

Tribunal fédéral – 2C_464/2025

II^e Cour de droit public

Arrêt du 5 mai 2026

Bundesgericht – 2C_464/2025

II. öffentliche Abteilung

Urteile vom 5. Mai 2026

Droit foncier rural

Bäuerliches Bodenrecht

**Autorisation pour
constituer une servitude
sur un immeuble agricole**
*Bewilligung zur Errichtung
einer Dienstbarkeit auf
einem landwirtschaftlichen
Grundstück*

art. 61, 64 LDFR

Art. 61, 64 BGBB



Autorisation pour constituer une servitude sur un immeuble agricole – Rappel des principes. La constitution d'une servitude peut représenter un acte juridique équivalant économiquement à un transfert de la propriété au sens de l'art. 61 al. 3 LDFR. Il en va ainsi d'une servitude permettant de déposer des matériaux (décharge) sur la totalité d'un bien-fonds agricole, quand bien même celle-ci est limitée à une douzaine d'années. Il en va de même d'une servitude limitée à 30 ans qui comprend le droit d'extraire du sable, du gravier et des matériaux d'excavation sur l'ensemble de la parcelle concernée. En l'espèce, l'inscription d'une servitude foncière, sans durée limitée, portant sur l'usage d'un jardin prévu sur une surface de 750m², soit 15% d'un immeuble agricole, est soumise à autorisation (consid. 5.2). L'autorisation doit être refusée, faute de justes motifs au sens de l'art. 64 LDFR (consid. 6).

Bewilligung zur Errichtung einer Dienstbarkeit auf einem landwirtschaftlichen Grundstück – Wiederholung der Grundsätze. Die Errichtung einer Dienstbarkeit kann ein Rechtsgeschäft darstellen, das wirtschaftlich einer Eigentumsübertragung im Sinne von Art. 61 Abs. 3 BGBB gleichkommt. Dies gilt für eine Dienstbarkeit, die das Ablagern von Material (Deponie) auf dem gesamten landwirtschaftlichen Grundstück gestattet, selbst wenn sie auf rund zwölf Jahre befristet ist. Dasselbe gilt für eine auf 30 Jahre befristete Dienstbarkeit, die das Recht umfasst, auf der gesamten betroffenen Parzelle Sand, Kies und Aushubmaterial abzubauen. Im vorliegenden Fall unterliegt die Eintragung einer unbefristeten Grunddienstbarkeit, die die Nutzung als Garten auf einer Fläche von 750 m² – mithin 15% eines landwirtschaftlichen Grundstücks – zum Gegenstand hat, der Bewilligungspflicht (E. 5.2). Die Bewilligung ist mangels wichtiger Gründe im Sinne von Art. 64 BGBB zu verweigern (E. 6).

Composition

Mmes et M. les Juges fédéraux

Aubry Girardin, Présidente,

Donzallaz et Ryter.

Greffière : Mme Jolidon.

Participants à la procédure

1. A.,

2. B.,

tous les deux représentés par Me Mattia Deberti, avocat,

recourants,

contre

Commission foncière agricole du canton de Genève,
intimée.

Objet

Droit foncier rural,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, du 24 juin 2025 (ATA/693/2025).

Faits :

A.

A.a. A. est propriétaire des parcelles n° 915 et 3174, sises sur la commune de Bardonnex et colloquées en zone 4B protégée. Un bâtiment d'habitation est érigé sur chacune d'elles.

C. était propriétaire de la parcelle n° 13490 de la même commune, située à l'est des bien-fonds susmentionnés, d'une surface de 5'024 m², dont 4'934 m² se trouvent en zone agricole et 90 m² en zone 4B protégée (cf. plan ci-dessous sous let. A.c: la parcelle n° 13490, qui a été par la suite morcelée, correspond aux parcelles n° 4812 et 4813). Ce terrain ne comprend aucune construction.

A.b. En date du 18 octobre 2019, C. a adressé à la Commission foncière agricole de la République et canton de Genève (ci-après: la Commission foncière agricole), une requête visant à soustraire une partie de la parcelle n° 13490 du champ d'application du droit foncier rural; elle a fait savoir, par la suite, qu'elle entendait établir un plan de division de cette parcelle suivant les limites des zones d'affectation et demander la soustraction de la partie qui était utilisée comme jardin d'agrément depuis 1964 et qui se situait à la fois en zone 4B protégée (90 m²) et en zone agricole (cf. plan ci-dessous sous let. A.c: la partie utilisée comme jardin d'agrément correspond à la parcelle n° 4812 et à la partie hachurée de la parcelle n° 4813).

