



2C_601/2021

Arrêt du 11 octobre 2022

Ile Cour de droit public

Composition
Mmes et M. les Juges fédéraux
Aubry Girardin, Présidente, Donzallaz et Ryter.
Greffière: Mme Jolidon.

Participants à la procédure
Département fédéral de justice et police, Office fédéral de la Justice, 3003 Berne,
recourant,

contre

1. Commission foncière agricole
du canton de Genève,
p.a. AgriGenève, rue des Sablières 15, 1242 Satigny,
2. La Fondation A.,
représentée par Me Bruno Mégevand, avocat,
intimées.

Objet
Droit foncier rural, autorisation d'acquérir,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de
la République et canton de Genève, Chambre administrative, du 15 juin 2021 (ATA/623/2021).

Faits :

A.
La Fondation A. (ci-après: la Fondation ou la Fondation A.) a pour but
statutaire de participer à la protection des animaux en général, en promouvant spécialement la
protection des équidés par un soutien financier et/ou par la mise à disposition de biens immobiliers
en particulier à l'Association A.; elle ne poursuit pas de but lucratif et exerce son activité
principalement dans le canton de Genève. Ladite fondation est reconnue d'utilité publique depuis
2003. En pratique, elle recueille des équidés âgés, handicapés, ainsi que des animaux séquestrés
par les autorités suisses et françaises en raison de maltraitance, de négligence ou en l'absence de
mise en conformité d'installations avec la législation sur la protection des animaux. Le nombre de
bêtes placées à a Fondation varie entre quarante-trois et quarante-huit.

L'Association A. est propriétaire des parcelles n^{os} aaa et bbbb de la Commune de
U., sises en zone agricole, qu'elle a été autorisée à acquérir, en 2014, par la
Commission foncière agricole de la République et canton de Genève (ci-après: la Commission
foncière). Les bâtiments utilisés par celle-ci pour ses activités se trouvent sur les parcelles
voisines n^{os} ccc et ddd de ladite commune, qui appartiennent aux consorts B.. Ces
deux biens-fonds sont adjacents aux parcelles n^{os} xxxx d'une surface de 3'819 m², yyyy d'une
surface de 3'820 m² et zzzz d'une surface de 4'326 m² de la même commune. Ces trois parcelles,
objet du présent litige, sont la propriété de C. (parcelle no zzzz) et D. (parcelle
no xxxx), héritiers de feue E., qui était propriétaire de la parcelle no yyyy; ceux-ci ont
répudié la succession. Ces trois immeubles sont sis en zone agricole. Ils sont mis à disposition de
la Fondation par le fermier, F., depuis 2010, pour y faire paître les animaux.

En date du 18 février 2020, la Fondation A. a conclu une promesse de vente avec
C. et D., portant sur les parcelles nos xxxx et zzzz pour un prix total de 24'435
fr. Le 13 mai 2020, à la suite d'un appel d'offres, l'Office cantonal des faillites de la République et
canton de Genève lui a adjugé la parcelle no yyyy pour un montant de 30'560 fr., à condition
qu'elle obtienne une autorisation d'acquérir.

Le 22 mai 2020, la Fondation a déposé une demande d'autorisation d'acquérir les trois parcelles
nos xxxx, yyyy et zzzz auprès de la Commission foncière. Cette autorité a entendu la présidente et
le trésorier de la fondation: le but était aussi d'éduquer les gens, de transmettre un message aux
enfants et de sauver des animaux; l'acquisition de ces parcelles visaient à pérenniser les activités
de la Fondation en permettant aux chevaux de continuer à paître à proximité des écuries, ce qui
était important pour certaines bêtes handicapées; le nombre d'animaux accueillis était limité
volontairement par la Fondation A., malgré une demande croissante, notamment pour
éviter la surexploitation des terrains; du foin était obtenu avec l'herbe des parcelles; le fermier
n'était pas intéressé par l'achat de ces biens-fonds, ce qu'il avait confirmé par écrit.

