

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4344/2019-AMENAG

ATA/987/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 6 octobre 2020

dans la cause

OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE - OFAG

contre

Monsieur Denis PINGET

représenté par Me Bruno Mégevand, avocat

et

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OCAN

EN FAIT

- 1) Par arrêté du 10 mars 1953, le Conseil d'État a fixé le périmètre de l'entreprise de remaniement parcellaire de Jussy-Gy (ci-après : l'entreprise).

Le 26 octobre 1954, il a, notamment, approuvé les statuts de ladite entreprise ainsi que les plans de remaniement parcellaire de Jussy-Gy et accordé une subvention de CHF 546'400.-, représentant le 40 % d'un devis de CHF 1'366'000.-. Il était prévu de solliciter en sus une subvention fédérale.

L'entreprise a été dissoute par arrêté du Conseil d'État du 16 avril 1975.

- 2) Monsieur Denis PINGET est propriétaire, depuis 2006, de la parcelle n° 1'106 de la commune de Jussy, d'une surface totale de 7'802 m², laquelle longe, sur 43 m environ, l'est du chemin de Jussy-l'Église. Elle forme un rectangle en direction sud-est sur une longueur d'environ 180 m.

La parcelle n° 1'105 de la même commune, d'une superficie totale de 1'084 m², propriété de Madame Charlotte DEMOLE, se trouve en prolongement de la parcelle précitée, en son extrémité sud-est. Elle a été désassujettie au droit foncier rural en 2006.

Les parcelles n^{os} 1'105 et 1'106 sont sises en zone agricole. Elles ont fait l'objet du remaniement parcellaire précité.

- 3) En septembre 2018, M. PINGET a sollicité le morcellement de sa parcelle, selon le dossier de mutation n° 4/2018 établi par le bureau Buffet Boymond SA, ingénieurs géomètres officiels :

- la parcelle n° 1'106 serait divisée en deux parcelles, de 2'349 m² (n° 1'106A, au sud de la parcelle) et 5'453 m² (n° 1'106B au nord de la parcelle).
- la sous-parcelle n° 1'106A serait rattachée à l'immeuble n° 1'105, qu'elle jouxte, formant ensemble la nouvelle parcelle n° 1'356, de 3'434 m². La sous-parcelle n° 1'106B constituerait la parcelle n° 1'357.

- 4) Le 15 novembre 2018, M. PINGET a sollicité le désassujettissement de la sous-parcelle n° 1'106A à la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11) auprès de la commission foncière agricole (ci-après : CFA).

- 5) La CFA a effectué un transport sur place le 6 mars 2019. Selon le procès-verbal établi le 11 mars 2019, la parcelle n° 1'106 était exploitée et cultivée en grandes cultures sur une surface d'environ 5'453 m². Le solde, soit environ

2'349 m² représentait une partie du jardin d'agrément de la parcelle n° 1'105, laquelle comprenait une mare et un « couvert (barbecue) » non cadastrés.

- 6) Par « ordonnance préparatoire n° 2 » du 12 mars 2019, la CFA a indiqué qu'elle entendait autoriser le désassujettissement de la sous-parcelle n° 1'106A. Devant procéder à la coordination des procédures en application de l'art. 4a de l'ordonnance sur le droit foncier rural du 4 octobre 1993 (ODFR - RS 211.412.110), elle ne se prononcerait définitivement qu'après une décision fondée sur le droit de l'aménagement du territoire.
- 7) Par décision constatatoire du 6 septembre 2019, l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) du département du territoire (ci-après : DT) a constaté que quatre constructions ou installations, non autorisées et non conformes à la zone agricole, se trouvaient sur le périmètre de la sous-parcelle n° 1'106A projetée. Certaines constructions dataient de plus de trente ans. L'OAC renonçait à en demander leur démolition. Les autres constructions avaient été construites « il y a de cela cinq à treize ans, ou à une date estimée postérieure à 1989 ». Une décision séparée de rétablissement d'une situation conforme au droit serait rendue ultérieurement.
- 8) Par décision du 23 octobre 2019, l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (ci-après : OCAN) du DT a autorisé la division de la parcelle n° 1'106 et la réunion de la sous-parcelle n° 1'106A avec la parcelle n° 1'105, telles qu'elles ressortaient du tableau de mutation n° 04/2018.

