

Tribunal fédéral – 2C_241/2025

II^e Cour de droit public

Arrêt du 22 octobre 2025

Bundesgericht – 2C_241/2025

II. öffentliche Abteilung

Urteile vom 22. Oktober 2025

Droit foncier rural

Bäuerliches Bodenrecht

Exploitant à titre personnel

et capacité d'exploiter

Selbstbewirtschafter und

Bewirtschaftungsfähigkeit

Art. 9 LDFR

Art. 9 BGG



Exploitant à titre personnel et capacité d'exploiter (art. 9 LDFR) – Rappel des principes (consid. 5.2-5.3). L'apiculture représente une activité agricole et il ne fait aucun doute que l'apicultrice possède, en l'espèce, la capacité d'exploiter à titre personnel. Toutefois, elle ne possède pas la qualité d'exploitante à titre personnel de l'immeuble visé, puisqu'elle-même ne cultivera pas la majeure partie de la parcelle et qu'elle la fera exploiter par un tiers. Son activité se limite en effet à une minime portion de ce bien-fonds (consid. 5.7). Il pourrait en aller différemment si elle exploitait une prairie fleurie sur la parcelle litigieuse. La semence, la fauche et la récolte d'une telle prairie nécessite toutefois des machines et des compétences qui sont différentes de celles nécessaires pour l'apiculture. L'affaire est renvoyée afin de déterminer si l'apicultrice possède ces compétences (consid. 5.8).

Selbstbewirtschafter und Bewirtschaftungsfähigkeit (Art. 9 BGG) – Wiederholung der Grundsätze (E. 5.2-5.3). Die Bienenzucht stellt eine landwirtschaftliche Tätigkeit dar, und es steht ausser Zweifel, dass die Imkerin im vorliegenden Fall über die Fähigkeit zur Selbstbewirtschaftung verfügt. Allerdings besitzt sie nicht die Eigenschaft als Selbstbewirtschafterin der betreffenden Liegenschaft, da sie den grössten Teil der Parzelle selbst nicht bewirtschaften, sondern durch einen Dritten bewirtschaften lassen wird. Ihre Tätigkeit beschränkt sich nämlich auf einen geringen Teil dieses Grundstücks (E. 5.7). Anders könnte es sich verhalten, wenn sie auf der strittigen Parzelle eine Blumenwiese bewirtschaften würde. Die Aussaat, das Mähen und die Ernte einer solchen Wiese erfordern jedoch Maschinen und Kompetenzen, die sich von denen der Bienenzucht unterscheiden. Die Sache wird zurückgewiesen, um festzustellen, ob die Imkerin über diese Kompetenzen verfügt (E. 5.8).

Composition

Mmes et M. les Juges fédéraux

Aubry Girardin, Présidente, Donzallaz et Hänni.

Greffière : Mme Jolidon.

Participants à la procédure

Office fédéral de la justice OFJ,

Bundesrain 20, 3003 Berne,

recourant,

contre

A.,

représentée par Me Stéphane Grodecki, avocat,
intimée,

Commission foncière agricole du canton de Genève, p.a. AgriGenève, rue des Sablières 15, 1242 Satigny.

Objet

Autorisation d'acquérir un immeuble agricole; qualité d'exploitante à titre personnel; apicultrice,

recours contre l'arrêt de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 18 mars 2025 (ATA/267/2025).

Faits :

A.

A., née en 1974, exerce la profession d'apicultrice. Elle est propriétaire des parcelles adjacentes nos ***, ***, *** et *** ainsi que de la parcelle n° *** sises sur la commune de B., des parcelles adjacentes nos *** et *** de la commune de C., de la parcelle n° *** de la commune de D., de la parcelle n° *** de la commune de E. et de la parcelle n° *** de la commune de F.. Elle y a installé des ruches.

Le 6 février 2024, A. a formé une demande d'autorisation d'acquérir la parcelle n° *** de la commune de G., d'une surface de 16'880 m2 sise en zone agricole, auprès de la Commission foncière agricole de la République et canton de Genève (ci-après: la Commission foncière). Ce bien-fonds fait l'objet d'un bail à ferme au bénéfice de H., que A. entendait maintenir, la présence de l'agriculteur ne la dérangeant pas pour l'exploitation des ruches.

Les 16 et 23 mai 2024, la Commission foncière a effectué un transport sur place pour visiter les parcelles appartenant déjà à A.. Elle a, notamment, constaté que les parcelles de C. comprenaient, outre un chalet, une partie boisée et une partie de champ fleuri, les ruches étant situées au fond d'un des biens-fonds. La parcelle de D. faisait l'objet d'un bail à ferme et était cultivée sur sa quasi-totalité, les ruches se trouvant sous les arbres situés entre une route et la partie cultivée du terrain. La parcelle de E. se divisait en trois secteurs, à savoir des hautes-herbes, un parc et un espace de grands arbres, sous lesquels avaient été placées les ruches. Sur le bien-fonds de F., les ruches avaient été installées le long du champ voisin et en-dessous de grands arbres et, sur celui de B., qui était adjacent à des parcelles agricoles cultivées, du côté de la route d'accès. Les quatre autres parcelles de cette commune accueillait du bétail et les ruches n'étaient pas présentes le jour du transport sur place mais devaient être installées dans le courant de l'été; A. envisageait d'y construire une miellerie mais s'était heurtée à un refus des autorités administratives; un nouveau projet était en cours. A. a ensuite indiqué que ces quatre parcelles ne comportaient pas de ruches, en raison de la présence du bétail, et que celles-ci étaient toutefois situées à quelques centaines de mètres, sur une autre parcelle.

B.

B.a. La Commission foncière a rejeté la requête d'autorisation d'acquérir la parcelle n° *** de la commune de G., par décision du 3 septembre 2024. Elle a relevé que A. avait été qualifiée d'exploitante à titre personnel, par la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève (ci-après: la Cour de justice), au terme d'une procédure judiciaire en lien avec l'acquisition de deux parcelles sises à B. (cause ATA_1). Toutefois, cette qualité devait être examinée lors de chaque nouvelle demande d'acquisition de bien-fonds. Les transports sur place avaient mis en évidence que l'espace nécessaire à l'activité de A. n'excédait pas quelques centaines de m2: au-delà d'une certaine surface nécessaire à l'installation des ruches, les terres n'étaient pas cultivées par l'intéressée mais mises à disposition ou louées à d'autres agriculteurs; elle voulait d'ailleurs maintenir le bail à ferme dont la parcelle litigieuse faisait l'objet. Partant, la qualité d'exploitante à titre personnel ne pouvait pas lui être reconnue pour la parcelle de près de 1.7 hectares de la commune de G. dont seuls quelques centaines de m2 serait utilisés pour les besoins de l'apicultrice.

B.b. Par décision du 18 mars 2025, la Cour de justice de la République et canton de Genève (ci-après: la Cour de justice) a admis le recours de A. et lui a octroyé l'autorisation d'acquérir la parcelle

n° *** de la commune de G.. Le point de savoir si l'engagement de l'intéressée, au stade de sa réplique, à résilier le bail à ferme portant sur ce bien-fonds et à l'exploiter elle-même sous la forme d'une jachère florale était recevable pouvait rester indécis. Dans la cause ATA_1, la Cour de justice avait déjà jugé que l'apiculture faisait partie de l'agriculture, que la qualité d'exploitante à titre personnel pouvait être reconnue à une apicultrice et que A. remplissait les conditions pour être qualifiée de telle. La présente cause était identique: l'intéressée entendait installer sur le terrain litigieux de nouvelles ruches, afin d'accroître sa production; certes, la parcelle en cause était affermée mais un autre bien-fonds appartenant à A. démontrait qu'il était possible d'installer des ruches sur des terres exploitées en cultures, l'apiculture ne requérant pas une grande surface pour installer les ruches; la production agricole de A. semblait répondre à une demande croissante, dans la mesure où son miel était proposé à la vente auprès de magasins de grande surface et plusieurs chaînes de boulangeries et d'hôtels ainsi qu'en vente directe; l'intéressée avait obtenu en 2015 le label d'or pour son miel décerné par la Société I.. Sur la base de ces éléments, les juges précédents ont estimé que A. possédait la qualité d'exploitante à titre personnel au sens du droit foncier rural.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, l'Office fédéral de la justice demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 18 mars 2025 de la Cour de justice et de lui renvoyer la cause, afin que cette autorité complète l'instruction et rende une nouvelle décision.

A. conclut à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. La Commission foncière demande l'admission du recours. La Cour de justice persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt.