La Commission foncière a, par décisions du 8 septembre 2020, autorisé la Fondation la Fondation
A. à acquérir les parcelles susmentionnées, le droit de préemption du fermier devant
toutefois être respecté. Ladite fondation était reconnue d'utilité publique et l'objectif de l'acquisition
des parcelles, qui était de devenir propriétaire des terrains qu'elle utilisait actuellement pour faire
paître les chevaux, répondait à ses besoins et à son but. Il existait un juste motif d'exception
(clause générale) au principe d'exploitation à titre personnel et le prix convenu n'était pas surfait.
L'Office cantonal de l'agriculture et de la nature de la République et canton de Genève (ci-après:
l'Office cantonal de l'agriculture) a recouru contre ces décisions.

B.
Par arrêt du 15 juin 2021, la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et
canton de Genève (ci-après: la Cour de justice) a rejeté le recours dudit office. Elle a en substance
jugé qu'étaient en cause des immeubles agricoles sur lesquels se déployait une activité para
agricole, voire agricole, à savoir la détention de chevaux et elle a repris les arguments développés
par la Commission foncière. Elle a ajouté que les activités de la Fondation ne relevaient pas de la
pratique de l'équitation et que les chevaux n'étaient pas détenus à titre de loisirs; avec son activité,
la Fondation A. ne visait pas un but lucratif; la moitié des animaux recueillis était placée
à la suite de séquestres effectués par les autorités; sans la Fondation A., l'Etat se verrait
contraint de créer une fourrière pour les équidés; la Fondation poursuivait, de la sorte, un but
d'intérêt public; celle-ci avait attesté disposer d'une base fourragère par laquelle elle contribuait
approximativement aux deux tiers à l'approvisionnement des animaux, par pâture directe et par
récolte du foin.

C.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, l'Office fédéral de la justice demande au
Tribunal fédéral, sous suite de frais, d'annuler l'arrêt du 15 juin 2021 de la Cour de justice et de
dire que l'autorisation d'acquérir les parcelles nos xxxx, yyyy et zzzz de la Commune de
U. n'est pas octroyée à la Fondation A., subsidiairement, de renvoyer la cause
à la Commission foncière pour instruction complémentaire et nouvelle décision.

La Fondation conclut au rejet du recours. La Commission foncière sollicite la confirmation de la
décision attaquée. La Cour de justice persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt.
L'Office cantonal de l'agriculture, ainsi que l'Office fédéral de l'agriculture soutiennent
l'argumentation et les conclusions formulées par l'Office fédéral de la justice. Celui-ci a persisté
dans ses conclusions, par écriture du 12 octobre 2021.

Par ordonnance du 20 août 2021, le Président de la Ile Cour de droit public a admis la requête
d'effet suspensif.

Considérant en droit :

1.
Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (cf. art. 29 al. 1 LTF). Il contrôle donc
librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (**ATF 145 II 168** consid. 1; **144 II 184**
consid. 1).

1.1. En vertu de l'art. 5 al. 1 de l'ordonnance fédérale du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural
(ODFR; RS 211.412.110) en relation avec l'art. 89 al. 2 let. a LTF, l'Office fédéral de la justice a
qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral contre les décisions sur recours rendues en
dernière instance cantonale fondées sur la loi sur le droit foncier rural.

1.2. Au surplus, le recours en matière de droit public, déposé en temps utile (art. 100 al. 1 et 46 al.
1 let. c LTF) et en la forme prévue (art. 42 LTF) à l'encontre d'un arrêt rendu dans une cause de
droit public (art. 82 let. a LTF) par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d
LTF), est recevable (cf. également art. 89 LDFR).

2.
Le litige consiste à déterminer si c'est à bon droit qu'une autorisation d'acquérir les parcelles n^{os}
xxxx, yyyy et zzzz de la Commune de U. a été octroyée à la Fondation la Fondation
A. sur la base de la clause générale de l'art. 64 LDFR (juste motif), qui constitue une
exception à l'exigence de l'exploitant à titre personnel.