Les parcelles concernées étaient issues du remaniement parcellaire de Jussy-Gy. Il ressortait du procès-verbal du transport sur place du 6 mars 2019 de la CFA que la division projetée visait à séparer un jardin d'agrément comprenant une mare et un couvert sans utilisation agricole, que la CFA envisageait de désassujettir à la LDFR et de le réunir à la parcelle voisine. L'affectation non agricole constituait un juste motif de dérogation à l'interdiction de morceler. En conséquence, la division pouvait être autorisée.

- 9) Par acte du 25 novembre 2019, l'office fédéral de l'agriculture (ci-après : OFAG) du département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (ci-après : DEFR) a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision du 23 octobre précitée. Il a conclu à son annulation et au refus tant de la division de la parcelle n° 1'106 que de la réunion de la sous-parcelle n° 1'106A avec la parcelle n° 1'105.

L'art. 102 de la loi sur l'agriculture du 29 avril 1998 (LAgr - RS 910.1) avait été violé et l'autorité administrative avait abusé de son pouvoir d'appréciation.

L'art. 102 LAgr prévoyait une interdiction générale de morceler les terrains ayant été compris dans le périmètre d'un remaniement parcellaire. Les cantons pouvaient autoriser des dérogations à cette interdiction lorsque des motifs importants le justifiaient. L'« affectation non agricole de la partie à séparer » invoquée par l'OCAN ne répondait pas à cette exigence. De surcroît, toutes les constructions constatées par l'OAC avaient été érigées sans autorisation et l'utilisation du sol n'était pas conforme aux dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700). La surface agricole concernée n'était pas négligeable s'agissant de 2'349 m² à séparer de la parcelle n° 1'106 et réunir à la parcelle n° 1'105 au motif qu'il s'agirait d'un jardin d'agrément. L'affectation non agricole reconnue comme motif important par la CFA résultait d'une situation contraire au droit et ne pouvait en aucun cas constituer un intérêt privé primant sur l'intérêt à conserver les parcelles telles qu'elles étaient issues d'un remaniement parcellaire sauf à donner une prime injustifiée à celui qui procédait d'abord à un changement d'affectation avant de solliciter une autorisation de morceler.

- 10) M. PINGET a conclu au rejet du recours. Il avait fait l'acquisition de la parcelle n° 1'106 par adjudication. Les constructions s'y trouvaient déjà. La surface qu'il entendait morceler n'était plus exploitée en la forme agricole depuis 1965 environ. De surcroît, le terrain ne s'y prêtait plus depuis près de cinquante-cinq ans, s'agissant d'un jardin. Admettre le recours reviendrait à priver l'habitation sise sur la parcelle n° 1'105 de disposer de son propre jardin.
- 11) L'OCAN a conclu au rejet du recours. L'OFAG confondait la zone agricole au sens de la LAT et l'usage agricole tel que défini par la LDFR.

La division de la parcelle n° 1'106 devait être soustraite à l'interdiction de morcellement car la LDFR n'avait pas pour vocation de protéger la partie non agricole de l'immeuble, soit la sous-parcelle n° 1'106A telle que projetée, dont l'usage était récréatif. Les constructions illicites étaient suffisamment anciennes pour considérer qu'elles ne contournaient pas la loi par une politique du fait accompli. Elles attestaient de l'usage de la surface comme jardin d'agrément depuis plusieurs dizaines d'années. Leur maintien rendait vraisemblable que l'usage non agricole resterait inchangé à l'avenir. Par ailleurs, tout le hameau de Jussy-Le Château était sis en zone agricole. La division de la parcelle n° 1'106 ne soustrayait pas la sous-parcelle n° 1'106A des obligations liées à la zone. Sa réunion avec la parcelle n° 1'105 était conforme à la zone agricole et tenait compte de la réalité objective du contexte dudit hameau.

L'OCAN a notamment produit le « guide pour la restitution des aides financières agricoles » édité par l'association suisse pour le développement rural, dans son édition 2014 (ci-après : le guide).

