

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C_27/2008/col

Arrêt du 25 juin 2008
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président, Reeb et Fonjallaz.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
A. _____,
B. _____,
recourants, représentés par Me Bruno Mégevand, avocat,

contre

C. _____,
intimé, représenté par Me Michael Rudermann, avocat, Département des constructions et des technologies de l'information de la République et canton de Genève, Service juridique, case postale 22, 1211 Genève 8.

Objet
autorisation de construire en zone agricole,

recours contre l'arrêt du Tribunal administratif
de la République et canton de Genève du 20 novembre 2007.

Faits:

A.
A. _____ et B. _____ ont repris de leur père D. _____ un domaine agricole, à vocation essentiellement maraîchère, d'un peu moins de 20 hectares, qu'ils exploitent sur le territoire des communes de Confignon et de Perly-Certoux. Ils commercialisent leurs produits par l'entremise de la société X. _____. Ils sont notamment copropriétaires pour moitié de la parcelle n° 10166 du cadastre de la commune de Confignon. Ce bien-fonds de 16'753 mètres carrés, classé en zone agricole, accueille une maison d'habitation, un garage, des serres et plusieurs dépendances. Il est séparé des autres bâtiments d'exploitation érigés sur la parcelle n° 11115 par la route de la Galaise. Au printemps 1997, D. _____ a déplacé sur la parcelle n° 10166 deux constructions en bois d'environ 75 mètres carrés au sol chacun, situées jusqu'alors à un autre endroit de l'exploitation. L'une d'elles fait face à la parcelle n° 10163, appartenant à C. _____, sur laquelle se trouve notamment une villa.

Donnant suite à l'intervention de ce dernier, qui se plaignait de la présence de nombreux volatiles dans les bâtiments, le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement de la République et canton de Genève, devenu depuis lors le Département des constructions et des technologies de l'information (ci-après, le Département), a invité D. _____ à déposer une autorisation de construire, qui a été délivrée en décembre 1998, pour la construction de deux poulaillers.

Statuant le 17 septembre 1999 sur recours de C. _____, la Commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après: la Commission cantonale de recours) a annulé cette décision, au motif que les constructions litigieuses n'étaient pas conformes à la vocation agricole de la zone et qu'elles ne pouvaient être autorisées sous l'angle de l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700). D. _____ a contesté en vain cette décision auprès du Tribunal administratif de la République et canton de Genève (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale). Le Tribunal fédéral a rejeté le recours de droit public formé par D. _____ contre cet arrêt en date du 29 mai 2001 (cause 1P.489/2000).

B.
Le 2 novembre 2001, le Département a ordonné la démolition des constructions litigieuses.

Le 16 avril 2002, un inspecteur de la police des constructions s'est rendu sur place et a constaté que l'ensemble des volatiles avaient été évacués. A cette occasion, D. _____ a indiqué qu'il entendait affecter les bâtiments au stockage des foins fauchés sur d'autres parcelles laissées en jachère et que le parc serait pâturé par des moutons. Au vu de ces explications, le Département a suspendu l'ordre de démolition et lui a imparti un délai de 30 jours pour déposer une requête définitive en autorisation de construire.

Le 8 mai 2002, D. _____ a requis l'autorisation de changer l'affectation des constructions litigieuses pour y stocker du foin pour quatre à huit moutons. Le 6 juin 2002, le Service cantonal de l'agriculture a délivré un préavis favorable au motif que le changement d'affectation ne nécessitait aucun travaux de transformation et était conforme à l'art. 24a LAT, quand bien même les bâtiments étaient manifestement surdimensionnés par rapport à l'usage projeté. Par décision du 5 décembre 2002, le Département a délivré l'autorisation de construire requise. C. _____ a recouru contre cette décision auprès de la Commission cantonale de recours. Invité à se prononcer sur le projet en tenant compte du fait qu'il s'agissait non pas d'un changement d'affectation de constructions existantes, mais de nouvelles constructions, le Service cantonal de l'agriculture a délivré le 12 janvier 2004 un préavis défavorable faute d'adéquation entre le nombre de moutons gardés sur l'exploitation, la production de fourrage alléguée et les volumes des bâtiments litigieux. Il s'est dit prêt à réexaminer la justification d'un projet dûment argumenté et plausible d'un point de vue agricole, assorti d'un engagement à ne pas modifier l'usage des bâtiments pendant une durée minimale de dix ans.