3.
3.1. Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral examine librement la violation
du droit fédéral (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF), sous réserve des exigences de motivation
figurant aux art. 42 et 106 al. 2 LTF. Il y procède en se fondant sur les faits établis par l'autorité
précédente (art. 105 al. 1 LTF). Selon les art. 97 al. 1 LTF, le recours en matière de droit public ne
peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement
inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens des art. 95
LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause. Lorsque la partie
recourante entend s'en prendre aux faits ressortant de l'arrêt entrepris, elle doit établir de manière
précise la réalisation de ces conditions, c'est-à-dire qu'elle doit exposer, de manière
circonstanciée, que les faits retenus l'ont été d'une manière absolument inadmissible, et non
seulement discutable ou critiquable (cf. art. 106 al. 2 LTF). A défaut, il n'est pas possible de tenir
compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (**ATF 145 V 188**
consid. 2; **137 II 353** consid. 5.1). Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur les critiques de
nature appellatoire (**ATF 145 IV 154** consid. 1.1).

3.2. La motivation du recours ne satisfait pas à ces exigences. Dans son écriture, l'Office fédéral
de la justice conteste l'établissement des faits, comme il le ferait en procédure d'appel. Il en
présente sa propre version, sans démontrer ni même prétendre que les faits tels qu'établis par la
Cour de justice l'aurait été de manière manifestement inexacte (art. 97 al. 1 LTF) ou arbitraire (art.
9 Cst.). Il ne suffit pas de dire que l'état de faits est incomplet pour s'écarter à sa guise des
constatations cantonales. Partant, le Tribunal fédéral statuera sur la base des faits tels qu'ils
ressortent de l'arrêt attaqué.

4.
Selon le recourant, l'arrêt entrepris viole l'art. 64 al. 1 LDFR. Les juges précédents n'auraient pas
procédé à la pesée des intérêts entre l'intérêt privé de la Fondation à acquérir les trois parcelles
litigieuses et l'intérêt public à la sauvegarde du principe d'exploitation à titre personnel, celui-ci
n'étant jamais mentionné. Seul le but privé de la Fondation, à savoir l'accueil de chevaux
séquestrés, aurait été pris en considération dans l'arrêt attaqué, à l'exclusion des buts poursuivis
par la loi sur le droit foncier rural. Il n'existerait aucun juste motif permettant d'octroyer une
autorisation d'acquérir en faveur de celle-ci au détriment de l'exploitation de terres agricoles par
des exploitants agricoles.

4.1. Celui qui entend acquérir un immeuble agricole doit obtenir une autorisation (cf. art. 61 al. 1
LDFR), pour autant que le bien-fond comprenne une surface d'au moins 25 ares (cf. art. 2 al. 3
LDFR). L'autorisation est accordée lorsqu'il n'existe aucun motif de refus (cf. art. 61 al. 2 LDFR).
Un motif de refus est réalisé lorsque l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel (art. 63 al. 1
let. a LDFR).

Selon l'art. 64 al. 1 LDFR, lorsque l'acquéreur n'est pas personnellement exploitant, l'autorisation
lui est accordée s'il prouve qu'il y a un juste motif pour le faire. Puis, cette disposition mentionne
(de façon non exhaustive), à ses lettres a à g, différents justes motifs (maintien de l'affermage,
aucune demande formulée par un exploitant à titre personnel, etc.).

4.2. Selon la jurisprudence, 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 d'exploitation à titre personnel (**ATF 145 II 328** consid. 3.3.1;
135 II 123 consid. 4.2; **133 III 562** consid. 4.3).

L'art. 64 al. 1 LDFR contient donc une clause générale de "juste motif" fondant l'octroi d'une
autorisation à un acquéreur qui n'est pas exploitant à titre personnel. Il s'agit là d'une notion
juridique indéterminée, qui doit être concrétisée en tenant compte des circonstances du cas
particulier et des objectifs de politique agricole ou droit foncier rural. Le juste motif peut être réalisé
dans la personne du (ou des) acquéreur(s) ou dans les circonstances objectives du cas d'espèce
(**ATF 133 III 562** consid. 4.4.1; **122 III 287** consid. 3a).

4.3. Une fondation ne disposant pas de membre ou de détenteur de part, mais uniquement d'un
patrimoine, elle ne peut pas être considérée comme une exploitante à titre personnel (ZBI 104
2003 666 = RDAF 2004 846, 5A.22/2002 du 7 février 2003 consid. 2). Ce point n'est pas contesté
par les parties. Seul entre donc en considération, en l'espèce, l'octroi de l'autorisation d'acquérir
basée sur l'exception au principe de l'exploitant à titre personnel de l'art. 64 al. 1 LDFR pour juste
motif, au regard des circonstances du cas d'espèce.