- 12) Dans sa réplique, l'OFAG a indiqué que, par décision du 10 décembre 2019, la CFA avait constaté que la sous-parcelle n° 1'106A n'était plus soumise à la LDFR. Cette décision était nulle, puisqu'elle ignorait qu'une procédure était pendante sur la question du morcellement de la parcelle n° 1'106. Même à considérer que la culture du blé ne serait plus indiquée sur la partie de la parcelle litigieuse, une autre utilisation agricole serait envisageable, telle qu'une exploitation d'une surface de compensation écologique. L'interdiction de morcellement de l'art. 102 LAgr primait « par spécialité » les dispositions de la LDFR et était plus sévère que ces dernières. Les dispositions de la LDFR ne pouvaient servir que comme aide à la détermination des « motifs importants » au sens de la LAgr. En l'espèce, aucun des cas visés par l'art. 60 LDFR n'était réalisé.
- 13) Dans sa duplique, l'OCAN a relevé que les conditions de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR étaient remplies : (1) la sous-parcelle n'était pas appropriée à l'usage agricole étant objectivement arborée et construite, (2) elle était subjectivement affectée à un usage non agricole ancien d'une cinquantaine d'années et les éléments du dossier laissaient présumer qu'un tel usage perdurerait à l'avenir, et (3) aucun intérêt public prépondérant n'existait à empêcher le morcellement.
- 14) Dans sa duplique, M. PINGET a relevé que, selon les photos aériennes prises en 1963 déjà, la moitié de la sous-parcelle litigieuse n° 1'106A n'était pas affectée à l'agriculture, mais comportait des aménagements semblables à ceux des jardins des parcelles voisines, à savoir la présence d'arbres dispersés ainsi que d'une construction annexe flanquée d'une sorte d'esplanade. En 1972, la même vue aérienne montrait que la surface non cultivée s'était étendue et comportait désormais la totalité de la sous-parcelle n° 1'106A avec, en outre, une extension sur le côté nord. La même situation était visible sur les photos aériennes prises en 1996 et 2005. Le jardin qui occupait la sous-parcelle n° 1'106A n'était pas inclus dans les surfaces d'assolement, contrairement à la partie cultivée de la parcelle.

Le fait que la CFA se soit déclarée prête à constater le désassujettissement de la sous-parcelle n° 1'106A devait être pris en considération. Les constructions dataient de plus de cinquante ans. Il était hautement probable qu'elles aient été édifiées avant l'entrée en vigueur de la LAT, le 1^{er} janvier 1980. Elles étaient dès lors licites. S'agissant de l'extension du couvert et de la clôture en bois, datant de cinq à treize ans, il solliciterait une autorisation de construire dans l'optique de les rendre conformes au droit. La sous-parcelle n° 1'106A n'était plus appropriée à un usage agricole horticole. Il n'y avait plus d'intérêt public au maintien de l'interdiction de morceler la parcelle n° 1'106 puisque la partie qui allait en être détachée était inutile du point de vue de l'agriculture. Il sollicitait la jonction de la présente procédure avec celle concernant le recours interjeté par l'OFAG contre la décision de la CFA du 10 décembre 2019 désassujettissant la sous-parcelle n° 1'106A à la LDFR. Un transport sur place s'avérait nécessaire.

- 15) Dans sa détermination sur la jonction des causes, l'OFAG s'en est rapporté à justice.

La partie cultivée de la parcelle n° 1'106 avait été agrandie entre 1996 et 2009, ce qui démontrait le potentiel d'évolution de la parcelle, laquelle restait apte à l'agriculture.

- 16) Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.
- 17) Pour le surplus, les arguments 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 de ces points de vue (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

L'OFAG a qualité pour faire usage des voies de recours prévues par les législations cantonales et par la législation fédérale contre les décisions des autorités cantonales relatives à l'application de LAgr et de ses dispositions d'exécution (art. 166 al. 3 LAgr). Il a en conséquence qualité pour recourir devant la chambre de céans.

Le recours est recevable.

- 2) Le propriétaire sollicite un transport sur place.
- a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (arrêts du Tribunal fédéral 2C_545/2014 du 9 janvier 2015 consid. 3.1 ; 2D_5/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3).

Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 136 I 229 consid. 5.2 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3).

- b. En l'espèce, le propriétaire motive sa requête par son souhait que la chambre de céans puisse se faire sa propre appréciation de l'état des lieux.

Toutefois, la chambre administrative dispose d'un dossier complet, comprenant plusieurs photos, lui permettant de se prononcer sur les griefs soulevés en toute connaissance de cause.

Il ne sera dès lors pas donné suite à la requête du propriétaire.

