

GE_GERICHTE JTAPI/906/2024 vom 12. September 2024

GE Cour de justice, 2024-09-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_906_2024

FR: GE_GERICHTE JTAPI/906/2024 du 12 septembre 2024

IT: GE_GERICHTE JTAPI/906/2024 del 12 settembre 2024

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).

E. 2

Pour qu'un recours soit - ou demeure - recevable, il faut notamment que son auteur ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit annulée ou modifiée, ce qui suppose notamment que ledit intérêt soit actuel et pratique (art. 60 al. 1 let b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 LPA - E 5 10 ; ATF 138 II 42 consid. 1 ; 135 I 79 consid. 1 ; 131 II 361 consid. 1.2 ; 128 II 34 consid. 1b ; ATA/201/2017 du 16 février 2017 consid. 2).

- 11/24 - A/2013/2023 L'existence d'un intérêt actuel s'apprécie non seulement au moment du dépôt du recours, mais aussi lors du prononcé de la décision sur recours, étant précisé que s'il s'éteint pendant la procédure, le recours, devenu sans objet, doit être simplement rayé du rôle (cf. ATF 139 I 206 consid. 1.1 ; 137 I 23 consid. 1.3.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 4D_1/2016 du 19 janvier 2016 ; 2C_120/2014 du 18 juillet 2014 consid. 1.2).

E. 3

En l'espèce, s'il semble, d'après les différents courriers du propriétaire de la parcelle, que le bail du recourant a été résilié, il convient cependant de considérer que ce dernier conserve un intérêt digne de protection à l'admission du recours, dès lors que l'issue de la procédure devant le Tribunal des baux et loyers est incertaine et pourrait potentiellement arriver au constat d'une résiliation injustifiée du bail. À cela s'ajoute que le propriétaire de la parcelle a expressément indiqué dans son courrier du 18 juin 2024, qu'il n'avait pas d'objection de principe quant à la demande d'autorisation de construire litigieuse. Partant, le recourant conserve ainsi un intérêt actuel et pratique à l'admission du recours, ce qu'aucune des parties ne conteste.

E. 4

Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des 60 et 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

E. 5

À titre préalable, le recourant sollicite sa comparution personnelle ainsi que l'audition de M. B_____ dans le but de clarifier l'existence de son bail oral depuis plus de 30 ans. II

sollicite également du tribunal qu'il ordonne la production du dossier de la DD 1_____.

E. 6

Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), comprend notamment le droit pour les parties de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 II 218 consid. 2.3 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). Ce droit ne s'étend toutefois qu'aux éléments pertinents pour décider de l'issue du litige et le droit de faire administrer des preuves n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 131 I 153 consid. 3).

Le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement (cf. not. art. 41 in fine LPA ; ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_668/2020 du 22 janvier 2021 consid. 3.3 ; 2C_339/2020 du 5 janvier 2021 consid. 4.2.2 ; ATA/1637/2017 du 19 décembre 2017 consid. 3d), ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_725/2019 du 12 septembre 2019 consid. 4.1 ; 2C_1004/2018 du 11 juin 2019 consid. 5.2.1). Ces principes s'appliquent également à la tenue d'une

- 12/24 - A/2013/2023 inspection locale en l'absence d'une disposition cantonale qui imposerait une telle mesure d'instruction, étant précisé qu'une telle disposition n'existe pas en droit genevois (ATF 120 Ib 224 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_243/2013 du 27 septembre 2013 consid. 3.2.1 ; ATA/285/2021 du 2 mars 2021 consid. 2b).

