcer le désassujettissement de la parcelle précitée. Il a exposé en substance que l'exploitation n'était plus rentable et qu'il n'avait pas trouvé de successeur, si bien qu'il devait vendre son terrain à des personnes étrangères à l'agriculture. Par décision du 26 août 2003, la Commission a prononcé le désassujettissement de l'immeuble et a transmis le dossier au registre foncier pour inscription de cette mention. Par arrêt du 4 mai 2004, le Tribunal administratif du canton de Genève a admis le recours formé par le Service de l'agriculture du Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement du canton de Genève contre cette décision, qu'il a annulée. Il a relevé en substance que seule une offre publique, telle que prévue à l'art. 64 al. 1 let. f LDFR, permettrait d'objectiver la possibilité de trouver un acquéreur désireux d'exploiter l'entreprise agricole ou le terrain de celle-ci et donc de déterminer si l'immeuble continuait à présenter un caractère agricole au sens de la LDFR. Après avoir fait procéder à une expertise de la valeur de son immeuble, X. a fait paraître une annonce dans divers journaux; le prix total demandé pour la parcelle était de 1'168'000 fr., et l'offre

précisait qu'elle était "réservée exclusivement à des agriculteurs exploitants au sens de l'article 64f LDFR". Des neuf personnes qui ont fait part de leur intérêt, quatre n'avaient d'emblée manifestement pas la qualité d'agriculteur ou d'horticulteur. Contactées en vue d'une visite de la propriété par un courrier qui mentionnait que le prix n'était "en aucune manière négociable à la baisse", les cinq autres - dont un agriculteur - n'ont donné aucune suite à ce courrier. Le 7 décembre 2004, X. a derechef requis de la Commission qu'elle prononce le désassujettissement de sa parcelle, au motif que celle-ci avait perdu son caractère agricole, aucun exploitant à titre personnel n'ayant manifesté son intérêt à l'acquisition du bien-fonds. Par décision du 21 décembre 2004, la Commission a prononcé le désassujettissement de la parcelle. Par arrêt du 22 novembre 2005, le Tribunal administratif a rejeté le recours formé par le Service de l'agriculture contre cette décision. Il a exposé en bref que, du moment que le propriétaire de la parcelle n°x avait donné correctement suite à l'arrêt du 4 mai 2004 et qu'aucun exploitant à titre personnel ne s'était manifesté, il fallait considérer que ladite parcelle ne répondait plus à la définition de l'immeuble agricole. Admettant le recours de droit administratif formé par l'Office fédéral de la justice contre cet arrêt, le Tribunal fédéral a réformé celui-ci en ce sens que la requête de X., tendant à la constatation que la parcelle n°x est exclue du champ d'application de la LDFR, est rejetée.

Erwägungen

Extrait des considérants:

3.

3.1 La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) a pour but d'encourager la propriété foncière rurale, de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles et de lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles (art. 1 al. 1 LDFR). A cet effet, elle contient des dispositions sur (art. 1 al. 2 LDFR): a. l'acquisition des entreprises et des immeubles agricoles, acquisition qui est soumise à autorisation (art. 61 ss LDFR); b. l'engagement des immeubles agricoles, lesquels ne peuvent être grevés de droits de gage immobiliers que jusqu'à concurrence de la charge maximale (art. 73 ss LDFR); c. le partage matériel des entreprises agricoles

et le morcellement des immeubles agricoles, qui sont en principe interdits (art. 58 ss LDFR). Il s'agit de promouvoir et garantir le maintien de structures agricoles adaptées aux besoins, en empêchant - sauf exceptions prévues par la loi - le démantèlement de domaines agricoles (art. 58 LDFR), l'acquisition d'immeubles ou d'une entreprise agricole par quelqu'un qui n'exploiterait pas à titre personnel (art. 61 LDFR) ou encore le surendettement (art. 73 LDFR); à cet effet, la LDFR prévoit un système d'autorisations par une autorité, en réglant de manière détaillée les cas et les motifs d'octroi d'une autorisation (FRANÇOIS ZÜRcher, La coordination entre aménagement du territoire et droit foncier rural: Quand? Pourquoi? Comment?, in Territoire & Environnement 2004 p. 1 ss, 2).

3.2 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 128 III 229 consid. 2; ATF 125 III 175 consid. 2a et 2b; CHRISTOPH BANDLI, in Le droit foncier rural, Commentaire de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991, Brugg 1998 [ci-après: Commentaire LDFR], n. 6 ad art. 2 LDFR). Selon l'art. 6 al. 1 LDFR, est agricole l'immeuble approprié à un usage agricole ou horticole (champ d'application matériel; ATF 128 III 229 consid. 2; ATF 125 III 175 consid. 2b; BANDLI, op. cit., n. 4 ad art. 2 LDFR). La LDFR se rattache ainsi à l'art. 16 al. 1 let. a LAT, selon lequel les zones agricoles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice; la notion de terrain qui se prête à l'exploitation agricole ou horticole ou qui est approprié à un usage agricole ou horticole doit être comprise de la même manière dans l'application de l'une et l'autre loi (ATF 125 III 175 consid. 2b et les références citées).

3.3 Avant d'examiner ce qu'il en est en l'espèce, il convient de bien distinguer différentes procédures prévues par la LDFR en ce qui concerne les immeubles agricoles, tels que définis à l'art. 6 LDFR.

3.3.1 L'une de ces procédures tend à autoriser l'acquisition d'un immeuble agricole (cf. pour le canton de Genève l'art. 10 let. b de la loi cantonale d'application de la LDFR [LALDFR; RS/GE M 1 10]). En effet, celui qui entend acquérir un immeuble agricole doit obtenir

une autorisation (art. 61 al. 1 LDFR), sous réserve des exceptions prévues par l'art. 62 LDFR. Le but de l'assujettissement à autorisation est de garantir que le transfert de propriété corresponde aux objectifs du droit foncier rural, au premier rang desquels figure la concrétisation du principe de l'exploitation à titre personnel fondé sur la politique de la propriété (BEAT STALDER, in Commentaire LDFR, remarques préalables aux art. 61-69 LDFR, n. 8 s.). C'est ainsi que l'autorisation doit en principe être refusée notamment lorsque l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel (art. 63 al. 1 let. a LDFR). L'autorisation est néanmoins accordée si l'acquéreur qui n'est pas personnellement exploitant prouve qu'il y a pour le faire un juste motif au sens de l'art. 64 al. 1 LDFR. Tel est notamment le cas lorsque, malgré une offre publique à un prix qui ne soit pas surfait (cf. art. 66 LDFR), aucune demande n'a été faite par un exploitant à titre personnel (art. 64 al. 1 let. f LDFR). L'exception de l'art. 64 al. 1 let. f LDFR a pour but de sauvegarder, sous l'angle de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), les intérêts de l'agriculteur désireux de vendre, dont l'offre n'est suivie d'aucune demande de la part d'un exploitant à titre personnel (BANDLI/STALDER, in Commentaire LDFR, n. 36 ad art. 64 LDFR). Si, en procédure d'autorisation, le propriétaire désireux de vendre fournit la preuve qu'à la suite de la publication

de l'appel d'offres, aucune offre ou seulement des offres insuffisantes ont été présentées par des exploitants à titre personnel, l'acquéreur qui n'est pas exploitant à titre personnel obtiendra l'autorisation d'acquérir, pour autant que le prix convenu ne soit pas surfait (art. 63 al. 1 let. b et 66 LDFR; cf. BANDLI/ STALDER, in Commentaire LDFR, n. 38 ad art. 64 LDFR). Dans ce cas, l'immeuble n'en demeure pas moins assujetti à la LDFR, si bien que l'acquéreur ne pourra lui-même aliéner l'immeuble qu'à un prix qui ne soit pas surfait (art. 63 al. 1 let. b LDFR) et à une personne qui exploite à titre personnel (art. 63 al. 1 let. a LDFR), sous réserve des exceptions découlant de l'art. 62 LDFR ou de l'art. 64 al. 1 LDFR (cf. ATF 132 III 212 consid. 3.1.5 in fine et les références citées, en ce qui concerne le cas où l'autorisation est accordée sur la base de l'art. 64 al. 1 let. g LDFR).

3.3.2 Une autre procédure tend à constater qu'un immeuble situé en dehors d'une zone à bâtir est exclu du champ d'application de la LDFR (cf. pour le canton de Genève l'art. 10 let. f LALDFR). En effet, certains biens-fonds situés hors des zones à bâtir - et donc

BGE 132 III 515 S. 520

présumés agricoles - ne sont en réalité d'aucune utilité à l'agriculture: ainsi, par exemple, un restaurant de montagne ou une maison d'habitation sans rapport avec une exploitation agricole ne justifient nullement des mesures particulières en faveur de l'agriculture (ZÜRCHER, op. cit., p. 2). En pareil cas, l'art. 84 LDFR permet de faire constater par l'autorité compétente que l'immeuble considéré n'est pas soumis au champ d'application de la LDFR (cf. ATF 129 III 186 consid. 2); le cas échéant, une mention sera inscrite au registre foncier (art. 86 LDFR; cf. pour le canton de Genève l'art. 10 let. g LALDFR et l'art. 10 al. 2 du Règlement d'application de cette loi [ReLALDFR; RS/GE M 1 10.01]; cf. aussi l'art. 3 ODFR [RS 211.412.110]pour les exceptions à l'obligation de mentionner), avec pour effet d'informer les tiers que l'immeuble en question, bien que situé hors de la zone à bâtir, n'est pas assujetti à la LDFR (ZÜRCHER, op. cit., p. 2-3; cf. STALDER, in Commentaire LDFR, n. 4 ad art. 84 LDFR).

3.3.3 Une procédure encore distincte tend à accorder une exception à l'interdiction de morcellement (cf. pour le canton de Genève l'art. 10 let. a LALDFR). En effet, les immeubles agricoles ne peuvent en principe pas être partagés en parcelles de moins de 25 ares (art. 58 al. 2 LDFR), mais l'autorité compétente en matière d'autorisation peut autoriser exceptionnellement le morcellement. Il en va en particulier ainsi quand l'immeuble agricole est divisé en une partie qui relève du champ d'application de la LDFR et une autre qui n'en relève pas (art. 60 al. 1 let. a LDFR). En effet, comme le champ d'application de la LDFR s'étend aussi, à l'encontre du système, 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 LDFR), la partie non agricole, que la loi n'a pas vocation à protéger (cf. consid. 3.3.2 supra), ne reste soumise à la LDFR que jusqu'au jour où elle est soustraite à l'interdiction de morcellement (art. 58 LDFR) par une autorisation exceptionnelle (art. 60 al. 1 let. a LDFR), à la délivrance de laquelle il existe un droit (ATF 125 III 175 consid. 2c et les références citées). Un usage mixte au sens de la loi résulte souvent du fait que les bâtiments d'habitation et d'exploitation utilisés initialement pour l'agriculture ne sont plus nécessaires à celle-ci ou servent à d'autres fins, notamment d'habitation, contrairement à leur destination; de tels bâtiments peuvent être exclus du champ d'application de la LDFR en vertu de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR s'il s'avère qu'ils seront à l'avenir

BGE 132 III 515 S. 521

inutiles au maintien d'une exploitation agricole rentable et offrant de bons moyens d'existence (ATF 125 III 175 consid. 2c). Ces critères ne jouent un rôle que si l'usage agricole a pris fin et que l'autorité compétente est requise de soustraire du champ d'application de la LDFR des bâtiments utilisés auparavant pour l'agriculture (ATF 125 III 175 consid. 2b in fine).

3.4 En l'espèce, la requête de X., qui a agi par l'intermédiaire d'un avocat, tend au désassujettissement de sa parcelle n°x. Il s'agit ainsi - comme cela résulte de la requête du 7 décembre 2004, qui parle de "requête en constatation du non-assujettissement" de la parcelle n°x - d'une requête tendant à la constatation que la parcelle en question est exclue du champ d'application de la LDFR. C'est également ainsi que l'a comprise l'autorité cantonale, comme le montrent les références qu'elle a faites aux dispositions topiques de la législation cantonale d'application de la LDFR. Dès lors que X. demande le "désassujettissement" de sa parcelle n°x en tant que telle, soit dans son intégralité, on est clairement en présence d'une procédure tendant à constater qu'un immeuble situé en dehors d'une zone à bâtir est exclu du champ d'application de la LDFR (cf. consid. 3.3.2 supra), et non d'une procédure tendant à exclure du champ d'application de la LDFR la seule partie non agricole d'un immeuble à usage mixte (cf. consid. 3.3.3 supra), ni d'une procédure tendant à autoriser, faute d'offre suffisante de la part d'un exploitant à titre personnel, une acquisition par un acquéreur qui n'a pas cette qualité (cf. consid. 3.3.1 supra).

3.5 Or la nature, le but et les effets d'une procédure tendant à autoriser l'acquisition par un non-exploitant à titre personnel sur la base de l'art. 64 al. 1 let. f LDFR sont tout à fait différents de ceux d'une procédure tendant, comme en l'espèce, à constater qu'un immeuble sis hors d'une zone à bâtir est exclu du champ d'application de la LDFR.

3.5.1 Dans le premier cas, il s'agit d'autoriser l'aliénation d'un immeuble agricole, qui est approprié à un usage agricole et qu'il se justifie de soumettre aux restrictions prévues par la loi pour réaliser les buts d'intérêt public fixés par l'art. 1 al. 1 LDFR (cf. consid. 3.1 supra). Pour éviter que l'exigence de l'exploitation à titre personnel (art. 63 al. 1 let. a LDFR) empêche le propriétaire désireux de vendre de disposer de sa propriété - ce qui ne serait pas compatible avec la garantie de l'art. 26 Cst. -,

l'art. 64 al. 1 let. f LDFR autorise une dérogation à cette exigence lorsqu'il ne se trouve pas d'exploitant à titre personnel pour faire une offre suffisante (cf. consid. 3.3.1 supra). L'immeuble n'en reste cependant pas moins, dans l'intérêt public, assujetti à la LDFR, si bien que l'acquéreur ne recevra l'autorisation d'acquérir qu'à condition que le prix ne soit pas surfait (art. 63 al. 1 let. b LDFR) et qu'il ne pourra à son tour aliéner l'immeuble qu'aux conditions prévues par la loi (cf. consid. 3.3.1 supra).

3.5.2 Dans le second cas, il s'agit de constater qu'un immeuble, bien que sis hors d'une zone à bâtir, n'est en réalité d'aucune utilité à l'agriculture, si bien qu'il n'y a pas de raison de le soumettre aux mesures particulières prévues par la LDFR en faveur de l'agriculture (cf. consid. 3.3.2 supra). La constatation du non-assujettissement a pour conséquence que l'immeuble est définitivement exclu du champ d'application de la LDFR et peut dès lors en particulier être aliéné sans restrictions quant à la personne de l'acquéreur et au prix d'acquisition.

3.6 En l'espèce, il est constant que la parcelle n°x a été exploitée jusqu'à ce jour comme immeuble horticole et que, selon le courrier du 4 juillet 2003 de l'autorité cantonale compétente en matière de construction hors de la zone à bâtir, les constructions se trouvant sur le terrain sont conformes aux dispositions légales régissant l'affectation des constructions et installations en zone agricole. Dans ces conditions, il est manifeste que l'immeuble est approprié à un usage agricole ou horticole au sens de l'art. 6 al. 1 LDFR (cf. consid. 3.2 supra),

étant rappelé que la requête présentée par l'intimé ne tend pas à séparer d'un immeuble agricole à usage mixte, par une exception à l'interdiction de morcellement, des bâtiments dont l'usage agricole a pris fin et qui seront à l'avenir inutiles au maintien d'une exploitation agricole rentable et offrant de bons moyens d'existence (cf. consid. 3.3.3 supra).

3.7 En considérant que l'immeuble de l'intimé n'était pas approprié à un usage agricole ou horticole au sens de l'art. 6 al. 1 LDFR au motif qu'à la suite d'une offre publique respectant les exigences de l'art. 64 al. 1 let. f LDFR, aucun exploitant à titre personnel ne s'était présenté pour reprendre la parcelle litigieuse, l'autorité cantonale a mélangé les critères de deux procédures différentes. Elle a appliqué à tort à une procédure de constatation, visant à constater qu'un immeuble inapte à l'agriculture est exclu du champ d'application de

la LDFR (art. 6 al. 1 et 84 LDFR; cf. consid. 3.3.2 et 3.5.2 supra), des critères qui relèvent d'une procédure d'autorisation, visant à autoriser exceptionnellement l'acquisition d'un immeuble qui est approprié à un usage agricole par un acquéreur qui n'est pas exploitant à titre personnel (art. 61 al. 1 et 64 al. 1 let. f LDFR; cf. consid. 3.3.1 et 3.5.1 supra).