- 3) Le propriétaire sollicite la jonction de la présente procédure et de celle relative à la décision de la CFA du 10 décembre 2019 prononçant le désassujettissement de la parcelle n° 1'106A à la LDFR.

L'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune (art. 70 al. 1 LPA).

Tel n'est pas le cas en l'espèce. Si les faits sont identiques, la seconde procédure, portant sur le désassujettissement à la LDFR de la sous-parcelle n° 1'106A, dépend de l'issue de la présente procédure portant sur le morcellement de la parcelle n° 1'106.

Il ne sera en conséquence pas donné suite à la requête de jonction.

- 4) Le litige porte sur la décision de l'OCAN du 23 octobre 2019 autorisant la division de la parcelle n° 1'106 de la commune de Jussy et la réunion de la sous-parcelle n° 1'106A avec la parcelle n° 1'105, telles qu'elles ressortent du tableau de mutation 04/2018.
- 5) a. Les immeubles, les ouvrages, les installations et les bâtiments ruraux ayant fait l'objet de contributions de la Confédération ne doivent pas être utilisés à des fins autres qu'agricoles pendant les vingt ans qui suivent le versement du solde des contributions fédérales ; en outre, les terrains ayant été compris dans le périmètre d'un remaniement parcellaire ne doivent pas être morcelés (art. 102 al. 1 LAgr).

Celui qui contrevient à l'interdiction de désaffecter et de morceler doit rembourser les contributions reçues de la Confédération et réparer les dommages causés par la désaffectation ou le morcellement (art. 102 al. 2 LAgr).

Le canton peut autoriser des dérogations à l'interdiction de désaffecter et de morceler lorsque des motifs importants le justifient. Il décide si les contributions doivent être restituées intégralement ou en partie ou s'il renonce au remboursement (art. 102 al. 3 LAgr).

b. Aux termes de l'art. 35 al. 3 de l'Ordonnance sur les améliorations structurelles dans l'agriculture du 7 décembre 1998 (Ordonnance sur les améliorations structurelles, OAS – RS 913.1), il est interdit de morceler des terres ayant fait l'objet d'un remaniement parcellaire.

L'art. 36 OAS précise que sont notamment considérés comme motifs importants justifiant l'autorisation de désaffecter et de morceler : l'assignation exécutoire à une zone à bâtir, une zone de protection ou une autre zone d'affectation non agricole (let. a) ; une autorisation de construire exécutoire délivrée en vertu de l'art. 24 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (let. b) ; l'inutilité, du point de vue de l'agriculture, de la reconstruction de bâtiments et d'installations détruits par un incendie ou une catastrophe naturelle (let. c) ; l'utilisation pour une construction de la Confédération, pour les chemins de fer fédéraux ou pour les routes nationales (let. d) ; les reconversions de production souhaitées par la politique agricole, pour autant que le versement du solde de la contribution remonte à au moins dix ans (let. e).

Lorsque le canton autorise la désaffectation ou le morcellement, il décide simultanément de la restitution des contributions (art. 37 al. 1 OAS). Des exceptions suivent.

c. Selon les « commentaires et instructions du 1^{er} janvier 2019 relatifs à l'OAS » (état le 31 octobre 2018 – ci-après : les instructions) émises par l'OFAG, l'énumération de l'art. 36 OAS n'est pas exhaustive. La réglementation des dérogations à l'interdiction de morceler telle qu'elle est prévue dans l'OAS est plus restrictive que les dispositions correspondantes de l'art. 58 ss LDFR, car elle s'applique à des immeubles ayant été regroupés avec l'aide financière des pouvoirs publics.

d. Selon la jurisprudence, l'interdiction de morceler a pour but de prolonger aussi longtemps que possible l'effet recherché lors de l'octroi des subsides pour des entreprises d'améliorations foncières, c'est-à-dire de conserver les avantages résultant de ces opérations afin de maintenir les biens-fonds concernés à la disposition de leurs exploitants. (...) Les motifs importants justifiant une dérogation à l'interdiction de morceler au sens de l'art. 102 al. 3 LAgr ne sont définis ni dans la loi, ni dans les travaux préparatoires de l'actuelle ou de l'ancienne loi sur l'agriculture. (...) L'existence de justes motifs est donc une question d'appréciation qui doit être résolue en conformité avec le sens et le but de la loi, dans le respect du principe de l'égalité de traitement. L'autorité doit procéder à une pesée des intérêts en présence, soit entre l'intérêt public à voir la répartition des biens-fonds maintenue telle qu'elle a été fixée lors de la réunion parcellaire et l'intérêt privé du propriétaire à effectuer une nouvelle division. C'est seulement lorsque le second intérêt prévaut que l'existence d'un juste motif doit être admise et que l'autorisation doit être octroyée. Tel est le cas lorsque l'application stricte des règles légales entraîne des conséquences rigoureuses que le législateur n'a pas voulues. L'octroi cumulé d'autorisations exceptionnelles ne doit pas avoir pour effet de vider de sa substance la réglementation en vigueur (arrêt du Tribunal fédéral 1A.36/2001 du 29 janvier 2001 consid. 3.1 et les références citées).