Le 10 février 2004, A. _____ et B. _____ ont présenté un nouveau projet qui destinait l'un des deux bâtiments litigieux à la stabulation libre de trente brebis avec agneaux et le second au stockage du foin nécessaire à la consommation des animaux et du matériel indispensable à l'entretien des surfaces de pâturage et au fauchage du fourrage. Ils envisageaient de semer 1,5 hectare de semences de "mélange de prairie longue durée pour pâturage". Ils s'engageaient à ne pas modifier l'usage des deux bâtiments pour une durée minimale de dix ans. Le 11 février 2004, le Service cantonal de l'agriculture a rendu un préavis favorable.

Par décision du 17 février 2004, la Commission cantonale de recours a annulé l'autorisation de construire du 5 décembre 2002 au motif qu'elle avait été délivrée sur la base d'un préavis rendu en méconnaissance du dossier et pour une utilisation qui n'était plus actuelle. Le Tribunal administratif a déclaré irrecevable les recours formés contre cette décision par D. _____, dès lors qu'il n'était plus propriétaire de la parcelle et de l'exploitation, et par C. _____, dans la mesure où il sollicitait la démolition des ouvrages litigieux.

Le 30 septembre 2004, A. _____ et B. _____ ont déposé une nouvelle demande définitive d'autorisation de construire. L'affectation des bâtiments était celle décrite dans leur lettre adressée le 10 février 2004 au Service cantonal de l'agriculture. Le Département a délivré l'autorisation de construire sollicitée au terme d'une décision prise le 17 mars 2005 que la Commission cantonale de recours a annulée sur recours de C. _____ en date du 22 septembre 2005. Il n'était pas établi en l'état du dossier que la diversification envisagée dans le domaine de la garde d'animaux de rente était nécessaire financièrement pour que l'entreprise exploitée par les frères A. _____ et B. _____ puisse subsister à long terme, respectivement que son avenir serait compromis en l'absence du revenu complémentaire ainsi procuré.

Par arrêt du 20 novembre 2007, le Tribunal administratif a rejeté le recours formé par A. _____ et B. _____ contre la décision de la Commission cantonale de recours. Il a estimé en substance que ces derniers n'avaient pas démontré que l'activité complémentaire projetée était indispensable à la viabilité de l'exploitation principale et que le déplacement des bâtiments litigieux à leur emplacement actuel se justifiait.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ et B. _____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt ainsi que la décision de la Commission cantonale de recours du 22 septembre 2005 et de confirmer l'autorisation de construire que le Département leur a délivrée le 17 mars 2005. Subsidièrement ils concluent au renvoi du dossier au Tribunal administratif pour qu'il procède à un complément d'instruction et prononce une nouvelle décision. La cour cantonale aurait exigé à tort qu'ils démontrent que l'activité complémentaire liée à l'élevage de brebis allaitantes serait nécessaire à la viabilité de leur exploitation principale. Elle aurait violé leur droit d'être entendus en retenant qu'ils n'avaient pas davantage démontré la nécessité de déplacer les deux bâtiments litigieux alors qu'ils avaient proposé sans succès diverses mesures d'instruction propres à établir ce fait.

Le Tribunal administratif se réfère à son arrêt. C. _____ et l'Office fédéral du développement territorial concluent au rejet du recours. Le Département propose de l'admettre.

D.

Par ordonnance du 18 février 2008, le juge instructeur a admis la requête d'effet suspensif présentée par les recourants.

Considérant en droit:

1.

Dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions, le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) et 34 al. 1 LAT dans sa teneur actuelle selon le ch. 64 de l'annexe à la loi sur le Tribunal administratif fédéral (ATF 133 II 249 consid. 1.2 p. 251, 353 consid. 2 p. 356). Aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'est réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant le Tribunal administratif. Ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué, qui confirme le refus de leur délivrer l'autorisation d'élever des brebis allaitantes avec leurs petits et de stocker le fourrage ainsi que le matériel nécessaires à cette activité dans les deux bâtiments sis sur la parcelle n° 10166 dont ils sont propriétaires. Ils ont un intérêt digne de protection à obtenir sa réforme respectivement son annulation et ont qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité du recours étant remplies, il convient de statuer sur le fond.

2.

Les constructions litigieuses étant érigées en zone agricole, il y a lieu d'examiner en premier lieu si elles sont conformes à l'affectation de cette zone et si elles peuvent dès lors bénéficier d'une autorisation ordinaire selon l'art. 22 al. 2 LAT.

2.1 Aux termes de l'art. 16a al. 1, 1ère phrase LAT, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions ou installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Des constructions ou installations liées à la production hors sol peuvent être admises en zone agricole sur la base de l'art. 16a al. 2 LAT, pour autant qu'elles servent au développement interne de l'exploitation. Ces dispositions ont été précisées et complétées dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). En principe, seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent y être autorisées, le sol devant être le facteur de production primaire et indispensable (cf. ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281). Selon la jurisprudence, l'élevage ou la garde d'animaux de rente est tributaire du sol lorsque les animaux sont nourris de façon prépondérante par des fourrages produits sur l'exploitation (ATF 133 II 370 consid. 4.2 p. 375 et les références citées). L'autorité doit apprécier pour chaque catégorie d'élevage si la production fourragère sur place est suffisante, respectivement s'il existe assez de surfaces pour garantir l'approvisionnement des bêtes (ATF 133 II 370 consid. 4.4 p. 377).

2.2 Suivant les indications au demeurant non contestées fournies par les recourants, les brebis et leurs petits paîtront sur une partie des surfaces semées en prairie du mois d'avril au mois de novembre, tandis qu'ils seront nourris le reste de l'année grâce au fourrage récolté sur une autre partie des terrains laissés en jachère et qui sera stocké dans l'un des bâtiments litigieux. L'intégralité des fourrages nécessaires à la consommation des bêtes proviendrait ainsi du domaine agricole exploité par les frères A. _____ et B. _____, de sorte que l'on se trouve dans le champ d'application des art. 16a al. 1 LAT et 34 OAT. La référence faite à cet égard par la Commission cantonale de recours et par la cour cantonale à l'art. 36 OAT est erronée, dès lors que cette disposition concerne les activités servant au développement interne de l'exploitation. Cela ne signifie pas que le projet puisse être considéré comme conforme à l'affectation agricole de la zone.

2.3 Les art. 16a al. 1 LAT et 34 al. 4 let. a OAT posent en effet entre autres conditions que la construction ou l'installation soit nécessaire à l'exploitation. Par cette exigence, le Conseil fédéral entendait limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'exploitation agricole ou horticole afin de garantir que la zone agricole demeure une zone non constructible (cf. Message du Conseil fédéral relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 mai 1996, FF 1996 III 502/503). 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 l'importance et des besoins de l'exploitation (cf. arrêt 1A.106/2003 du 12 janvier 2004 consid. 3.2; cf. notamment, à propos des critères de l'art. 34 al. 2 OAT, ATF 129 II 413 consid. 3.5 à 3.8 p. 417). Les recourants n'ont en l'occurrence apporté aucun élément propre à démontrer que

l'élevage de trente brebis allaitantes répondrait à un besoin objectivement fondé de leur exploitation axée principalement sur la production et la commercialisation de produits maraîchers. Tel pourrait à la rigueur être le cas si cette activité accessoire représentait un complément nécessaire à leur exploitation. Ils n'ont toutefois fourni aucune indication sur les conditions d'exploitation actuelle permettant d'admettre que cette condition serait réalisée. De même, le Département n'a pas examiné si la nouvelle activité pouvait être réalisée dans les locaux existants de l'exploitation (ATF 123 II 499 consid. 3b/cc p. 508); il n'a pas davantage vérifié que les constructions litigieuses n'étaient pas surdimensionnées par rapport à leur utilisation envisagée et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'opposait à leur implantation à l'endroit prévu (cf. art. 34 al. 4 let. b OAT; ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281; arrêt 1P.489/2000 du 29 mai 2001 consid. 4b, concernant les mêmes parties, paru à la SJ 2001 I p. 581 et les références citées). De ce point de vue également, le besoin objectivement fondé de réaliser les constructions litigieuses n'est pas établi.

