

BGE 150 II 48

Bundesgericht (BGE), 2023-11-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_150_II_48

FR: ATF 150 II 48

IT: DTF 150 II 48

Regeste

Regeste Art. 16a Abs. 3 RPG; Art. 38 RPV; Pflicht zur Errichtung einer Spezial- oder Intensivlandwirtschaftszone auf dem Weg der Nutzungsplanung. Entstehung von Art. 16a Abs. 3 RPG und Definition der Speziallandwirtschaftszone (E. 2.4). Es obliegt den Kantonen, in ihrer Gesetzgebung und/oder im kantonalen Richtplan die Anforderungen und Kriterien für die Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen festzulegen (Art. 38 RPV) (E. 2.5.1). Die konkrete Festlegung einer Speziallandwirtschaftszone und ihrer Nutzung hat nach Art. 16a Abs. 3 RPG auf dem Weg der Nutzungsplanung zu erfolgen (E. 2.5.2-2.5.4), nach dem Recht des Kantons Genf mittels des sog. "plan localisé agricole" (E. 2.5.5). Andernfalls bleiben Bauten, die über das hinausgehen, was die innere Aufstockung zulässt (Art. 16a Abs. 2 RPG), in der Landwirtschaftszone zonenwidrig (E. 2.6).

Regeste Art. 16a al. 3 LAT; art. 38 OAT; obligation d'adopter une planification d'affectation pour l'établissement d'une zone agricole spéciale ou d'agriculture intensive. Genèse de l'art. 16a al. 3 LAT et définition de la zone agricole spéciale (consid. 2.4). Il appartient aux cantons de définir les exigences et les critères applicables à la délimitation des zones agricoles spéciales dans leur législation et/ou dans le plan directeur cantonal (art. 38 OAT) (consid. 2.5.1). Pour la détermination et l'affectation concrète de terrains à la zone agricole spéciale, l'art. 16a al. 3 LAT exige encore l'adoption d'une planification d'affectation (consid. 2.5.2-2.5.4), en droit genevois, un plan localisé agricole (consid. 2.5.5). A défaut, les constructions allant au-delà de ce qu'autorise le développement interne (art. 16a al. 2 LAT) demeurent contraires à la zone agricole (consid. 2.6).

Regesto Art. 16a cpv. 3 LPT; art. 38 OPT; obbligo di adottare un piano di utilizzazione per stabilire una zona agricola speciale o di agricoltura intensiva. Genesi dell'art. 16a cpv. 3 LPT e definizione della zona agricola speciale (consid. 2.4). Spetta ai Cantoni definire, nella loro legislazione e/o nel piano direttore cantonale, le esigenze e i criteri applicabili alla delimitazione delle zone agricole speciali (art. 38 OPT) (consid. 2.5.1). Per la determinazione e la destinazione concreta dei terreni alla zona agricola speciale, l'art. 16a cpv. 3 LPT esige inoltre l'adozione di un piano di utilizzazione (consid. 2.5.2-2.5.4), nel diritto ginevrino un piano agricolo localizzato (consid. 2.5.5). In mancanza di ciò, le costruzioni che vanno oltre quanto consentito dall'ampliamento interno dell'azienda agricola (art. 16a cpv. 2 LPT) rimangono contrarie alla zona agricola (consid. 2.6).

Erwägungen

E. 2

qu'autorise l' art. 37 al. 1 OAT au titre du développement interne. Le projet ne peut dès lors pas non plus être admis en application de l' art. 16a al. 2 LAT . Seul entre ainsi en ligne de compte l' art. 16a al. 3 LAT , qui ne distingue d'ailleurs pas la transformation de

constructions existantes des constructions nouvelles. En tant que tel, le projet ne porte d'ailleurs pas sur le maintien de la construction existante et sa surélévation, mais sur sa suppression et la réalisation d'une nouvelle serre d'une hauteur supérieure. Dès lors que le projet doit s'implanter dans une zone agricole appropriée (art. 16a al. 3 LAT), le régime dérogatoire de l' art. 24c LAT ne lui est pas non plus applicable: cette disposition s'applique uniquement aux constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et qui sont devenues non conformes à l'affectation de la zone (cf. RUDOLF MUGGLI, in Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, n° 19 ad art. 24c LAT ; voir également arrêt 1A.187/1998 du 19 mars 1999 consid. 2a; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, n os 1 et 4 ad art. 16a LAT).