Par écriture du 1er juillet 2025, l'Office fédéral de la justice a fait savoir qu'il n'avait pas d'observations supplémentaires à formuler.

Considérant en droit :

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.

Au surplus, le recours en matière de droit public, déposé en temps utile (art. 100 al. 1 et 46 al. 1 let. a 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 recourant requiert la production du dossier cantonal: cette demande est sans objet, la Cour de justice l'ayant transmis au Tribunal fédéral en application de l'art. 102 al. 2 LTF.

3.

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF). Il n'examine cependant la violation de droits fondamentaux que si ce grief a été invoqué et motivé par la partie recourante (cf. art. 106 al. 2 LTF). Le Tribunal fédéral n'est lié ni par les motifs de l'autorité précédente, ni par les moyens des parties; il peut donc admettre le recours en se fondant sur d'autres arguments que ceux invoqués par la recourante, comme il peut le rejeter en opérant une substitution de motifs (ATF 148 V 366 consid. 3.1; 148 II 73 consid. 8.3.1; 146 IV 88 consid. 1.3.2).

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours en matière de droit public ne peut servir à 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 de l'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). À 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 148 I 160 consid. 3; 145 V 188 consid. 2). Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur les critiques de nature appellatoire (ATF 150 I 50 consid. 3.3.1; 148 IV 409 consid. 2.2; 147 IV 73 consid. 4.1.2).

4.

L'objet du litige porte sur la qualité d'exploitante à titre personnel de l'intimée, que la Cour de justice lui a reconnue, contrairement à la Commission foncière; la Cour de justice lui a, par conséquent, octroyé l'autorisation d'acquérir la parcelle n° *** de la commune de G..

5.

Le recourant estime que les faits juridiquement pertinents pour l'examen de la qualité d'exploitante à titre personnel n'ont pas été établis de manière complète, à savoir qu'ils ne permettent pas de juger si l'intimée possède effectivement cette qualité. Il en irait ainsi en lien, d'une part, avec le bail à ferme dont la parcelle litigieuse fait l'objet et que l'intimée entendait initialement conserver et, d'autre part, avec la prairie fleurie que celle-ci avait, devant la Cour de justice, déclaré vouloir créer.

5.1. Les dispositions légales applicables, ainsi que les conditions à remplir pour être qualifiée d'exploitante à titre personnel sont les suivantes.

5.2. L'art. 9 LDFR traite de la notion d'exploitant à titre personnel; il prévoit:

"1 Est exploitant à titre personnel quiconque cultive lui-même les terres agricoles et, s'il s'agit d'une entreprise agricole, dirige personnellement celle-ci.

2 Est capable d'exploiter à titre personnel quiconque a les aptitudes usuellement requises dans l'agriculture de notre pays pour cultiver lui-même les terres agricoles et diriger personnellement une entreprise agricole. "

En vertu de l'art. 61 LDFR, celui qui entend acquérir un immeuble agricole (cf. art. 6 LDFR) doit obtenir une autorisation (al. 1); celle-ci est accordée lorsqu'il n'existe aucun motif de refus (al. 2). L'acquisition d'un immeuble agricole est notamment refusée lorsque l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel (art. 63 al. 1 let. a LDFR).

5.3. L'art. 9 LDFR définit les notions d'exploitant à titre personnel (al. 1) et de capacité d'exploiter à titre personnel (al. 2), distinction qui provient de l'ancien droit successoral paysan (cf. art. 620 et 621 al. 2 aCC). La jurisprudence du Tribunal fédéral en définit plus précisément les contours.

En ce qui concerne l'exploitant à titre personnel, l'art. 9 al. 1 LDFR distingue l'exploitant à titre personnel d'immeubles et l'exploitant à titre personnel d'entreprises agricoles. Pour l'exploitant à titre personnel d'immeubles, qui nous intéresse ici dès lors qu'est en cause l'acquisition d'un immeuble et pas d'une entreprise agricole, il suffit que l'exploitant cultive personnellement les terres. Pour des immeubles nouvellement acquis, ou plus précisément que la personne intéressée n'exploite pas encore (par exemple en tant que fermier), celle-ci doit s'engager à cultiver personnellement les terrains qu'elle entend acquérir; s'agissant d'un fait futur, il lui suffit de rendre ce comportement simplement vraisemblable, ce qui peut être le cas par la simple mise en évidence d'attaches actuelles ou passées avec l'agriculture (ATF 150 II 168 consid. 4.1.3 et les arrêts cités).

Quant à la capacité d'exploiter à titre personnel (art. 9 al. 2 LDFR), elle suppose que la personne intéressée possède la moyenne des qualités tant professionnelles que morales et physiques qui, d'après les usages propres à l'agriculture, sont requises pour exploiter de façon convenable un domaine agricole (ATF 150 II 168 consid. 4.1.3; 110 II 488 consid. 5). Une telle capacité n'existe, en règle générale, que si la personne a fréquenté une école d'agriculture (pour plus de détails: YVES DONZALLAZ, Traité de droit agraire suisse: droit public et droit privé, Tome 2, 2006, n° 3215 ss, p. 584) ou, suivant les cas, si elle a déjà exploité dans les règles de l'art un immeuble comparable à celui qu'elle entend acquérir (ATF 150 II 168 consid. 4.1.3 et les arrêts cités). Seule celle qui est au bénéfice d'une formation ou de connaissances pratiques suffisantes, au plus tard au moment où la décision d'autorisation doit être prise, peut se voir octroyer une autorisation d'acquérir (arrêt 5A.17/2006 du 21 décembre 2006 consid. 2.4.1).

Pour être qualifiée d'exploitante à titre personnel, condition nécessaire pour acquérir un immeuble ou une entreprise agricole, la personne concernée doit remplir les critères de l'art. 9 al. 1 et al. 2 LDFR.

5.4. En préambule, il convient de relever que l'apiculture représente une activité agricole, ayant notamment pour but la production d'une denrée alimentaire, le miel, et reposant sur l'élevage et la garde d'abeilles (cf. Message du 12 février 2020 relatif à l'évolution future de la Politique agricole à partir de 2022, FF 2020 3851 ss, ch. 5.1.1.3 p. 3925; cf. art. 3 al. 1 let. a et al. 4 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture [loi sur l'agriculture, LAgr; RS 910.1]; cf. aussi EDUARD HOFER, in: Das bäuerliche Bodenrecht, 2e éd., 2011, n° 37c ad Remarques préliminaires aux art. 6-10; THIERRY LARGEY, L'apiculteur-trice face au droit public, in: Procédure administrative, territoire, patrimoine et autres horizons, 2024, p. 272).

5.5. En l'espèce, il ne fait aucun doute que l'intimée, au regard des compétences acquises depuis plusieurs années en tant qu'apicultrice, du nombre de ruches détenues (environ 500) et de l'activité commerciale déployée par celle-ci, qui fournit son miel à de nombreux points de vente, possède la capacité d'exploiter à titre personnel (cf. art. 9 al. 2 LDFR) en lien avec l'activité d'apicultrice.

Il convient d'encore examiner si elle remplit la qualité d'exploitante à titre personnel d'immeubles au sens de l'art. 9 al. 1 LDFR.

5.6. Cette qualité d'exploitante doit être examinée en lien avec le bien-fonds pour lequel une autorisation d'acquérir est requise. La surface nécessaire à l'utilisation prévue sur l'immeuble agricole convoité, par rapport à la surface totale de celui-ci, ne constitue pas un critère de refus de l'autorisation d'acquérir, compte tenu du fait que les motifs de refus prévus à l'art. 63 al. 1 LDFR sont exhaustifs et que le périmètre utilisé n'y figure pas. En revanche, la surface d'un bien-fonds doit être prise en considération dans la détermination de la qualité d'exploitant à titre personnel, dès lors que cette qualité doit exister pour l'entier du terrain considéré (arrêt 2C_855/2008 du 11 décembre 2009 consid. 3.3).

5.7. En l'espèce, il s'agit d'une parcelle d'une superficie de 16'880 m² sise en zone agricole. Or, il apparaît que seule une petite partie de celle-ci est nécessaire à l'intimée pour y installer ses ruches. Ce bien-fonds est actuellement affermé et l'intimée avait, ainsi, initialement déclaré vouloir maintenir le bail à ferme, soulignant que l'activité de l'agriculteur ne la gênait pas dans son travail d'apicultrice. Cette seule constatation suffit à conclure que, dans un tel cas de figure, l'intimée ne possède pas la qualité d'exploitante à titre personnel de l'immeuble visé, puisqu'elle-même ne cultivera pas la majeure partie de la parcelle et qu'elle la fera exploiter par un tiers. Son activité sur une minime portion de ce bien-fonds ne saurait la lui conférer.

5.8. Il pourrait en aller différemment si l'intimée exploitait une prairie fleurie sur la parcelle litigieuse, comme elle a déclaré, dans un second temps, vouloir le faire. Toutefois, la personne qui entend acquérir un immeuble agricole doit établir qu'elle va travailler elle-même la terre et effectuer une partie substantielle du travail, à savoir, dans le cas d'une prairie fleurie, la semence, la fauche et la récolte. Ce travail nécessite des machines et des compétences qui sont différentes de celles nécessaires pour l'apiculture. Il apparaît, d'ailleurs, qu'une telle activité requiert un soin particulier au moment de la fauche, pour éviter de tuer les abeilles (<https://abeilles.ch/apiculture/concept-dexploitation-aide-memoire/>, sous: influence de l'environnement, n° 3.3 Éviter les pertes d'abeilles dues au fauchage). Si l'arrêt attaqué mentionne qu'à terme l'intimée entend semer une jachère florale, il ne contient aucune information permettant de déterminer si la recourante veut procéder à ces travaux elle-même et si elle en a les capacités, comme le souligne le recourant. Il ressort néanmoins de cet arrêt que l'intimée est déjà propriétaire d'une parcelle sur laquelle se trouve un champ fleuri (cf. supra, partie "Faits", let. A). Il n'est donc pas exclu que tel soit le cas. Il convient, par conséquent, de renvoyer la cause à la Cour de justice, afin qu'elle instruisse ce point et détermine si la recourante peut être qualifiée d'exploitante à titre personnel dans le cadre de l'exploitation d'une prairie fleurie.

5.9. On peut encore relever que la loi sur l'agriculture a été modifiée et inclut expressément l'apiculture en qualité d'activité agricole (modification du 22 juin 2007 de ladite loi; RO 2007 6095). L'apiculture est, ainsi, soumise à cette loi pour les trois domaines mentionnés à l'art. 3 al. 4 L'Agr(Message du 12 février 2020 relatif à l'évolution future de la Politique agricole à partir de 2022; FF 2020 3851 ss, ch. 5.1.1.3 p. 3925). L'équivalent n'a pas été opéré en droit foncier rural. En l'état actuel de la loi sur le droit foncier rural, il est évident qu'il est difficile pour une apicultrice d'être considérée comme une exploitante à titre personnel, au sens de l'art. 9 al. 1 LDFR. En effet, comme le retient l'arrêt attaqué, l'apiculture a ceci de particulier qu'elle nécessite un besoin limité en terres pour installer les ruches. Le seul cas de figure où l'apicultrice pourrait être qualifiée de telle (sans prendre en considération l'éventuelle exploitation d'une prairie fleurie qui ne relève pas de l'apiculture en soi) serait celui d'une parcelle d'une surface plus ou moins équivalente à la superficie nécessaire pour

entreposer des ruches et une aire environnante appropriée. Dans de telles conditions, la parcelle serait totalement occupée par l'activité agricole d'apiculture et, partant, la condition liée à la qualité d'exploitante, au sens de l'art. 9 al. 1 LDFR, serait remplie. La loi sur le droit foncier rural n'a pas été pensée pour les apiculteurs, quand bien même il s'agit d'une activité agricole, et il n'appartient pas au Tribunal fédéral d'adapter la notion d'exploitant à titre personnel à ceux-ci, afin qu'ils en remplissent les conditions.

6.

Au regard ce qui précède, le recours doit être admis et l'arrêt du 18 mars 2025 de la Cour de justice est annulé. La cause lui est renvoyée, afin qu'elle instruisse la cause et détermine si la recourante peut être qualifiée d'exploitante à titre personnel dans le cadre de l'exploitation d'une prairie fleurie.

7.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de l'intimée qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). L'Office fédéral de la justice, qui obtient gain de cause dans l'exercice de ses attributions officielles, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis et l'arrêt du 18 mars 2025 de la Cour de justice de la République et canton de Genève est annulé. La cause est renvoyée à cette autorité, afin qu'elle rende une nouvelle décision, après avoir instruit la cause.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de l'intimée.

3.

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

Lausanne, le 22 octobre 2025

Au nom de la IIe Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : F. Aubry Girardin

La Greffière : E. Jolidon