E. 7

En l'espèce, concernant la demande de comparution personnelle des parties, il sera relevé que le recourant, tout comme le département, a eu l'occasion de s'exprimer par écrit, d'exposer son point de vue et de produire toutes les pièces qu'il estimait utiles à l'appui de ses allégués par le biais des écritures usuelles. Il ne précise pas, à l'appui de sa demande d'audition, quels types d'explication devraient encore être données oralement, qu'il n'aurait pas été en mesure de développer par écrit. Par ailleurs, les documents versés au dossier, notamment les plans de l'autorisation de construire contestées et les éléments financiers, permettent de visualiser les constructions concernées et leur caractéristiques particulières. Concernant en particulier l'audition de M. B_____, ce dernier a indiqué dans son courrier du 18 juin 2024 qu'il n'avait pas d'objection de principe quant à la demande d'autorisation de construire litigieuse. Son audition est demandée par le recourant afin de clarifier l'existence d'un bail à ferme oral entre ce dernier et M. B_____. Or, comme il sera discuté ci-après, cet élément n'est en soi pas décisif à lui seul pour trancher l'issue de la cause et peut souffrir de rester en l'état indécis.

Concernant la demande de production du dossier complet de la DD 1_____, le dossier contient déjà les plans visés ne varietur de cette autorisation, ce qui suffit pour permettre au tribunal de céans de statuer en pleine connaissance de cause des constructions précédemment autorisées par cette autorisation de construire délivrée en 1988.

Partant, il n'y a pas lieu de procéder aux mesures d'instruction requises, celles-ci n'étant au demeurant pas obligatoires.

E. 8

Le recourant prétend que les conditions de l'art. 34 OAT seraient remplies.

E. 9

Selon l'art. 1 al. 1 let. a de la loi sur les constructions et les installations diverses du

E. 9.1

; 144 I 113 consid. 5.1.1 ; 142 I 195 consid. 6.1 ; 137 I 167 consid. 3.5 ; arrêts

- 21/24 - A/2013/2023 du Tribunal fédéral 1C_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 5.1.2 ; 1C_270/2021 du 1er octobre 2021 consid. 3.1 ; 2C_538/ du 1er décembre 2020 consid. 3.2 ; 2C_949/2019 du 11 mai 2020 consid. 6.3 ; 8C_107/2019 du 4 juin 2019 consid. 4.2.1 ; 1C_564/2015 du 2 juin 2016 consid. 3.1). Il n'y a pas d'arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle choisie semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable ; il faut encore que cette décision soit arbitraire dans son résultat (ATF 144 I 318 consid. 5.4 et les références ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_523/2019 du 1er avril 2021 consid. 2 ; 2C_713/2020 du 8 décembre 2020 consid. 2.3 ; 1C_12/2019 du 11 novembre 2019 consid. 2.1.1).

E. 14

L'art. 34 OAT précise que sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tributaire du sol ou au développement interne (al. 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 (al. 2) : 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 trouvent lesdites constructions et installations conserve son caractère agricole ou horticole (let. c). Selon l'al. 4 de cette disposition, 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

- 14/24 - A/2013/2023 l'installation à l'endroit prévu (let. b), et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (let. c).

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 in RDAF 2015 I p. 499). En définitive, les constructions doivent être adaptées, notamment par leur importance et leur

implantation, aux besoins objectifs de l'exploitation en cause (ATF 129 II 413 consid. 3.2 ; 125 II 278 consid. 3a ; 123 II 499 consid. 3b/cc ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 5.3.1; 1C_457/2017 du 25 mars 2019 consid. 5). Le critère de la nécessité implique aussi que les intérêts en présence soient appréciés et mis en balance. L'implantation et la conception architecturale de la construction ne doivent contrevenir à aucun intérêt prépondérant (art. 34 al. 4 let. b OAT). L'appréciation doit se faire à l'aune des buts et principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT (arrêts du Tribunal fédéral 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.1, in RDAF 2015 I p. 499 ; 1C_170/2019 du 9 avril 2020 consid. 3.1). Dans tous les cas, vu l'important intérêt public à éviter la dispersion des constructions, les bâtiments et installations doivent être regroupés autant que possible (« Konzentrationsprinzip » ; ATF 141 II 50 consid. 2.5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_341/2019 du 24 août 2020 consid. 3.1.3 et les références citées).

E. 15

L'art. 34 al. 1 et 2 OAT, s'appuyant sur la législation agricole, définit ce qui relève de l'agriculture et de l'horticulture productrice, à savoir : 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 ; l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel ; la préparation, le stockage ou la vente de produits agricoles ou horticoles. Pour être conforme à la zone agricole, l'horticulture doit, comme l'exploitation agricole, être axée sur la production. Du point de vue de l'aménagement du territoire, elle ne constitue qu'un secteur de l'exploitation agricole : celui de la culture végétale agricole. Ne tombe pas sous le coup de l'art. 16 al. 1 let. a LAT, l'horticulture qui relève, non pas de l'exploitation agricole, mais du secteur de la construction (activité de jardinier-paysagiste ; Alexander RUCH/Rudolf MUGGLI, Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, 2017, n. 21 et 23 ad art. 16 LAT et n. 12 ss ad art. 16a LAT).

En d'autres termes, l'horticulture productrice - il s'agit de la même notion que celle figurant aux art. 3 al. 2 de la loi sur l'agriculture du 29 avril 1998 (LAgr - RS 910.1) et 7 al. 2 de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11) - est une activité basée sur la culture de végétaux. Les exploitations

- 15/24 - A/2013/2023 pratiquant l'horticulture productrice sont des exploitations dans lesquelles on sème, plante et fait croître de végétaux. L'horticulture productrice est à distinguer des entreprises actives dans les secteurs de transformation, de vente et de services en rapport avec l'horticulture (Office fédéral du développement territorial ARE, Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en œuvre (200/2001), version au 23 février 2007, p. 28).

Seul peut être conforme à l'affectation de la zone ce qui sert aux besoins de construction de ces activités (RUCH/MUGGLI, ad. Art. 16a LAT n. 12). Les constructions et installations destinées à fournir des services horticoles ne sont pas conformes à l'affectation de la zone agricole, quand bien même de nombreux agriculteurs pourraient exercer une telle activité à titre accessoire (RUCH/MUGGLI, ad. Art. 16a LAT n. 15; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, art. 16a N. 9 avec renvois). Pour revêtir un but agricole ou horticole, il est en principe indifférent que l'agriculture ou l'horticulture productrice soit exercée à titre principal ou accessoire, voire dans le cadre d'une entreprise agricole au sens des art. 5 ou 7 LDFR. Ces distinctions peuvent néanmoins jouer un rôle lorsque se pose la question du critère de la nécessité (RUCH/MUGGLI, ad. Art. 16a LAT n. 16).

E. 16

En application de l'art. 34 al. 2 let. b OAT, le Tribunal fédéral a notamment considéré que cette condition était remplie s'agissant de la construction, en zone agricole, d'un hangar pour machines agricoles et d'une halle pour le stockage et le triage de pommes de terres et légumes, comprenant des locaux frigorifiques, un local de préparation équipé d'une machine de tri, un dépôt, un local matériel, un local technique, des vestiaires ainsi qu'un important quai de chargement. Il a notamment relevé que la main-d'oeuvre sur l'exploitation serait constituée des deux requérants, d'un collaborateur familial, de deux employés à l'année et de deux à trois temporaires (de deux à six mois par an). Le stockage et le conditionnement portaient sur les propres récoltes des requérants. Ce faisant, ces derniers ne changeaient pas la nature principale de leur activité, à savoir la culture. Il s'agissait uniquement de faciliter l'étape de la vente de leur production agricole, celle-ci n'étant pas transformée, mais uniquement triée, conservée et conditionnée en gros. Les nouvelles installations ne donnaient ainsi pas une vocation industrielle à leur exploitation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_58/2017 précité consid. 5.1).

Quant au critère de l'art. 34 al. 2 let. c OAT prévoyant que l'exploitation doit conserver son caractère agricole, l'ARE donne pour seule indication, dans ses explications relatives à l'OAT, l'exemple de constructions et installations destinées précisément à la transformation de pommes de terre en pommes chips, celles-ci n'ayant pas leur place en zone agricole dès lors qu'elles modifieraient de façon déterminante le caractère agricole de l'exploitation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_58/2017 précité consid. 5.2).

E. 17

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

- 16/24 - A/2013/2023 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/462/2020 du 7 mai 2020 consid. 18 et les références citées).

E. 18

Chaque fois que l'autorité administrative suit les préavis des instances consultatives, les juridictions de recours observent une certaine retenue, lorsqu'il s'agit de tenir compte des circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 136 I 265 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_579/2015 du 4 juillet 2016 consid. 5.1). Elles se limitent à examiner si le département 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_891/2013 du 29 mars 2015 consid. 8.2 ; ATA/258/2020 du 3 mars 2020 consid. 3c).

E. 19

Par exception au principe selon lequel les préavis ne lient pas l'autorité décisionnaire (cf. ci-dessus consid. 17), l'art. 82 al. 2 LCI prévoit qu'en cas d'application des art. 34 à 38 et 40 OAT, le département ne peut délivrer une autorisation qu'avec l'accord, exprimé sous forme d'un préavis, de l'OCAN; de même, sur préavis dudit office, la caducité d'une

autorisation, au sens de l'art. 40 al. 5 OAT, pourra être constatée (art. 82 al. 2 LCI). Ainsi, en zone agricole, le préavis de l'OCAN ne doit pas être minimisé car il est obligatoire (ATA/534/2016 du 21 juin 2016 cité in Stéphane GRODECKI/Valérie DEFAGO GAUDIN, La jurisprudence genevoise en matière d'aménagement du territoire et de droit public des constructions rendue en 2016 in RDAF 2017 I p. 20).

E. 20

En l'espèce, l'OCAN, instance spécialisée en matière d'agriculture et de protection de la nature et dont le préavis revêt un caractère prépondérant, a constaté que le recourant n'exerçait pas l'activité d'horticulteur à titre principal et que la surface cultivée était nettement insuffisante pour démontrer la présence d'une exploitation horticole. Dans le même sens, l'OU a retenu que l'activité du recourant n'était pas conforme à la zone. Partant, il apparaît que le recourant se contente en réalité de substituer sa propre appréciation à celle effectuée par les instances spécialisées, sans parvenir à démontrer en quoi ces instances spécialisées auraient émis des préavis dénués de pertinence ou fondés sur des motifs étrangers au but de la loi. Quoiqu'il en soit, le tribunal peut parfaitement adhérer au point de vue des instances spécialisées. En effet, selon les éléments du dossier, notamment les bilans des années 2020 et 2021 et les déclarations du recourant, il apparaît que l'horticulture productrice ne constitue qu'une faible part des sources de revenus du recourant. Ce dernier a lui-même déclaré que, pour l'instant, la plus grande partie de ses revenus provenaient de l'achat et la revente d'arbuste, et que seule une faible partie de sa propre production était vendue. Ses projections financières 2024 n'en disent pas autrement. En effet, selon les chiffres avancés dans son business plan, en 2024,

- 17/24 - A/2013/2023 seuls CHF 15'000.- devraient être générés par le produit de la vente de l'horticulture productrice, alors que ce chiffre devrait être complété par un revenu de l'activité d'achat et de revente de plantes pour plus de CHF 430'000.-. Pour les années suivantes, le recourant indique que le produit de la vente des plantes produites en pépinière serait de CHF 20'000.-, puis de CHF 32'500.-. En parallèle, le produit de la vente de plante (achat/revente) serait de CHF 415'000.-, puis CHF 405'000.- (business plan, p. 4). Si certes le recourant a indiqué sa volonté d'intensifier la part d'activité d'horticulteur, à environ 9% du chiffre d'affaire d'ici 5 ans, puis, à terme, à 50%, force est de constater que la plus grande partie de son activité professionnelle est constituée aujourd'hui par le commerce de plantes (achat/revente) et non du produit de sa propre production, et ce, même à l'avenir. En effet, bien que les chiffres avancés présentent une augmentation de la valeur de la production horticole, avec une diminution parallèle du produit de l'achat/vente de végétaux, cette dernière part de l'activité du recourant reste néanmoins manifestement largement prépondérante. Or, il ne faut pas perdre de vue que seule une horticulture principalement productrice est autorisée en zone agricole, ce qui doit trouver sa traduction dans la part également prépondérante que doit avoir cette production dans le chiffre d'affaire de l'exploitation. L'argument du recourant selon lequel la démonstration d'une production effective et non d'une production intentionnelle reviendrait à exclure de facto tout nouvel agriculteur ou horticulteur qui souhaiterait démarrer une nouvelle activité, n'a pas véritablement de portée dans le cas d'espèce, étant donné que sa production intentionnelle elle-même ne satisfait pas aux conditions de l'art. 34 OAT.

Pour le surplus, il ne faut pas perdre de vue que l'autorisation de construire sollicitée vise à permettre le développement des installations servant directement une activité de production horticole in situ, et non pas à permettre de développement de l'ensemble des activités liées

au domaine de l'horticulture. Or, il n'a nullement été prouvé que l'exploitation en horticulture productrice pourrait subsister à long terme ou que l'édification des constructions projetées était nécessaire au maintien, respectivement au développement, de l'activité en horticulture productrice du recourant. Les explications du recourant ne permettent en effet pas de démontrer de manière convaincante que les installations existantes ne suffiraient pas à permettre le maintien et le développement projeté de la part de production horticole locale selon le business plan du recourant. En tout état, il sera relevé que rien n'empêche le recourant de prévoir des installations destinées à l'achat et à la revente de plantes étrangères à sa propre production ailleurs qu'en zone agricole, conformément à la jurisprudence précitée. Au vu de ce qui précède, la conclusion à laquelle l'autorité intimée est parvenue - en suivant les préavis des instances spécialisées précitées, notamment l'OCAN - selon laquelle l'activité du recourant ne consistait pas en de l'horticulture productrice ne prête pas flanc à la critique. En conclusion, aucune violation des art. 16a LAT et 34 OAT n'est à déplorer.

- 18/24 - A/2013/2023 Dans ces circonstances, les constructions/installations sollicitées dans la demande du _____ 2022 ne peuvent pas être considérés comme conformes à la zone agricole en vertu des dispositions précitées. Le département pouvait ainsi, à juste titre, rejeter cette demande, ceci sous réserve de l'octroi d'une dérogation ou de la reconnaissance de la situation acquise, éléments qu'il faut donc examiner.

E. 21

L'art. 24 LAT précise qu'en dérogation de l'art. 22 al. 2 LAT, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si (a) l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination et (b) qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

À Genève, selon l'art. 27 LaLAT, qui correspond à l'art. 24 LAT (arrêt du Tribunal fédéral 1A.196/2006 du 12 mars 2007 consid. 5.3), hors des zones à bâtir, en dérogation à l'art. 20 LaLAT, une autorisation ne peut être délivrée pour une nouvelle construction ou installation ou pour tout changement d'affectation que si l'emplacement de la construction prévue est imposé par sa destination (let. a) et si elle ne lèse aucun intérêt prépondérant, notamment du point de vue de la protection de la nature et des sites et du maintien de la surface agricole utile pour l'entreprise agricole (let. b).

E. 22

De façon générale, l'implantation d'une construction est imposée par sa destination lorsqu'un emplacement hors de la zone à bâtir est dicté par des motifs techniques, des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol ou lorsque l'ouvrage est exclu de la zone à bâtir pour des motifs particuliers. Il suffit que l'emplacement soit relativement imposé par la destination. Il n'est pas nécessaire qu'aucun autre emplacement n'entre en considération. Il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui laissent apparaître l'emplacement prévu comme plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir (ATF 136 II 214 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_877/2013 du 31 juillet 2014 consid. 3.1.1 ; ATA/582/2022 du 31 mai 2022 consid. 6a). L'examen du caractère relativement imposé par la destination de l'emplacement, implique une pesée de l'ensemble des intérêts en présence, pesée qui se recoupe avec celle imposée par l'art. 24 let. b LAT (ATF 141 II 245 consid. 7.6.2). Des préférences dictées par des idées et des vœux subjectifs ou des critères de commodité ou

d'agrément ne peuvent être pris en considération (ATF 129 II 63 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.98/2005 du 19 février 2007 consid 3.1).

E. 23

L'autorité n'est en principe pas tenue d'accorder une dérogation, sauf si ce refus est entaché d'arbitraire, et peut interpréter restrictivement une norme dérogatoire (ATA/690/1999 du 23 novembre 1999). Selon la jurisprudence, la dérogation sert fondamentalement à éviter des cas d'extrême dureté, en permettant de prendre en considération des situations exceptionnelles. La plupart du temps, toutefois, des considérations générales ou d'ordre économique ne permettent pas de justifier une dérogation qui ne peut en tout cas pas être accordée pour fournir « une solution idéale » au maître de l'ouvrage (ATF 107 Ia 214, consid. 5 ; ATA/690/1999 du 23

- 19/24 - A/2013/2023 novembre 1999). À cet égard, il faut souligner qu'il n'y a pas lieu de prendre en compte les considérations de convenance personnelle du constructeur (ATF 123 II 499 consid. 3b /cc ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.213/2005 du 27 mars 2006 ; ATA/68/2013 du 6 février 2013 consid. 9). L'octroi d'une autorisation dérogatoire sur la base de l'art. 24 LAT ne doit pas être utilisé pour éviter de procéder à un changement de zone (ATA/1019/2014 du 16 décembre 2014 consid. 7b).

E. 24

L'art. 24c LAT, intitulée « Constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone », stipule que hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone, bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (al. 2). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore, à viser à une meilleure intégration dans le paysage (al. 4).

E. 25

Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (art. 41 OAT ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_318/2013 du 10 décembre 2013 consid. 4.1.1 ; 1C_660/2012 du 16 octobre 2013 consid. 4.2).

Cette disposition n'est ainsi pas applicable aux constructions qui sont transformées ou érigées illégalement, même si le rétablissement de l'état conforme au droit n'a pas pu être effectué pour des raisons de proportionnalité, de prescription ou de péremption. Le fait qu'une construction illicite en zone agricole a été tolérée pendant longtemps par les autorités et que le propriétaire soit dès lors protégé dans sa bonne foi, empêche également l'application de l'art. 24c LAT et s'oppose tout au plus à une remise en état des lieux (arrêt du Tribunal fédéral 1C_486/2015 du 24 mai 2016 consid. 2.1.1 et les références citées).

E. 26

En l'espèce, les constructions visées, soit le chalet et le hangar de stockage/espace administratif, ne remplissent pas les conditions requises par les art. 24 LAT et 27 LaLAT. En effet, leur implantation n'est à l'évidence pas imposée, par leur destination, hors de la zone à bâtir. Ils ne sont dictés par aucune nécessité technique, économique ou inhérente à la nature du sol, soit l'exploitation nécessaire à la production horticole, propre à justifier une dérogation générale au sens de l'art. 24 LAT, vu le caractère très accessoire de la production horticole sur site du recourant. S'agissant de la dérogation de l'art. 24c LAT, précisée à l'art. 42 OAT, elle requiert, en tant que condition préalable, que les constructions et installations en cause existent déjà physiquement. Or, cette disposition ne pourrait théoriquement

- 20/24 - A/2013/2023 s'appliquer que pour le chalet, les serres et la dalle, le hangar de stockage/espace administratif n'étant pas déjà érigés, quand bien même ils ont fait l'objet d'une autorisation délivrée en 1988. À cet égard, ni le chalet ni les serres n'ont manifestement été formellement autorisées, dès lors que le recourant en demande la régularisation selon les plans de la DD 4_____ – bien que ces dernières apparaissent déjà sur les plans autorisés de la DD 1_____ –, de sorte que l'art. 24c LAT ne saurait s'appliquer à ces constructions. Concernant la dalle existante, son existence n'est pas remise en cause par le département. Néanmoins, cet élément ne saurait permettre la construction d'un nouveau bâtiment sur celle-ci, quand bien même celui-ci reprendrait les formes du bâtiment dont la construction avait été autorisée par la DD 1_____, en l'absence de réalisation de celui-ci, étant relevé que la réalisation très partielle de l'ancien bâtiment, par le coulage d'une dalle, n'est pas suffisant pour admettre que le bâtiment autorisé a été érigé. Une dérogation sur la base de cette disposition légale n'est donc également pas possible. Au surplus, aucune des autres dérogations hors de la zone à bâtir n'est envisageable.

E. 27

Le recourant se prévaut d'une inégalité de traitement en comparant sa situation à celle objet de l'arrêt de la chambre administrative ATA/69/2021. Il prétend aussi qu'il serait suffisant d'imposer à titre de condition assortie à l'autorisation de construire le fait que les constructions projetées ne pourraient être utilisées que pour la pépinière, comme cela était le cas de l'arrêt de la chambre administrative précité.

E. 28

Une décision est arbitraire (art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101), lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité (ATF 144 I 318 consid. 5.4 et les références citées ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_523/2019 du 1er avril 2021 consid. 2 ; 2C_713/2020 du 8 décembre 2020 consid. 2.3 ; 1C_12/2019 du 11 novembre 2019 consid. 2.1.1).

E. 29

La protection contre l'arbitraire et celle de l'égalité (art. 8 Cst.) sont étroitement liées. Une décision est arbitraire lorsqu'elle ne repose pas sur des motifs sérieux et objectifs ou n'a ni sens ni but. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst., lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable

n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (cf. ATF 146 II 56 consid.

E. 30

En l'espèce, la situation d'espèce de l'ATA/69/2021 diffère de celle du recourant sur plusieurs points. En effet, il apparaît clairement que, contrairement à la situation du recourant, la production horticole était prépondérante par rapport à l'activité de service dans le domaine de l'horticulture, raison pour laquelle l'OCAN avait préavisé favorablement la demande d'autorisation de surélévation. En effet, le recourant avait expressément indiqué que son activité de paysagiste s'exerçait à partir du produit de son activité de pépiniériste, contrairement à la situation du recourant qui, en grande majorité, achète et vend des plantes non issues de sa production. La création d'une surélévation projetée était destinée au stockage des produits servant ou issus de la production horticole sur site, les locaux existants ne le permettant pas. En outre, dans l'arrêt ATA/69/2021 le recourant n'était pas locataire mais propriétaire de la parcelle, ce qui exerce une influence notable sur la maîtrise foncière de la parcelle. À cela s'ajoute qu'il s'agissait de l'exploitation d'une surface de 3.6 ha, alors que le recourant vise l'exploitation d'une surface totale d'un peu plus d'1 ha, dont près de la moitié est actuellement en friche, de sorte que la viabilité économique de l'exploitation est à l'évidence différente.

Par conséquent, même s'il s'agit également dans cet arrêt d'un pépiniériste- paysagiste, la situation dont il traite semble suffisamment différente de celle du cas d'espèce pour justifier un traitement différent. Le grief est ainsi écarté.

E. 31

Le recourant reproche enfin au département d'avoir adopté un comportement contradictoire en refusant d'admettre un projet qui avait été autorisé par le passé, exposant ce faisant qu'un tel comportement violerait le principe de la bonne foi.

E. 32

Valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 Cst., exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_341/2019 du 24 août 2020 consid. 7.1).

E. 33

À certaines conditions, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; arrêts du Tribunal

- 22/24 - A/2013/2023 fédéral 1C_626/ 2019 du 8 octobre 2020 consid. 3.1 ; 2C_136/2018 du 24 septembre 2018 consid. 3.2). Conformément au principe de la confiance, qui

s'applique aux procédures administratives, les décisions, les déclarations et comportements de l'administration doivent recevoir le sens que l'administré pouvait raisonnablement leur attribuer en fonction des circonstances qu'il connaissait ou aurait dû connaître (arrêt du Tribunal fédéral 1P.292/2004 du 29 juillet 2004 consid. 2.1 ; ATA/1299/2019 du 27 août 2019 consid. 3d).

Le droit à la protection de la bonne foi peut également être invoqué en présence simplement d'un comportement de l'administration, notamment en cas de silence de l'autorité dans une situation de fait contraire au droit, susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime (ATF 129 II 361 consid. 7.1). Entre autres conditions, l'autorité doit être intervenue à l'égard du citoyen dans une situation concrète et celui-ci doit avoir pris, en se fondant sur les promesses ou le comportement de l'administration, des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice (arrêt du Tribunal fédéral 9C_628/2017 du 9 mai 2018 consid. 2.2).

La précision que l'attente ou l'espérance doit être « légitime » est une autre façon de dire que l'administré doit avoir eu des raisons sérieuses d'interpréter comme il l'a fait le comportement de l'administration et d'en tirer les conséquences qu'il en a tirées. Tel n'est notamment pas le cas s'il apparaît, au vu des circonstances, qu'il devait raisonnablement avoir des doutes sur la signification du comportement en cause et se renseigner à ce sujet auprès de l'autorité (ATF 134 I 199 consid. 1.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_138/2015 du 6 août 2015 consid. 5.1).

Le principe de la confiance est toutefois un élément à prendre en considération et non un facteur donnant en tant que tel naissance à un droit (arrêt du Tribunal fédéral 2P.170/2004 du 14 octobre 2004 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 193 n. 569 et les références citées).

E. 34

Sous le terme de droit acquis est désigné un ensemble assez hétérogène de droits des administrés envers l'État dont la caractéristique commune est qu'ils bénéficient d'une garantie particulière de stabilité. Des droits acquis peuvent être conférés par la loi lorsque celle-ci les qualifie comme tels ou lorsqu'elle garantit leur pérennité, soit si le législateur a promis dans la loi que celle-ci ne serait pas modifiée ou sera maintenue telle quelle pendant un certain temps (ATF 143 I 65 ; 134 I 23).

E. 35

Un droit acquis peut être créé, dans les mêmes conditions que par la loi, par une décision individuelle. On notera à cet égard que le simple octroi d'une autorisation de police, comme par exemple une autorisation de construire, ne crée pas de droits acquis (ATA/555/2022 du 24 mai 2022 consid. 10b ; ATA/199/2022 du 22 février 2022 consid. 9a). En tant que telle, la répétition de décisions successives de contenu identique n'en fait pas non plus des droits acquis. La catégorie la plus importante de droits acquis est constituée de ceux qui sont créés par un contrat entre l'État et les administrés. La stabilité particulière du droit est ici fondée sur le principe pacta

- 23/24 - A/2013/2023 sunt servanda (principe de la confiance ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 266 et 267).

E. 36

En l'espèce, le fait que le département a autorisé dans le passé certaines constructions, respectivement installations, n'implique nullement qu'il soit tenu ad aeternam par une telle

autorisation. En effet, on ne peut prétendre que l'autorité soit à jamais liée par une décision antérieure, ce qui impliquerait en particulier de ne plus pouvoir, à l'avenir, tenir compte des évolutions du droit. La jurisprudence a d'ailleurs retenu, en matière du droit des constructions, qu'une autorisation de construire ne crée pas de droits acquis.

Partant, le fait que le département a autorisé en 1988 les constructions visées par la DD 1_____, soit selon les plans de cette autorisation versés au dossier, un bâtiment servant à la détente des ouvriers agricoles avec vestiaires et réfectoire, comprenant également un espace servant au bouturage/greffage ainsi qu'un hangar agricole permettant le dépôt d'engrais, de poterie et d'outils avec un couvert pour véhicules (étant rappelé que les serres y sont mentionnées comme préexistantes et que seule la dalle visant à supporter le hangar agricole a été au final réalisée) ne signifie pas qu'il doive à nouveau autoriser les constructions projetées, quand bien même elles sont similaires.

Aucun élément du dossier ne permet au surplus de retenir une violation du principe de la bonne foi. Rien n'indique en effet que le département aurait assuré ou promis au recourant qu'un permis de construire accordant les éléments qu'il a sollicité en date du _____ 2022 lui serait accordé. Le grief tombe ainsi à faux.

E. 37

Mal fondé, le recours est rejeté et la décision confirmée.

E. 38

En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), le recourant, qui succombe, est condamné au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 1'200.- ; il est partiellement couvert par l'avance de frais de CHF 900.- versée à la suite du dépôt du recours. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

- 24/24 - A/2013/2023

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