E. 2.1

Aux termes de l' art. 16 al. 1 LAT , les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole. Elles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (let. a), ainsi que les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (let. b). Selon l' art. 16a LAT , les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone; le Conseil fédéral règle les modalités (al. 2). Les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et BGE 150 II 48 S. 51 autorisées lorsqu'elles seront implantées dans une partie de la zone agricole que le canton a désignée à cet effet moyennant une procédure de planification (al. 3). L'art. 37 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) précise que l'édification de constructions et installations destinées à la culture maraîchère et à l'horticulture selon un mode de production indépendant du sol est réputée développement interne (art. 16a al. 2 LAT) si la surface de production indépendante du sol n'excède pas 35 % de la surface maraîchère ou horticole cultivée et n'est pas supérieure à 5'000 m

E. 2.2

La Cour de justice, faisant sienne la position du département, a retenu l'application par analogie des art. 24c LAT et 42 OAT; le projet portait sur la surélévation d'une construction existante et l'emprise au sol, par rapport à la situation actuelle, serait réduite. L'instance précédente a également fait le parallèle avec l' art. 2 al. 2 let . c de la loi genevoise générale du 29 juin 1957 sur les zones de développement (LGZD; rs/GE L 1 35), prévoyant qu'en zone de développement, il pouvait être dérogé à l'adoption d'un plan localisé de quartier dans un périmètre densément bâti; or, les parcelles litigieuses se trouvaient déjà en zone agricole spéciale (selon le plan directeur cantonal, cf. consid. 2.5 ci-dessous), dans un périmètre où de nombreuses serres avaient été édifiées avant que ne soit imposée l'obligation de prévoir un PLA pour ce genre de constructions. Aucun des intérêts poursuivis par la LAT n'était par ailleurs lésé. Les recourants n'avaient enfin pas démontré que leurs intérêts privés seraient mis en péril. Dans ces conditions, la voie de la planification spéciale n'avait pas à être mise en oeuvre, "ce d'autant qu'il apparaissait très clairement qu'elle n'apporterait de toute manière aucune plus-value". Sur le plan formel et

quoi qu'en disent les recourants, de telles explications leur permettraient de comprendre le raisonnement de la Cour de justice; le résumé de la réponse du 21 juin 2022 du département qu'ils présentent céans atteste au demeurant de cette compréhension. L'instance précédente ne s'est du reste pas limitée à BGE 150 II 48 S. 52 renvoyer à la position du département, mais a pris soin de la détailler dans son arrêt, avant de la faire sienne. Ces explications assuraient ainsi aux recourants de pouvoir recourir en toute connaissance de cause, répondant en cela aux exigences de motivation déduites de l' art. 29 al. 2 Cst (cf. ATF 142 II 154 consid. 4.2; ATF 137 II 266 consid. 3.2; ATF 136 I 229 consid. 5.2). Cette première critique doit ainsi être écartée.

E. 2.3

Sur le fond, il n'est pas discuté que la serre litigieuse abritera une culture maraîchère hors-sol (cf. notamment formulaire A du 19 décembre 2018). Aussi ne peut-elle être autorisée sur la base de l' art. 16a al. 1 ou 1 bis LAT (cf. art. 37 OATa *contrario*; RUCH/MUGGLI, in *Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir*, 2017, n os 30 ss ad art. 16a LAT). Par ailleurs, comme le relève au demeurant l'Office fédéral du développement territorial (ci-après: ARE), le dossier ne contient pas d'indication quant à la proportion que représenterait, avec le projet, la surface de production indépendante du sol, exploitée par la constructrice. Toutefois, selon les documents d'enquête, la serre litigieuse totalise une surface brute de plancher de 9'120 m

E. 2.4

Les zones agricoles spéciales ou zones d'agriculture intensive sont apparues lors de la consultation sur la révision de 1998 de la LAT (au sujet de la genèse de l' art. 16a LAT , cf. notamment BGE 150 II 48 S. 53 RUCH/MUGGLI, *op. cit.*, n os

E. 2.5

Compte tenu de l'importance des intérêts publics poursuivis et pour notamment éviter que l'inconstructibilité de principe ne soit contournée par le biais de l'instauration d'une zone agricole spéciale, l' art. 16a al. 3 LAT exige que les portions de territoire concernées soient désignées moyennant une procédure de planification. Sur ce point, on comprend de l'arrêt attaqué que l'instance précédente a estimé que, compte tenu des circonstances du cas particulier, la définition d'une zone agricole spéciale au niveau de la planification directrice cantonale (cf. PDCn, fiche C03 - Pérenniser les zones agricoles spéciales) était suffisante. Les recourants sont au contraire d'avis que la délimitation d'une zone agricole spéciale ne pourrait intervenir que par le biais d'une planification d'affectation.