En requérant un motif important, le législateur a entendu limiter l'octroi d'une autorisation exceptionnelle de morceler à des cas de rigueur (arrêt du Tribunal fédéral 1A.36/2001 précité consid. 3.2).

L'interdiction de morcellement n'est pas limitée dans le temps (arrêt du Tribunal fédéral 2C_931/2014 du 23 mai 2016 consid. 3.4.2).

e. Les dispositions de la LAgr prévalent sur celles de la LDFR si elles sont plus strictes que celles de la LDFR, conformément au principe *lex specialis derogat generali* (Sarah VOLKNANDT, Das Zerstückelungsverbot nach Artikel 102 LwG, in Communication de droit agraire 2/2017, p. 93).

f. Selon le préambule du guide, l'interdiction de morcellement visée à l'art. 102 al. 1 LAgr est plus étendue que celle résultant des art. 58 ss LDFR.

Le « motif important » peut être personnel, par exemple le besoin de moyens financiers pour améliorer l'exploitation, s'il n'existe pas d'autres solutions envisageables, ou un cas de rigueur extrême, tel que le décès du chef de l'exploitation, si une cession immédiate n'entre pas en ligne de compte.

Ne sont pas considérés comme des motifs importants, le morcellement d'une parcelle en vue d'un partage en nature ou la vente de terres pour obtenir des moyens financiers s'il n'y a pas d'urgence et que d'autres possibilités existent tels qu'un crédit d'investissement ou un prêt au titre de l'aide à l'exploitation.

g. Selon l'art. 89 de la loi sur les améliorations foncières du 5 juin 1987 (LAmF - M 1 05), sous réserve d'une autorisation du département, le morcellement de terrains agricoles remaniés est interdit sans limite dans le temps et quelle que soit la surface des parcelles à créer.

Les projets de morcellement d'un terrain agricole sont soumis à l'OCAN (art. 1 al. 3 et 5 du Règlement d'application de la loi sur les améliorations foncières du 31 mai 1989 - RAmF - M 1 05.01).

- 6) a. En l'espèce, la parcelle n° 1'106 a fait l'objet d'un remaniement parcellaire. Son morcellement est en conséquence, par principe, interdit en application de l'art. 102 al. 1 LAgr ce que les parties ne contestent pas.
- b. Le canton peut autoriser des dérogations à ladite interdiction lorsque des motifs importants le justifient (art. 102 al. 3 LAgr). L'art. 89 LAmF ne donne pas d'indication complémentaire sur les motifs considérés comme importants sur le plan cantonal.

L'OCAN a autorisé le morcellement au motif que la division projetée visait à séparer un jardin d'agrément comprenant une mare et un couvert sans utilisation agricole et de le réunir avec la parcelle voisine. La CFA envisageait de

désassujettir le jardin d'agrément. L'affectation non agricole constituant un juste motif de dérogation à l'interdiction de morceler, la division pouvait être autorisée.

Les parties ne contestent pas qu'aucune des hypothèses visées à l'art. 36 OAS n'est réalisée.

- 7) L'OCAN invoque une « affectation non agricole ». La jurisprudence a toutefois considéré que celle-ci ne pouvait pas être retenue comme motif important sauf à donner une prime injustifiée à celui qui procède d'abord à un changement d'affectation avant de solliciter une autorisation de morceler (arrêt du Tribunal fédéral 1A.36/2001 du 29 janvier 2002 consid. 3.2).