Par ordonnance préparatoire n° 3 du 21 avril 2020, la Commission foncière agricole a souligné que la parcelle n° 13490 avait été incluse dans un remaniement parcellaire et qu'en conséquence son morcellement devait être autorisé par l'Office cantonal de l'agriculture et de la nature de la République et canton de Genève (ci-après: l'Office de l'agriculture); cet office a rejeté la requête, par décision du 14 janvier 2021, le morcellement étant interdit dans une telle situation; il a notamment relevé que la partie du bien-fonds litigieux servant de jardin d'agrément était apte à être utilisée à des fins agricoles, comme pâturage ou prairie de fauche, et que sa seule utilisation comme jardin, même pendant une

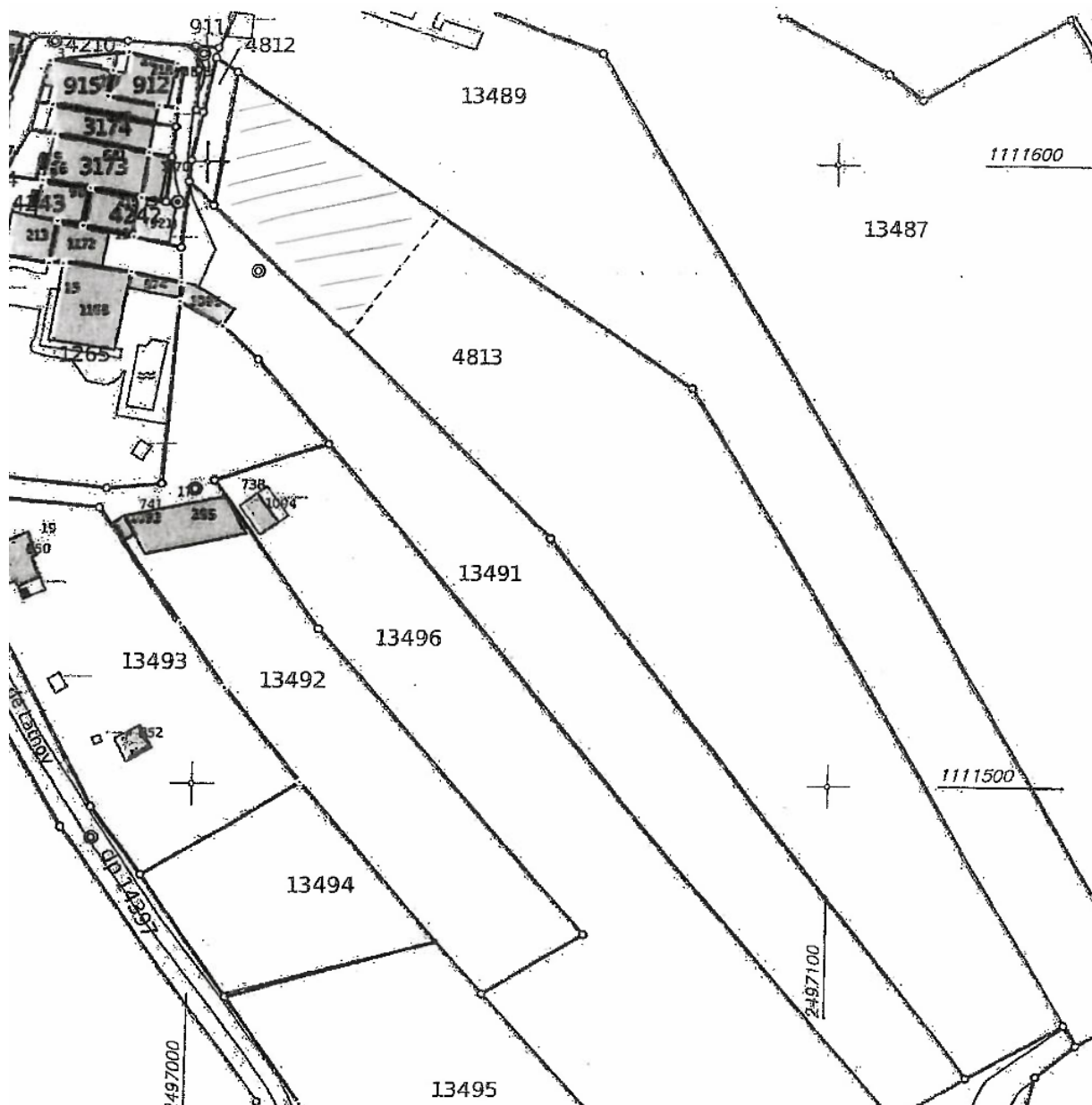
période prolongée, ne pouvait constituer un juste motif permettant de déroger à l'interdiction de morceler. Compte tenu de ce refus, la Commission foncière agricole a, dans une décision du 9 mars 2021, rejeté la demande de soustraction au droit foncier rural de la partie concernée de la parcelle n° 13490 de la commune de Bardonnex.