E. 2.5.1

Le texte de l' art. 16a al. 3 LAT exige une "procédure de planification" sans pour autant préciser le niveau de planification requis BGE 150 II 48 S. 54 pour la délimitation d'une zone agricole intensive. Il découle de l' art. 38 OAT qu'il appartient aux cantons de définir les exigences et les critères applicables à la délimitation des zones agricoles spéciales dans leur législation sur l'aménagement du territoire et les constructions et/ou dans leurs plans directeurs (cf. ATF 143 II 588 consid. 2.3; JUD/MARKSTEIN SCHMIDIGER, *op. cit.*, p. 76; RUCH/MUGGLI, *op. cit.*, n° 41 ad art. 16a LAT ; voir également WALDMANN/HÄNNI, *op. cit.*, n° 31 ad art. 16a LAT). Cela ne suffit cependant pas en soi à répondre aux exigences de l' art. 16a al. 3 LAT ; la planification, respectivement la désignation des zones agricoles spéciales (planification positive) ou la définition de zones d'exclusion (planification négative), qui s'impose au stade de la planification directrice (cf.

ATF 143 II 588 consid. 2.3; ATF 140 II 262 consid. 2.3.2), tend à assurer à long terme une coordination efficace et équilibrée des utilisations du sol au niveau cantonal et permettre de concilier très tôt les objectifs des agriculteurs avec les intérêts de protection de la nature et du paysage notamment (cf. Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en oeuvre [2000/2001], I. Explications relatives à l'OAT, ch. 2.3.5 p. 37, et II. Délimitation des zones au sens de l'art. 16a alinéa 3 LAT en relation avec l'art. 38 OAT - Critères pour la pesée des intérêts, février 2001, p. 4, disponible sous www.are.admin.ch; JUD/MARKSTEIN SCHMIDIGER, op. cit., p. 76; voir également WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n° 31 ad art. 16a LAT); cela permet en outre d'accélérer les procédures de planification d'affectation, qui demeurent indispensables.

E. 2.5.2

Ce n'est en effet qu'à ce dernier niveau de planification qu'une pesée des intérêts suffisante peut être réalisée, pondération tenant en particulier compte des circonstances locales, des intérêts spécifiques en présence, notamment en matière de protection du paysage, et des conflits que la délimitation d'une "zone constructible agricole" ("landwirtschaftliche Bauzone"; cf. ATF 141 II 50 consid. 2.5; arrêt 1C_157/2009 précité consid. 3.2.4 et les références citées, in ZBI 112/2011 p. 217) est susceptible de générer (cf. JEANNERAT/MOOR, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 13 ad art. 14 LAT ; voir également Message du 22 mai 1996 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 1996 III 501). C'est en outre à ce degré de planification que se définissent, au niveau de la parcelle, le mode d'utilisation du sol (cf. JEANNERAT/MOOR, op. cit., n° 17 ad art. 14 LAT ; RUCH/MUGGLI, op. cit., n° 42 ad art. 16a LAT) et les prescriptions de police des constructions nécessaires (cf. BGE 150 II 48 S. 55 JUD/MARKSTEIN SCHMIDIGER, op. cit., p. 76), ce de manière contraignante, non seulement pour le propriétaire, mais pour tout un chacun (art. 21 al. 1 LAT).

E. 2.5.3

Par ailleurs, seule la procédure de plan d'affectation fournit les moyens de recours aux éventuelles personnes touchées par la construction envisagée (cf. RUCH/MUGGLI, op. cit., n° 42 ad art. 16a LAT), leur assurant ainsi une protection juridique globale, conformément à l'art. 33 al. 2 LAT (cf. AEMISEGGER/HAAG, in Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, n° 47 ad art. 33 al. 2 LAT).