L'OCAN justifie sa position par la référence au droit foncier rural. La sous-parcelle n° 1'106A projetée ayant perdu sa destination agricole, elle devrait être soustraite au droit foncier rural. Les conditions de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR étant remplies, son propriétaire aurait droit à une autorisation exceptionnelle de morceler. L'art. 102 al. 1 LAgr n'exigerait le maintien d'une activité agricole que pendant vingt ans après le remaniement, soit en l'espèce jusqu'en 1995. Les subsides accordés ayant été complètement amortis, leur remboursement ne serait plus exigé après 1996. Aucun intérêt public ne prévaudrait sur l'intérêt privé du propriétaire au morcellement de sa parcelle.

a. À teneur de l'art. 58 al. 1 LDFR, aucun immeuble ou partie d'immeuble ne peut être soustrait à une entreprise agricole (interdiction de partage matériel). Les immeubles agricoles ne peuvent pas être partagés en parcelles de moins de vingt-cinq ares (interdiction de morcellement). Cette surface minimale est de quinze ares pour les vignes. Les cantons peuvent fixer des surfaces minimales plus élevées (al. 2).

Selon l'art. 60 al. 1 let. a LDFR, l'autorité cantonale compétente autorise des exceptions aux interdictions de partage matériel et de morcellement notamment quand 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.

La législation cantonale n'a pas fixé de surfaces minimales plus élevées (art. 7 al. 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 16 décembre 1993 - LaLDFR - M 1 10). L'al. 3 rappelle que le morcellement d'immeubles situés en zone agricole ayant fait l'objet d'un remaniement parcellaire est soumis aux prescriptions de l'art. 89 LAmF.

b. La jurisprudence du Tribunal fédéral a rappelé, dans une affaire genevoise concernant un rosiériste, qu'il convenait de distinguer différentes procédures prévues par la LDFR en ce qui concernait les immeubles agricoles, tels que définis à l'art. 6 LDFR (ATF 132 III 515 consid. 3.3), notamment la procédure tendant à faire constater qu'un immeuble situé en dehors d'une zone à bâtir est

exclu du champ d'application de la LDFR (ATF 139 III 327 ; 132 III 515 précité consid. 3.3.2) de celle tendant à accorder une exception à l'interdiction de morceler (ATF 132 III 515 précité consid. 3.3.3).

c. Est agricole l'immeuble approprié à un usage agricole ou horticole, à savoir celui qui, par sa situation et sa composition, peut être exploité sous cette forme. En faisant abstraction des aires forestières, toutes les surfaces qui ne sont pas boisées et qui disposent d'une couche de terre suffisante pour produire de la végétation se prêtent à un usage agricole ; parmi celles-ci, on trouve les prairies, les champs, les surfaces cultivables, les cultures fruitières et les pâturages. La caractéristique de l'aptitude est donc d'abord d'ordre objectif. Elle est néanmoins tempérée par une composante d'ordre subjectif, à savoir la prise en compte de l'usage effectif qui est fait de l'immeuble. Cette composante ne revêt qu'une portée subsidiaire. Dès lors qu'elle est de nature à faire perdre au terrain sa nature agricole, elle ne peut être déterminante qu'à trois conditions strictes : l'usage non agricole doit durer depuis quelques dizaines d'années, il ne doit plus être envisageable pour l'avenir et les installations qui ont été érigées sur le terrain doivent l'avoir été de manière légale (ATF 139 III 327 consid. 2.2 et 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_14/2020 du 18 juin 2020 consid. 5.1 et les références citées).

d. Concernant la procédure en lien avec l'interdiction de morceler, le Tribunal fédéral indique qu'« Une procédure encore distincte tend à accorder une exception à l'interdiction de morcellement (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, 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 inutiles au maintien d'une exploitation agricole rentable et offrant de bons moyens d'existence. 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 132 III 515 consid. 3.3.3 in fine et les références citées).

e. En l'espèce, les intimés soutiennent que les conditions de l'art. 102 LAgr doivent s'analyser à l'aune de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR. L'OFAG considère que les dispositions de la LDFR ne s'appliquent pas mais peuvent servir « comme aide à la détermination » de la notion de « motif important de l'art. 102 LAgr ».

La notion même de « mixité » de la parcelle litigieuse doit être distinguée de l'exemple donné par la jurisprudence précitée. En effet, si l'analyse porte sur la parcelle n° 1'106, le litige s'inscrit dans le contexte d'un rattachement d'une partie de celle-ci à une autre parcelle dont elle devrait servir de jardin d'agrément, afin de constituer une nouvelle parcelle n° 1'356, de 3'434 m² au total. La situation est en conséquence différente de l'hypothèse susmentionnée d'une parcelle unique à usage mixte.