4.4. Le recourant se plaint de l'absence de pesée des intérêts, par l'instance précédente, entre
l'intérêt privé de la Fondation à acquérir les trois parcelles litigieuses et l'intérêt public à la
sauvegarde du principe d'exploitation à titre personnel. En cela, l'Office fédéral de la justice perd
de vue que, comme l'énonce l'art. 64 al. 1 LDFR, les exceptions énumérées à cette disposition
représentent des justes motifs permettant d'octroyer une autorisation d'acquérir à une personne
qui n'est pas personnellement exploitante. Si les cas de figure présentés à l'art. 64 al. 1 LDFR sont
réalisés, l'autorisation doit être accordée. L'autorité compétente ne dispose d'aucune marge
d'appréciation à cet égard (**ATF 147 II 385** consid. 8.1). Il n'y a donc pas lieu d'effectuer une pesée
des intérêts en prenant en compte l'intérêt public à la sauvegarde du principe de
l'exploitant à titre personnel: cette pesée des intérêts a, en quelque sorte, été effectuée par le
législateur qui a décidé, en adoptant l'art. 64 LDFR, d'autoriser des exceptions à ce principe
("Lorsque l'acquéreur n'est pas personnellement exploitant, l'autorisation lui est accordée s'il
prouve qu'il y a un juste motif pour le faire"). Il convient uniquement d'examiner si la condition d'un
juste motif est réalisée, tout en prenant en considération les buts de la loi sur le droit foncier rural,
mais sans pouvoir opposer au requérant qu'il n'est pas exploitant à titre personnel. Dans le cas
contraire, cette qualité étant une des pierres angulaires de la loi sur le droit foncier rural (qui tend à
renforcer la position des exploitants à titre personnel et à privilégier l'attribution des immeubles à
de tels exploitants lors de chaque transfert de propriété [cf. **ATF 145 II 328** consid. 3.3.1; **122 III**
287 consid. 3b]), elle l'emporterait systématiquement sur l'intérêt de l'acquéreur, alors qu'il
demande justement une autorisation d'acquisition fondée sur l'exception à ce principe.

4.5. En l'espèce, les parcelles en cause constituent des immeubles agricoles au sens de l'art. 6 al.
1 LDFR et elles sont exploitées en la forme agricole, puisque les équidés de la Fondation y
paissent (cf. arrêt 2C_636/2019 du 22 janvier 2020 consid. 5.2.2). Elles sont sous-louées à la
Fondation par le fermier, depuis dix ans, et celui-ci ne souhaite pas exercer son droit de
préemption. Les animaux dont s'occupent l'intimée ont ceci de particulier qu'ils ne relèvent ni de
l'élevage ni de la garde (sur l'évolution de la législation, notamment de la loi sur l'aménagement du
territoire [RS 700] quant à la conformité de la garde de chevaux en zone agricole: cf. arrêt
2C_334/2021 susmentionné consid. 5.2.2; cf. aussi arrêt 1C_238/2021 du 27 avril 2022 consid. 2
ss). Il s'agit d'équidés recueillis, qui sont âgés ou handicapés ou placés à la Fondation à la suite
de séquestres effectués par les autorités compétentes en raison de maltraitance, de négligence ou
en l'absence de mise en conformité d'installations avec la législation sur la protection des
animaux. De plus, les animaux séquestrés représentent la moitié de ceux accueillis par la
Fondation et, sans les activités de la Fondation, l'Etat devrait créer une fourrière où ils pourraient
être placés. Au regard de ces éléments, à l'instar de ce que les juges précédents ont tenu, il faut
considérer que l'utilité publique de la Fondation est pertinente dans le cadre du juste motif de
l'art. 64 al. 1 LDFR. Certes, la reconnaissance d'utilité publique ne se fait pas à l'aune de la loi sur le
droit foncier rural mais du droit fiscal, tel que le met en avant le recourant. Cela étant, pour obtenir
un tel statut qui permet d'être exonéré d'impôt), les fondations et associations doivent voir leur but
être reconnu d'utilité publique par les autorités fiscales et une activité est reconnue d'utilité
publique quand, d'une part, elle sert l'intérêt public et, d'autre part, elle est fournie de manière
désintéressée. Dès lors, une telle reconnaissance peut constituer un juste motif.

De surcroît, parmi les circonstances du cas d'espèce, il faut retenir comme élément pertinent le fait
que les parcelles litigieuses sont contiguës des biens-fonds sur lesquels sont érigés les écuries et
autres bâtiments utilisés par la Fondation A. et dans l'immédiat voisinage de ceux dont
l'Association A. est déjà propriétaire. En outre, le Tribunal fédéral constate qu'avec
l'acquisition souhaitée agricole durable des biens-fonds litigieux est assurée,
conformément à un des buts de la politique agricole de la loi sur le droit foncier rural (cf. **ATF 133**
III 562 consid. 4.4.2) et que l'intérêt public poursuivi par la loi sur le droit foncier rural est respecté.

Il faut encore relever que, selon l'arrêt attaqué, la Fondation A. avait attesté disposer
d'une base fourragère contribuant pour près des deux tiers à l'approvisionnement des animaux par
pâture directe et par la récolte du foin. Bien que, comme on l'a vu ci-dessus, la notion d'exploitante
à titre personnel n'entre pas en ligne de compte en casu compte tenu de la forme juridique de
l'intimée, il sied néanmoins de constater qu'avec cet élément la condition pour être qualifiée de
telle serait remplie. En effet, selon la jurisprudence, lorsque le bien-fond concerné est destiné à la
détention de chevaux, la base fourragère doit provenir majoritairement de celui-ci (à tout le moins
lorsqu'on est en présence d'un projet important impliquant un grand nombre d'animaux) pour que
la personne concernée puisse être qualifiée d'exploitant à titre personnel (cf. arrêt 2C_334/2021
du 16 mars 2022 consid. 5.2.3).

Finalement, on peut souligner, quant au principe d'exploitant à titre personnel sur laquelle
l'argumentation du recourant est axée, que, par ce biais, la loi sur le droit foncier rural cherche
notamment à exclure du marché foncier tous ceux qui visent à acquérir les entreprises et les
immeubles agricoles principalement à titre de placement de capitaux ou dans un but de
spéculation (**ATF 145 II 328** consid. 3.3.1; **135 II 123** consid. 4.3). Or, la Fondation n'envisage pas
l'acquisition en cause dans un but d'investissement ou de spéculation.

4.6. Il découle des circonstances du cas d'espèce que l'acquisition des biens-fonds en cause dans
le but dévoué par la Fondation reconnue d'utilité publique, à savoir y faire paître des équidés
handicapés, vieux ou qui ont été séquestrés par les autorités compétentes, constitue un juste motif
au sens de la clause générale de l'art. 64 al. 1 LDFR et que les juges précédents n'ont pas violé
cette disposition. C'est donc à bon droit qu'une autorisation d'acquérir les parcelles nos xxxx, yyyy
et zzzz de la Commune de U. a été octroyée à la Fondation.

5.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours du Département fédéral de justice
et police.

La Confédération, qui succombe, ayant agi dans l'exercice de ses attributions officielles dans une
affaire qui ne met pas en cause son intérêt patrimonial, ne peut être condamnée aux frais de
justice (art. 66 al. 4 LTF). Ayant obtenu gain de cause avec l'assistance d'un avocat, la Fondation
A. a droit à des dépens à charge de la Confédération (art. 68 al. 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.
La Confédération versera à la Fondation A. la somme de 3'000 fr. à titre de dépens pour
la procédure devant le Tribunal fédéral.

4.
Le présent arrêt est communiqué au recourant, au mandataire de la Fondation A., à la
Commission foncière agricole, à l'Office cantonal de l'agriculture et à la Cour de justice de la
République et canton de Genève, Chambre administrative, ainsi qu'à l'Office fédéral de
l'agriculture.

Lausanne, le 11 octobre 2022

Au nom de la Ile Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente: F. Aubry Girardin

La Greffière: E. Jolidon