E. 2.5.4

Enfin et d'un point de vue systématique, l'art. 16a al. 3 LAT figure dans le Chapitre 3 de la loi relatif aux plans d'affectation renfermant les dispositions qui règlent les principes applicables aux zones que peuvent - voire doivent - délimiter les plans d'affectation (cf. JEANNERAT/MOOR, op. cit., n° 2 ad art. 14 LAT).

E. 2.5.5

En définitive, si la définition des principes ou encore la coordination nécessaire en matière de zone agricole spéciale doivent être réglées au niveau du plan directeur cantonal (art. 38 OAT ; cf. ATF 143 II 588 consid. 2.3; ATF 140 II 262 consid. 2.3.2; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n° 31 ad art. 16a LAT ; voir aussi Délimitation des zones au sens de l'art. 16a alinéa 3 LAT en relation avec l'art. 38 OAT - Critères pour la pesée des intérêts, précité, p. 4), la détermination et l'affectation concrète de terrains à la zone agricole spéciale et l'adoption de la réglementation applicable, spécialement en matière de police des

constructions, doivent, conformément à l' art. 16a al. 3 LAT , être opérées par le biais d'une procédure de planification d'affectation (dans ce sens, cf. WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n° 31 ad art. 16a LAT et les auteurs cités; RUCH/MUGGLI, op. cit., n° 42 ad art. 16a LAT). Le législateur genevois ne s'y est d'ailleurs pas trompé: l'art. 20 al. 5 de la loi cantonale du 4 juin 1987 d'application de la LAT (LaLAT; rs/GE L 1 30) prévoit qu'à l'intérieur des secteurs de zone agricole désignés à cet effet par le plan directeur cantonal et selon les principes fixés par ce document, la délivrance d'autorisations de construire portant sur des constructions et installations excédant les limites du développement interne, au sens de l'article 16a al. 3 LAT, est subordonnée à l'adoption préalable, par le Conseil d'Etat, d'un plan localisé agricole (PLA) destiné à permettre l'édification de telles constructions et installations. BGE 150 II 48 S. 56

E. 2.6

Dans ces conditions, faute de s'inscrire dans une zone agricole spéciale définie par le biais d'une planification d'affectation - singulièrement un PLA au sens de l'art. 20 al. 5 LaLAT -, autorisant la réalisation de constructions et installations dépassant le cadre du développement interne, le projet litigieux n'apparaît pas conforme à la zone et ne saurait être autorisé; le permis de construire délivré le 14 janvier 2021 pour la surélévation d'une serre doit en conséquence être annulé.

E. 5

s. et n° 39 ad art. 16a LAT ; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n° 4 ad art. 16a LAT ; JUD/MARKSTEIN SCHMIDIGER, Constructions hors de la zone à bâtir, Territoire & Environnement, septembre 2020, p. 77; voir également arrêts 1C_631/2019 du 2 octobre 2020 consid. 2.4.4; 1C_561/2012 du 4 octobre 2013 consid. 2.4.3, in ZBl 116/2015 p. 218). Depuis l'entrée en vigueur de cette révision, le 1^{er} septembre 2000 (RO 2000 2042), la zone agricole est subdivisée en deux parties: l'une concerne l'agriculture traditionnelle, dépendante du sol; l'autre réservée à l'agriculture non tributaire du sol et résultant d'une procédure de planification (cf. JUD/MARKSTEIN SCHMIDIGER, op. cit., p. 76). Une zone agricole spéciale ou d'agriculture intensive au sens de l' art. 16a al. 3 LAT permet des constructions allant au-delà de ce qui est normalement admis en zone agricole, et notamment de ce qui est autorisé par le seul développement interne prévu à l' art. 16a al. 2 LAT (cf. arrêt 1C_157/2009 du 26 novembre 2009 consid. 3.2.4, in ZBl 112/2011 p. 217). A ce titre, elle constitue une exception au caractère inconstructible de la zone agricole, principe qui vise non seulement à assurer la séparation du territoire bâti et non bâti - enjeu majeur de l'aménagement -, mais également à garantir à long terme la base d'approvisionnement du pays, à sauvegarder le paysage ainsi que les espaces de délassement (multifonctionnalité de la zone agricole; art. 16 al. 1, 1^{re} phrase, LAT; cf. RUCH/MUGGLI, op. cit., nos 16 ss ad art. 16 LAT ; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n° 8 ad art. 16 LAT ; JUD/MARKSTEIN SCHMIDIGER, op. cit., p. 75).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.