Le 11 mai 2021, la Commission foncière agricole a autorisé B., exploitant agricole à titre personnel, à acquérir la parcelle n° 13490, vendue par C..

A.c. Le 3 septembre 2021, A. et B. ont déposé, devant la Commission foncière agricole, une demande d'autorisation pour constituer une servitude d'usage de jardin sur une partie de la parcelle n° 13490 en faveur des parcelles nos 915 et 3174.

Selon l'acte notarié du 29 septembre 2021 "Division et vente immobilière par Monsieur B. à Madame A." et le plan de servitude du 16 juillet 2021 (cf. ci-dessous) y annexé, la parcelle n° 13490 a été divisée selon les limites des zones d'affectation en deux nouvelles parcelles; la partie colloquée en zone 4B protégée, de 90 m², devenait la parcelle n° 4812, tandis que la surface restante, sise en zone agricole, de 4'934 m², portait le n° 4813; toujours selon l'acte notarié, cette opération n'avait pas besoin d'être autorisée, dès lors que la division était réalisée en limites de zones et que la nouvelle parcelle n° 4812, située exclusivement en zone 4B protégée, ne dépendait d'aucune entreprise agricole; B. conservait pour son usage propre la parcelle agricole n° 4813 et vendait à A. le bien-fonds n° 4812, pour la somme de 18'000 fr.

Le projet de constitution de servitude entre B. et A. prévoyait une servitude d'usage de jardin sur la parcelle n° 4813 (partie hachurée sur le plan ci-dessous). L'usage accordé était exclusif et les frais d'entretien du jardin seraient à la charge des fonds dominants. Selon le plan annexé, la partie destinée à l'usage de jardin correspond à 1/5e de la parcelle n° 4'813, à savoir un peu moins de 1'000 m²; la partie concernée par la servitude est située au nord de la parcelle; elle est entourée, au nord et au sud, de parcelles situées en zone agricole, vierges de toute habitation; à l'est s'étend le reste de la parcelle n° 4813; à l'ouest, se trouve la parcelle n° 4812 qui est elle-même contiguë à des bâtiments d'habitation.



La Commission foncière agricole a, par décision du 12 octobre 2021, rejeté la requête de constitution d'une servitude d'usage de jardin sur la parcelle n° 4813, jugeant que celle-ci était matériellement équivalente à une division parcellaire.

Par arrêt du 10 mai 2022, 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 du 3 décembre 2021 de A. et B. à l'encontre de la décision du 12 octobre 2021 de la Commission foncière agricole. Elle a en substance considéré que la création d'une telle servitude aurait pour effet de rattacher l'usage d'un terrain agricole à des habitations sans aucun lien avec l'agriculture pour une durée indéterminée et sans frais; cette opération aurait donc pour résultat et effet de contourner les refus de morcellement de l'Office de l'agriculture respectivement de soustraction au droit foncier rural de la Commission foncière agricole préalablement prononcés (cf. *supra* let. A.b).

Le Tribunal fédéral a admis le recours interjeté par A. et B. contre l'arrêt du 10 mai 2022 de la Cour de justice, par arrêt du 12 janvier 2024 (cause 2C_483/2022). Il l'a annulé et a renvoyé la cause à l'autorité précédente, afin notamment qu'elle complète les faits s'agissant de la portée de la servitude d'usage du jardin et rende une nouvelle décision quant à la soumission de la constitution de cette servitude à autorisation.

A.d. À la suite de cet arrêt, la Cour de justice a, en date du 27 février 2024, partiellement admis le recours du 3 décembre 2021 de A. et B. et, conformément à la requête des parties, a renvoyé la cause à la Commission foncière agricole pour complément d'instruction et nouvelle décision.

B.