Selon l'art. 34 al. 4 let. c OAT, une autorisation ne peut être délivrée sur la base de l'art. 16a LAT que s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme. La possibilité de construire de nouveaux bâtiments doit être réservée aux domaines agricoles dont le maintien semble assuré à long terme d'après le concept de gestion présenté. Cette condition a pour but d'éviter que des autorisations ne soient délivrées inconsidérément dans une zone qui doit être maintenue autant que possible libre de toute construction, pour des constructions et installations qui seront rapidement mises hors service suite à l'abandon de l'exploitation agricole (cf. arrêt 1A.86/2001 du 21 mai 2002 consid. 3.4 publié in SJ 2002 I p. 541; Office fédéral du développement territorial, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en oeuvre, Berne 2000, chapitre I, ch. 2.3.1, p. 31). Cette condition a certes été supprimée pour les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation, telles celles destinées à la garde d'animaux de rente selon un mode indépendant du sol ou à la culture maraîchère et

d'horticulture, dans le cadre de la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 mars 2007 et de son ordonnance d'application du 4 juillet 2007, entrée en vigueur le 1er septembre 2007. En revanche, elle demeure applicable aux constructions et installations destinées à l'élevage ou à la garde d'animaux de rente exercé à titre accessoire à une entreprise agricole ou horticole tributaire du sol (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 2 décembre 2005, FF 2005 p. 6635; Office fédéral du développement territorial, Explications relatives à la révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) du 4 juillet 2007, p. 4; Niklaus Spori, Lexique des constructions hors de la zone à bâtir, Edition septembre 2007, in: VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 5/2007, p. 5 et 17). 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. Or, les éléments du dossier ne permettent pas de se faire une idée suffisante à ce sujet. Aucun budget d'exploitation n'accompagnait la

demande et rien n'indique que le revenu complémentaire retiré de l'élevage de brebis allaitantes et de leurs petits soit nécessaire à la survie de l'entreprise. Les recourants ont certes offert de produire les éléments de preuve, mais uniquement en relation avec la nécessité de déplacer les installations à leur emplacement actuel de sorte qu'ils ne sauraient se plaindre d'une violation de leur droit d'être entendus.

Enfin, le projet n'a fait l'objet d'aucun examen au regard des nuisances qu'il emporte pour le voisinage et, plus particulièrement, des distances minimales à respecter selon les normes élaborées par la Station fédérale de recherches d'économie d'entreprise et de génie rural de Tänikon. Le fait que la villa de l'intimé se trouve également en zone agricole n'empêche pas la prise de mesures préventives destinées à limiter les émissions d'odeur, en particulier quant à l'emplacement des installations (cf. ATF 126 II 43 consid. 4b p. 451; arrêt 1A.58/2001 du 12 novembre 2001 consid. 2c publié in DEP 2002 p. 97). La conformité à la zone suppose en effet que les bâtiments litigieux se justifient à l'endroit prévu et qu'aucune autre implantation ne soit envisageable au terme d'une pesée des intérêts en présence (art. 34 al. 4 let. b OAT; arrêt 1A.86/2001 du 21 mai 2002, consid. 4.3 paru à la RDAF 2003 I 234; arrêt 1A.154/2002 du 22 janvier 2003 consid. 5.1 paru à la ZBI 105/2004 p. 110). De ce point de vue également, la preuve que les constructions projetées ne puissent prendre place qu'à l'emplacement actuel n'a pas été rapportée. Il n'appartient pas au Tribunal fédéral d'examiner ces questions en première instance dans la mesure où les éléments qui lui permettraient de les trancher font défaut.

Cela étant, le projet litigieux ne saurait être tenu en l'état pour conforme à la destination agricole de la zone. L'arrêt attaqué qui le constate ne viole pas le droit fédéral.

Le recours doit par conséquent être rejeté, aux frais des recourants qui succombent (art. 65 al. 1 et 66 al. 1 LTF). Ces derniers verseront en outre une indemnité de dépens à C._____, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge des recourants.

3.

Une indemnité de 2'000 fr. à payer à C._____, à titre de dépens, est mise à la charge des recourants, solidairement entre eux.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, au Département des constructions et des technologies de l'information et au Tribunal administratif de la République et canton de Genève ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 25 juin 2008

Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Le Greffier:

Féraud Parmelin