

## **GE\_GERICHTE ATA/534/2016 vom 21. Juni 2016**

GE Cour de justice, 2016-06-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ATA\\_534\\_2016](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_534_2016)

FR: GE\_GERICHTE ATA/534/2016 du 21 juin 2016

IT: GE\_GERICHTE ATA/534/2016 del 21 giugno 2016

### **Regeste**

Résumé: Recours du DALE contre un jugement du TAPI lui ordonnant de délivrer l'autorisation complémentaire de construire sollicitée. Examen des normes applicables aux constructions en zone agricole. En l'espèce, le préavis négatif de la DGA, obligatoire, ne doit pas être minimisé. Vu l'âge de l'intimée, l'absence de relève ferme pour son exploitation et les indices dénotant l'absence d'une réelle volonté d'expansion telle qu'alléguée, la condition de la subsistance à long terme de l'exploitation n'est pas réalisée. Recours admis et décision de refus d'autorisation du DALE rétablie.

### **Erwägungen**

#### **E. 12**

septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2)

Le recours porte sur la conformité au droit du jugement du TAPI annulant le refus d'autorisation complémentaire de construire du DALE du 4 décembre 2014. 3)

L'autorité recourante affirme que le TAPI n'aurait pas été fondé à considérer comme réalisées les conditions de la nécessité de la construction projetée pour l'exploitation et de la subsistance à long terme de cette dernière.

a. Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700 ; art. 1 al. 1 de la loi

- 10/16 - A/199/2015 sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 let. b LAT). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (art. 22 al. 3 LAT). Dès que les conditions légales sont réunies, le DALE est tenu de délivrer l'autorisation de construire (art. 1 al. 5 LCI).

b. 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 et comprennent, d'une part, 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) et, d'autre part, les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (let. b ; art. 16 al. 1 LAT). Il importe, dans la mesure du possible, de délimiter des surfaces continues d'une certaine étendue (art. 16 al. 2 LAT). Dans leurs plans d'aménagement, les cantons tiennent compte de façon adéquate des différentes fonctions des zones agricoles (art. 16 al. 3 LAT).

c. Selon l'art. 16a LAT, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Cette notion de conformité peut être restreinte en vertu de l'art. 16 al. 3 (al. 1). Les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une exploitation agricole si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation. Les autorisations doivent être liées à la condition que ces constructions et installations ne serviront qu'à l'usage autorisé (al. 1bis). 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 (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 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).

d. Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tribulaire du sol ou au développement interne, ou qui sont – dans les parties de la zone agricole désignées à cet effet conformément à l'art. 16a al. 3 LAT – nécessaires à une exploitation excédant les limites d'un développement interne et qui sont utilisées pour la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente (let. a), ou pour - 11/16 - A/199/2015 l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel (let. b ; art. 34 al. 1 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 - OAT - RS 700.1). Sont en outre conformes à l'affectation de la zone les constructions et installations qui servent à la préparation, au stockage ou à la vente de produits agricoles ou horticoles si ces derniers sont produits dans la région et que plus de la moitié d'entre eux proviennent de l'exploitation où se trouvent lesdites constructions et installations ou d'exploitations appartenant à une communauté de production (let. a), si la préparation, le stockage ou la vente ne revêt pas un caractère industriel (let. b) et si l'exploitation où se trouve lesdites constructions et installations conserve son caractère agricole ou horticole (let. c ; art. 34 al. 2 OAT). Sont enfin conformes à l'affectation de la zone les constructions qui servent au logement indispensable à l'entreprise agricole, y compris le logement destiné à la génération qui prend sa retraite (art. 34 al. 3 OAT). Une autorisation ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question (let. a), si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (let. b) et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (let. c ; art. 34 al. 4 OAT). Les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 34 al. 5 OAT).

e. La zone agricole est destinée à l'exploitation agricole ou horticole. Ne sont autorisées en zone agricole que les constructions et installations qui sont destinées durablement à cette activité et aux personnes l'exerçant à titre principal (let. a), respectent la nature et le paysage (let. b) et respectent les conditions fixées par les art. 34 ss OAT (let. c ; art. 20 al. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30). 4) a. En exigeant que la construction soit nécessaire à l'exploitation en cause, l'art. 34 al. 4 let. a OAT (qui reprend la condition posée à l'art. 16a al. 1 LAT) entend

limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'exploitation agricole ou viticole afin de garantir que la zone agricole demeure une zone non constructible. La nécessité de nouvelles constructions s'apprécie en fonction de critères objectifs. Elle dépend notamment de la surface cultivée, du genre de cultures et de production (dépendante ou indépendante du sol), ainsi que de la structure, de la taille et des nécessités de l'exploitation (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.1 et les références citées). En définitive, ces constructions doivent être adaptées, notamment par leur importance et leur implantation, aux besoins objectifs de l'exploitation en cause (ATF 133 II 370 consid. 4.2 p. 374 ; 129 II 413 consid. 3.2 p. 415).

b. La condition de la subsistance à long terme de l'art. 34 al. 4 let. c OAT a pour but d'éviter que des autorisations ne soient délivrées inconsidérément en

- 12/16 - A/199/2015 zone non constructible, pour des constructions et installations qui seront rapidement mises hors service en cas d'abandon de l'exploitation agricole. La possibilité de construire de nouveaux bâtiments doit être réservée aux domaines agricoles rentables et dont le maintien semble assuré à long terme. Il faut donc, outre le professionnalisme et le savoir-faire spécialisé que cette activité exige, l'engagement durable, structuré et rentable de capitaux et de forces de travail, et cela dans une mesure économiquement significative. La réalisation de cette condition doit faire l'objet d'un examen concret et précis dans chaque cas particulier, en tenant compte de la structure et de l'importance de l'exploitation ainsi que des circonstances locales (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_233/2014 et 1C\_234/2014 du 23 février 2015 consid. 3.2 ; 1C\_535/2008 du 26 mars 2009 consid. 4.1 et les références citées), si possible par l'établissement d'un plan de gestion (ATF 133 II 370 consid. 5 p. 378; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_233/2014 et 1C\_234/2014 précité consid. 3.2 ; 1C\_157/2009 du 26 novembre 2009 consid. 3). 5) a. Les constructions édifiées dans la zone agricole au sens des art. 20 à 22 LaLAT sont soumises à ces dispositions et à celles applicables à la cinquième zone au sens de la LCI (art. 82 al. 1 LCI). En cas d'application des art. 34 à 38 et 40 OAT, le DALE ne peut délivrer une autorisation qu'avec l'accord, exprimé sous forme d'un préavis, du département chargé de l'agriculture (art. 82 al. 2 LCI).

b. Selon une jurisprudence bien établie, chaque fois que l'autorité inférieure suit les préavis requis, la juridiction de recours doit s'imposer une certaine retenue, qui est fonction de son aptitude à trancher le litige (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 168 n. 508 et la jurisprudence citée). Les autorités de recours se limitent à examiner si le DALE ne s'écarte pas sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (ATA/281/2016 du 5 avril 2016 consid. 7b ; ATA/1366/2015 du 21 décembre 2015 consid. 6b). S'agissant du TAPI, celui-ci se compose de personnes ayant des compétences spéciales en matière de construction, d'urbanisme et d'hygiène publique (art. 143 LCI). Formée pour partie de spécialistes, cette juridiction peut ainsi exercer un contrôle plus technique que la chambre administrative (ATA/284/2016 du 5 avril 2016 consid. 7c et les références citées).

Lorsque l'autorité de première instance ou de recours s'écarte desdits préavis, la chambre administrative peut revoir librement l'interprétation des notions juridiques indéterminées, mais contrôle sous le seul angle de l'excès et de l'abus de pouvoir, l'exercice de la liberté d'appréciation, en mettant l'accent sur le principe de la proportionnalité en cas de refus malgré un préavis favorable et sur le respect de l'intérêt public en cas d'octroi de

l'autorisation malgré un préavis

- 13/16 - A/199/2015 défavorable (ATA/281/2016 du 5 avril 2016 7b ; ATA/1366/2015 précité consid. 6c).

Dans le système de la LCI, les avis ou préavis des communes, des départements et organismes intéressés ne lient pas les autorités (art. 3 al. 3 LCI). Ils n'ont qu'un caractère consultatif, sauf dispositions contraires et expresses de la loi. L'autorité reste libre de s'en écarter pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public supérieur. La LCI ne prévoit pas de hiérarchie entre les différents préavis requis. Toutefois, lorsqu'un préavis est obligatoire, il convient de ne pas le minimiser (ATA/373/2016 du 3 mai 2016 consid. 9d ; ATA/1366/2015 précité consid. 6d).

La chambre administrative se considère libre d'exercer son propre pouvoir d'examen lorsqu'elle est confrontée à des préavis divergents et ce d'autant plus lorsqu'elle a procédé elle-même à des mesures d'instruction, notamment des auditions ou un transport sur place (ATA/281/2016 précité consid. 7c). 6)

En l'espèce, la DGA et la direction de la planification directrice cantonale et régionale ont préavisé défavorablement le projet DD 95'932/3, la première en retenant que les modifications projetées ne correspondaient pas au besoin objectif de l'exploitation en place et que la viabilité à long terme de l'exploitation n'était plus garantie, la seconde en se référant au préavis de la première.

À cet égard, il convient de constater que le préavis de la DGA est obligatoire en vertu de la LCI et ne doit à ce titre pas être minimisé, ceci d'autant plus que l'autorité recourante l'a suivi.

L'instance précédente a toutefois estimé que le DALE avait à tort suivi les préavis défavorables et aurait dû délivrer l'autorisation complémentaire de construire sollicitée. À cet effet, elle a notamment considéré comme réalisée la condition de la prévisibilité de la subsistance de l'exploitation à long terme. Pour ce faire, elle a en particulier retenu que, compte tenu des prix agricoles décernés en 2013-2014 et du certificat bio, l'exploitation était en pleine expansion, que l'intimée ne semblait pas vouloir arrêter toute exploitation et qu'il n'était pas commun de prendre sa retraite effective à l'âge de l'AVS.

Il ressort toutefois du dossier que l'intimée est aujourd'hui âgée de près de 67 ans, de sorte qu'elle approche un âge susceptible de ne plus lui permettre d'exercer son activité d'agricultrice comme par le passé. Si elle affirme qu'elle aurait une « ribambelle » de petits cousins, cousines, nièces ou jeunes intéressés par l'agriculture bio et le développement durable parmi lesquels un successeur serait aisément trouvé, elle n'apporte aucune substance à son allégation.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'a retenu le TAPI, les éléments figurant au dossier – soit le certificat bio délivré en 2014, une photographie d'une médaille

- 14/16 - A/199/2015 d'or 2013-2014 du concours suisse des produits du terroir et le recensement coordonné provisoire des données agricoles 2014 – ne suffisent pas à démontrer un engagement durable, structuré et rentable de capitaux et de force de travail, dans une mesure économiquement significative.

À cet égard, si l'intimée affirme avoir une volonté d'expansion rendant nécessaire l'octroi d'une autorisation complémentaire de construire, il ressort du dossier qu'elle est au bénéfice

d'une autorisation de construire en force depuis 2003 mais n'a commencé les travaux que plusieurs années plus tard, selon l'annonce d'ouverture de chantier de 2007, et ne les a jamais terminés une fois l'autorisation complémentaire accordée en 2010. Elle affirme que ce retard serait dû aux arrêts du chantier dus aux différentes procédures administratives et à des problèmes d'inondations, qui l'auraient empêchée de poursuivre les travaux. Cependant, il n'existait, à teneur du dossier, aucun litige ni procédure d'autorisation de construire pendant entre 2003 et 2009, ni entre 2010 et 2014. Par ailleurs, les deux premières autorisations ont été délivrées après sollicitation des différents préavis techniques, notamment par rapport à la question de l'eau, assurant le caractère viable des projets et la possibilité de les réaliser indépendamment de toute autorisation complémentaire. Cela ressort expressément de l'ATA/784/2002 précité, à teneur duquel l'intimée avait accepté de déférer aux préavis techniques du DALE s'agissant de la création d'un bassin de rétention et de l'évacuation des eaux. En outre, l'autorisation complémentaire du 1er juin 2010 réserve expressément les conditions du préavis de la direction générale de l'eau du 25 mai 2009. La réalisation des projets autorisés en 2003 et 2010 sont dès lors à même de permettre la résolution des problèmes d'inondations allégués par l'intéressée.

Ainsi, malgré les nombreuses années dont elle a bénéficié pour ce faire, l'intimée n'a jamais mis à profit les autorisations de construire obtenues et destinées à permettre le développement de son exploitation, ayant au contraire tardé plusieurs années à commencer la construction autorisée pour ensuite la laisser à l'abandon, comme le démontrent les photographies versées à la procédure par la commune, situation que la condition de l'art. 34 al. 4 let. c OAT vise précisément à éviter. La gestion de son projet de construction par l'intimée elle-même tend dès lors à démentir l'existence d'une réelle volonté d'expansion telle qu'alléguée et dénote une lenteur incompatible avec l'âge de l'intimée, en l'absence de relève ferme pour son exploitation.

La subsistance à long terme de l'exploitation ne peut dans ces circonstances pas être considérée comme assurée.

Au vu de ce qui précède et de l'intérêt public à éviter que des constructions soient mises rapidement hors service en cas d'abandon de l'exploitation agricole, l'autorité recourante était fondée à suivre le préavis obligatoire de la DGA en retenant que la viabilité à long terme de l'exploitation n'était plus garantie et ainsi

- 15/16 - A/199/2015 à opposer un refus à la requête de l'intimée. Le TAPI a par conséquent retenu à tort que les conditions cumulatives pour l'octroi d'une autorisation complémentaire étaient remplies. Le grief sera admis. 7)

Au surplus, il convient de constater que le TAPI a erré en affirmant que le refus d'autorisation litigieux emporterait révocation des autorisations délivrées en 2003 et en 2010. En effet, rien n'indique dans la décision elle-même que l'autorité recourante entendait revenir sur les autorisations préalablement délivrées. Il en ressort au contraire que ladite décision porte uniquement sur la demande complémentaire DD 95'932/3. Par ailleurs, comme constaté ci-dessus, il ne peut être retenu que le refus litigieux rendrait de facto irréalisables les projets DD 95'932/1 et 95'932/2, la viabilité de ceux-ci ayant été examinée dans le cadre des deux procédures d'autorisation de construire, y compris sous l'angle de la question de l'eau et de son évacuation. 8)

Dans ces circonstances, le recours du DALE sera admis, le jugement du TAPI annulé et la décision de refus d'autorisation complémentaire de construire du DALE rétablie. 9)

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de Mme BOUJON, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

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