B.a. Par décision du 11 juin 2024, la Commission foncière agricole a rejeté la requête d'octroi d'autorisation en lien avec la constitution de la servitude d'usage de jardin, qui ne devait pas prendre la forme d'un droit distinct et permanent, sur la parcelle litigieuse en faveur des fonds dominants n os 915 et 3'174 la commune de Bardonnex.

B.b. La Cour de justice a rejeté le recours de A. et B. à l'encontre de la décision du 11 juin 2024 de la Commission foncière agricole, par arrêt du 24 juin 2025. Elle a en substance considéré que la constitution de la servitude d'usage de jardin restreignait, sans limite dans le temps, le propriétaire foncier dans ses droits, notamment d'en user, d'en jouir, de la cultiver, d'en récolter les fruits et avait en conséquence les mêmes effets économiques qu'une aliénation; l'acte juridique en cause était ainsi équivalent à un transfert de propriété au sens de la disposition topique du droit foncier rural et nécessitait donc une autorisation. En outre, dans sa décision du 9 mars 2021, la Commission foncière agricole avait refusé la soustraction au droit foncier rural de la surface de la parcelle litigieuse servant de jardin d'agrément. Finalement, cette commission avait autorisé B. à acquérir le bien-fonds en cause, en date du 11 mai 2021, dès lors qu'il était exploitant à titre personnel; l'obligation du propriétaire de s'en occuper lui-même n'était pas conciliable avec la constitution de la servitude souhaitée.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. et B. demandent au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt du 24 juin 2025 de la Cour de justice et d'autoriser la constitution d'une servitude d'usage de jardin sur la parcelle n° 4813 de la commune de Bardonnex au profit des parcelles n os 915 et 3174 de cette commune, conformément au projet d'acte notarial et au plan de servitude des 16 juillet et 31 août 2021; subsidiairement, de renvoyer la cause à la Cour de justice pour une nouvelle décision dans le sens des considérants.

La Commission foncière agricole persiste dans sa décision du 11 juin 2024. L'Office fédéral de l'agriculture est d'avis que, compte tenu des circonstances du présent cas, la constitution de la servitude doit être considérée comme un transfert de propriété au sens de la disposition topique du droit foncier rural; cette constitution ne serait pas non plus conciliable avec l'obligation de l'acquéreur d'exploiter personnellement la parcelle litigieuse; au surplus, il y avait lieu de refuser la constitution d'une telle servitude lorsqu'elle avait pour effet de contourner une décision relative à l'interdiction de morceler.

Considérant en droit :

1.

Le recours en matière de droit public, déposé en temps utile (art. 100 al. 1 et 46 al. 1 let. b LTF) et en la forme prévue (art. 42 LTF) à l'encontre d'un arrêt final (art. 90 LTF) 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), par les intéressés qui ont la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF), est recevable (cf. également art. 89 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural [LDFR; RS 211.412.11]).

2.

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), tout en étant lié par son arrêt de renvoi du 12 janvier 2024 (cause 2C_483/2022; cf. *supra* "Faits", let. A.c) (**ATF 140 III 466** consid. 4.2.1; **135 III 334** consid. 2; **133 III 201** consid. 4.2 in fine; **125 III 421** consid. 2a). Il y procède en se fondant sur les faits constatés par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF.

3.

L'objet du litige porte sur le point de savoir si la servitude d'usage de jardin prévue sur une partie de l'immeuble agricole litigieux est soumise à autorisation, ce qui revient à déterminer si elle possède les mêmes effets économiques qu'une aliénation; dans un tel cas, elle serait équivalente à un transfert de propriété au sens de l'art. 61 al. 3 LDFR et soumise à autorisation.

4.

Les recourants allèguent que l'arrêt attaqué viole l'art. 61 al. 3 LDFR. De façon générale, la servitude n'aurait, par définition, pas de limite dans le temps car elle ne procurerait qu'une utilisation partielle de l'immeuble grevé. En l'espèce, elle ne porterait que sur 750 m², ce qui correspondrait à environ 15 % de la surface totale de l'immeuble agricole concerné. Cette surface serait négligeable, ce d'autant plus qu'elle aurait perdu toute vocation agricole depuis des décennies; en effet, elle serait boisée, ne figurerait pas dans les surfaces d'assolement et ne pourrait pas être exploitée de manière rationnelle.

4.1. Selon l'art. 61 LDFR, celui qui entend acquérir une entreprise ou un immeuble agricole doit obtenir une autorisation (al. 1); l'autorisation est accordée lorsqu'il n'existe aucun motif de refus (al. 2); sont des acquisitions, le transfert de la propriété, ainsi que tout autre acte juridique équivalant économiquement à un transfert de la propriété (al. 3).

La loi n'énumère pas les actes juridiques équivalant économiquement à un transfert de la propriété, pas plus qu'elle ne cite d'exemples. Ces actes se définissent au cas par cas. Selon la jurisprudence, l'élément déterminant est le but économique visé par les relations juridiques convenues entre les parties, ainsi que le point de savoir si l'acte juridique conclu par celles-ci confère à l'acquéreur, dans ses effets, une position similaire à celle d'un propriétaire sur l'immeuble respectivement l'entreprise agricole qui (compte tenu des objectifs de politique structurelle et de politique de la propriété de la procédure d'autorisation) puissent expliquer un tel procédé (cf. arrêt 2C_647/2023 du 4 septembre 2024 consid. 7.1 et l'auteur cité). La constitution d'une servitude peut représenter un acte juridique équivalant économiquement à un transfert de la propriété au sens de l'art. 61 al. 3 LDFR. Il en va ainsi d'une servitude permettant de déposer des matériaux (décharge) sur la totalité d'un bien-fonds agricole, quand bien même celle-ci est limitée dans la durée (une douzaine d'années) (arrêt 2C_647/2023 précité consid. 7.5). Il en va de même d'une servitude limitée dans le temps (environs 30 ans) qui comprend le droit d'extraire du sable, du gravier et de matériaux d'excavation sur l'ensemble de la parcelle concernée (arrêt 2C_157/2017 du 12 septembre 2017 consid. 4.2).

4.2. En l'espèce, selon les faits de l'arrêt attaqué, la servitude d'usage de jardin est prévue sur la parcelle litigieuse d'une surface de 4'934 m² en faveur des fonds dominants n os 915 et 3174 de la commune de Bardonnex. Aucune limite de durée n'est fixée. La servitude s'étend sur environ 15 % du fonds servant, ce qui représenterait quelque 750 m². L'arrêt attaqué ne décrivant pas les modalités d'exercice de la servitude, il semble que rien n'a été prévu à ce sujet.

5.

Il s'agit donc de déterminer si la servitude d'usage de jardin envisagée doit être considérée comme un acte juridique équivalant économiquement à un transfert de la propriété au sens de l'art. 61 al. 3 LDFR.

5.1. Il convient de tout d'abord relever que cette servitude ne prendra pas la forme d'un droit distinct et permanent. Elle ne représente dès lors pas un immeuble au sens de l'art. 655 al. 2 ch. 2 CC et ne tombe pas dans le champ d'application de l'art. 61 LDFR, sous cet angle.

On constate ensuite que n'est pas en cause une servitude personnelle proprement dite (indissolublement liée à la personne de sa titulaire) au profit de la recourante 1, servitude qui serait donc incessible et intransmissible (ATF 143 II 402 consid. 6.2; 133 III 311 consid. 4.2.2). **La servitude litigieuse est une servitude foncière d'utilisation de jardin que la personne propriétaire du fonds dominant pourra exercer sans limite de temps, le projet d'acte constitutif n'en prévoyant pas. À cet égard, dans la mesure où les recourants soulignent qu'une servitude peut être constituée sans une telle limite, il faut préciser qu'elle peut aussi l'être avec une limite temporelle et que cet élément est important pour déterminer si l'acte juridique convenu est équivalant économiquement à un transfert de la propriété au sens de l'art. 61 al. 3 LDFR. Or, aucune durée déterminée n'a été prévue en l'espèce. Avec cette servitude, le recourant 2 renonce donc complètement à exploiter cette surface et à en récolter les fruits et ce indéfiniment. Il ne pourra plus entreprendre quoi que ce soit qui empêche ou entrave l'exercice de ce droit réel limité (cf. art. 737 al. 3 CC). Le projet de constitution de la servitude précise d'ailleurs que l'usage du jardin est accordé à titre exclusif. La recourante 1 est ainsi placée dans la position d'une propriétaire sur le long terme. En outre, si la surface concernée n'occupe que 15 % de la totalité de la parcelle litigieuse, on ne peut que rejoindre les juges précédents qui ont estimé que les (environs) 750 m² en cause représentent une superficie qui n'est malgré tout pas négligeable.**

5.2. Les recourants allèguent que le terrain concerné ne figure pas dans les surfaces d'assolement. Cet argument n'est toutefois pas pertinent dans le cadre de l'analyse tendant à déterminer si un acte juridique est équivalant économiquement à un transfert de la propriété (cf. art. 61 al. 3 LDFR). Il en va de même en tant qu'ils font valoir que la surface litigieuse est inutile au recourant 2 car celle-ci aurait perdu toute vocation agricole depuis des décennies. Il convient toutefois de constater que la parcelle n° 4813 constitue un immeuble agricole et que cette surface possède aussi un caractère agricole quand bien même elle est utilisée comme jardin d'agrément depuis des dizaines d'années. À ce propos, la décision du 14 janvier 2021 de l'Office de l'agriculture (cf. *supra* "Faits", let. A.b), prise dans le cadre d'une demande de morcellement, relevait que la partie servant de jardin d'agrément était apte à être exploitée à des fins agricoles, comme pâturage ou prairie de fauche. On notera que le présent cas se distingue de celui ayant fait l'objet de l'ATF 139 III 327 où la parcelle concernée comportait non seulement de nombreux arbres d'ornement, une haie et un verger, mais également une piscine dont la construction avait été autorisée par le département compétent. Il sied encore de relever que, lorsqu'un propriétaire estime qu'une partie de son immeuble agricole ne plus être qualifiée de tel car elle n'est plus appropriée à un usage agricole (cf. art. 6 al. 1 LDFR), il peut demander la soustraction de celle-ci au champ d'application du droit foncier rural par le biais d'une autorisation de morcellement. L'ancienne propriétaire de la parcelle avait d'ailleurs procédé de la sorte (cf. *supra* "Faits" let. A.b); or, cette requête avait été refusée par l'Office de l'agriculture, par décision du 14 janvier 2021, au motif que la parcelle litigieuse était issue d'un remaniement

parcellaire, ce qui interdisait en principe un morcellement, et que la seule utilisation d'une partie de celle-ci en tant que jardin (partie qualifiée d'agricole), même pendant une période prolongée, ne pouvait constituer un juste motif permettant de déroger à l'interdiction de morceler.

5.3. Au regard des éléments qui précèdent, la Cour de justice n'a pas violé l'art. 61 al. 3 LDFR, en jugeant que la servitude d'usage de jardin litigieuse représente un acte juridique équivalant économiquement à transfert de propriété au sens de cette disposition.

6.

L'acquisition de la servitude par la recourante 1 est, par conséquent, soumise à autorisation. Celle-ci n'étant pas exploitante à titre personnel, l'autorisation d'acquérir ne peut lui être accordée que si un des justes motifs énoncés à l'art. 64 LDFR, permettant d'octroyer une autorisation d'acquérir à une personne qui ne revêt pas cette qualité, est réalisé. On ne perçoit pas que tel serait le cas et les recourants ne le soutiennent d'ailleurs pas.

7.

Les considérants qui précèdent suffisent à sceller le sort du recours. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner si la constitution de la servitude est compatible avec l'autorisation d'acquérir la parcelle n° 4813 octroyée au recourant 2 le 11 mai 2021, comme le soutiennent les recourants. On relèvera uniquement que cela est douteux, puisque le recourant 2 a obtenu cette autorisation grâce à sa qualité d'exploitant à titre personnel; or, lors de l'acquisition d'un immeuble agricole, l'exploitant s'engage à cultiver lui-même le bien-fonds sur le long terme (cf. ATF 150 II 168 consid. 4.1.3 et 4.5), ce qui ne serait pas le cas de la surface faisant l'objet de la servitude souhaitée. De plus, la demande de constitution de servitude a été formée en date du 3 septembre 2021, à savoir seulement quatre mois après l'octroi de l'autorisation d'acquérir la parcelle n°13490 au recourant 2, ce qui fait douter de la bonne foi de celui-ci.

8.

Compte tenu de ce qui précède, le recours est rejeté.

Succombant, les recourants doivent supporter les frais judiciaires solidairement entre eux (art. 66 al. 1 et 5 LTF). La Commission foncière agricole, qui agit dans l'exercice de ses attributions officielles, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge des recourants solidairement entre eux.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire des recourants, à la Commission foncière agricole 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 5 mai 2026

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

La Présidente : F. Aubry Girardin

La Greffière : E. Jolidon