Par ailleurs, la jurisprudence a rappelé l'intérêt public à maintenir dans des proportions raisonnables l'utilisation de terres agricoles, qui étaient attenantes à une zone à bâtir, comme jardin d'agrément ou comme surface de dégagement agricole (arrêt du Tribunal fédéral 2C_14/2020 précité consid. 5.2).

Concernant les conditions de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR, il sera relevé que toutes les surfaces qui disposent d'une couche de terre suffisante pour produire de la végétation se prêtent à un usage agricole (arrêt du Tribunal fédéral 2C_14/2020 du 18 juin 2020 consid. 5.2). L'aptitude objective du terrain à l'usage agricole est réalisée.

Est litigieuse la composante d'ordre subjective à laquelle s'appliquent les trois conditions strictes posées par le Tribunal fédéral dans l'ATF 139 III 327. Or, la troisième condition, relative à la légalité des constructions sises sur le terrain concerné n'est pas remplie. En effet, les constructions, qui se trouvent sur la surface de la sous-parcelle concernée de 2'349 m², ne sont ni autorisées ni conformes à la zone agricole au sens de la LAT, s'agissant de constructions qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice (art. 16a al. 1 LAT). Le fait que l'OAC ne sollicite la destruction que des plus récentes n'est pas pertinent pour l'objet du litige, strictement limité au morcellement de la parcelle et non aux conséquences en droit des constructions. De surcroît, le litige oppose la vision fédérale de l'obligation de l'art. 102 al. 3 LAgr à celle du canton. La détermination de l'OAC doit en conséquence être relativisée.

De même, l'argument que lesdites constructions auraient été érigées avant même l'entrée en vigueur de la LAT n'était pas pertinent, l'interdiction de morceler litigieuse de la LAgr datant de 1951. Le propriétaire invoque, photos à l'appui, le fait que l'usage de jardin et l'affectation non agricole datent d'il y a

plus de cinquante-cinq ans. Cette affirmation signifie toutefois que ce n'est que peu de temps après le remaniement parcellaire et la perception de subsides tant fédéraux que cantonaux, mais avant la dissolution de l'entreprise parcellaire, que les anciens propriétaires auraient dévolu 2'349 m² à un usage autre qu'agricole. Pour le surplus, l'aspect illimité dans le temps des conséquences d'un remaniement parcellaire est précisé sur les plans tant fédéraux que cantonaux. L'argument leur est en conséquence défavorable.

Le propriétaire allègue que l'utilisation en jardin d'agrément et les constructions y relatives ne sont pas de son fait. Cet élément est cependant sans pertinence, conformément à la jurisprudence précitée (arrêt du Tribunal fédéral 1A.36/2001 précité consid. 3.2).

La condition que les installations qui ont été érigées sur le terrain doivent l'avoir été de manière légale n'est en conséquence pas remplie.

La deuxième condition, relative à l'utilisation du terrain à l'avenir, ne peut pas non plus être considérée comme réalisée. Les constructions n'ont que peu d'emprise au sol, s'agissant d'un couvert en bois de 39 m², d'une terrasse sous et devant le couvert, dont les dimensions sont, selon les photos, de quelques dizaines de m², d'un bassin de 15 m², d'une clôture en bois de 106 m linéaires, et d'un mur en pierres, de 2 m de haut, d'une longueur de 26 m linéaires, mais en limite sud de la parcelle. La sous-parcelle concernée est entourée de parcelles agricoles cultivées. La parcelle au nord, de plus de 20'000 m², est consacrée à de la viticulture et dans une infime partie à des surfaces herbagères. Celle au sud, de plus de deux hectares, contient, selon les informations du système d'information du territoire à Genève (ci-après : SITG) des cultures de tournesols en vue de la production d'huile.

En conséquence et pour ces motifs déjà, les critères de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR ne sont pas remplis.

f. Enfin, l'interdiction de morcellement visée à l'art. 102 al. 1 LAgr est une lex specialis, s'agissant de terrains issus d'un remaniement parcellaire, par rapport aux art. 58 ss LDFR, ce que rappellent tant les instructions de l'OFAG que le préambule du guide produit par l'OCAN.

Le droit foncier rural ne permet pas d'autoriser le morcellement au sens de l'art. 102 LAgr.

- 8) Conformément à la jurisprudence relative à l'art. 102 LAgr, il convient encore de procéder à une pesée des intérêts en présence.

L'intérêt du propriétaire consiste à pouvoir morceler la parcelle n° 1'106, pour en créer deux, dont l'une ferait l'objet d'une demande de désassujettissement à la LDFR en vue de sa réunion à la parcelle n° 1'105 afin que l'entier de la

nouvelle parcelle n° 1'356 puisse être utilisé conformément à son usage actuel de jardin d'agrément du corps de ferme sis sur l'actuelle parcelle n° 1'105. Les modalités de cette « mise à disposition » d'une partie de la parcelle n° 1'106 de 2'349 m² au profit de la parcelle n° 1'105 ne sont pas précisées au dossier.

Le propriétaire de la parcelle met par ailleurs en avant l'intérêt privé du propriétaire de la parcelle n° 1'105, une jeune famille, à pouvoir bénéficier d'un jardin.

L'intérêt public consiste à voir la répartition des biens-fonds maintenue telle qu'elle a été fixée lors du remaniement parcellaire afin de conserver les avantages résultant de ces opérations et de maintenir les biens-fonds concernés à la disposition de leurs exploitants. La CFA a déjà manifesté son accord au désassujettissement de la sous-parcelle n° 1'106A à la LDFR, au profit d'un jardin d'agrément. L'OFAG soutient que la surface concernée pourrait avoir, à nouveau, une utilisation agricole et cite l'exemple de l'exploitation en surface de compensation écologique. Il n'est pas contredit sur ce point par les parties intimées. De surcroît, la surface concernée est importante s'agissant de 2'349 m². La nécessité pour une jeune famille d'avoir un jardin d'agrément doit être relativisée, ce d'autant plus que celui-ci serait de 3'433 m² au total, sous réserve du bâtiment, soit une surface destinée à un jardin d'agrément, inusuellement grande dans le canton.

Il est exact que le canton traite toutefois d'ores et déjà la surface concernée par le projet de sous-parcelle n° 1'106A différemment de la surface de la sous-parcelle n° 1'106B. En effet, contrairement à celle-là, celle-ci n'est recensée ni comme surface d'assolement, ni dans les surfaces agricoles, ni ne fait l'objet de drainages agricoles notamment. Ce fait n'est toutefois pas de nature, compte tenu de la position de l'OCAN, à faire obstacle à l'application de la législation fédérale interdisant par principe le morcellement, sans limitation temporelle.

Dès lors qu'en requérant un motif important, le législateur a entendu limiter l'octroi d'une autorisation exceptionnelle de morceler à des cas de rigueur (arrêt du Tribunal fédéral 1A.36/2001 précité consid. 3.2), l'affectation non agricole de 2'349 m² retenue par l'OCAN pour autoriser le morcellement de la parcelle n° 1'106 ne répond pas à la notion de motif important de morcellement au sens de l'art. 102 al. 3 LAgr. De surcroît, l'intérêt privé ne prévaut en l'occurrence pas sur l'intérêt public au respect du principe de l'interdiction du morcellement.

Le recours sera admis.

- 9) Vu l'issue du recours, il ne sera pas perçu d'émolument, en application de l'art. 87 al. 1 LPA selon lequel, en règle générale, l'État, les communes et les institutions de droit public ne peuvent se voir imposer de frais de procédure si leurs décisions font l'objet d'un recours.

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 25 novembre 2019 par l'office fédéral de l'agriculture contre la décision de l'office cantonal de la nature du département du territoire du 23 octobre 2019 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision du 23 octobre 2019 de l'office cantonal de la nature du département du territoire ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ni alloué d'indemnité ;

dit que, conformément aux art. 166 al. 2 LAgr, 31 ss de la loi sur Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF - RS 173.32) et 44 ss de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA - RS 172.021), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal administratif 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 au Tribunal administratif fédéral, case postale, 9023 Saint-Gall, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 21a PA. 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 l'office fédéral de l'agriculture - OFAG, au département du territoire - OCAN, à Me Bruno Mégevand, avocat de Monsieur Denis PINGET, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial (ARE).

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Krauskopf, MM. Verniory et Mascotto, Mme Tombesi, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

F. Cichocki

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :