



1C 526/2022

Arrêt du 20 novembre 2023

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix, Haag, Müller et Merz.
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure

A. _____ et B.A. _____, représentés par
Me Laurent Hirsch, avocat,
recourants,

contre

C. _____ et D. _____,
E. _____ SA,
tous les trois représentés par Me Mattia Deberti, avocat,
intimés,

Département du territoire de la République et canton de Genève, Office des autorisations de construire, Service des affaires juridiques, case postale 22, 1211 Genève 8.

Objet

Autorisation de construire en zone agricole,

recours contre l'arrêt de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève (ATA/881/2022 - A/559/2021-LCI).

Faits :

A.

C. _____ et D. _____ sont copropriétaires de la parcelle n ° 8'026, feuille 24, de la Commune de Bernex. F. _____ est quant à lui propriétaire de la parcelle voisine n ° 8'027. Les deux parcelles totalisent une surface de 9'273 m². Ces biens-fonds sont colloqués en zone agricole. C. _____ et D. _____ y exploitent, par le biais de l'entreprise E. _____ SA (ci-après: E. _____ SA), une serre affectée à l'agriculture dûment autorisée; celle-ci, située le long du chemin de la Pesse, occupe la quasi-totalité des parcelles. Les fruits et légumes cultivés dans cette serre sont acheminés, à l'instar de ceux issus d'autres serres du secteur, dans le centre d'exploitation de E. _____ SA, au 14, chemin de la Pesse, sur la parcelle n ° 1'628, qui jouxte le fonds n ° 8'026.

B.

Le 13 mars 2019, E._____ SA a déposé auprès du Département cantonal du territoire (ci-après: DT ou encore le département) une demande d'autorisation de construire portant sur la surélévation de la serre existante et l'amélioration de l'ergonomie de travail. En réponse aux préavis formulés en cours d'instruction par les services de l'Etat concernés, le projet a été modifié. La troisième version du projet a été déposée au département le 19 novembre 2020. De nouveaux préavis ont été émis. La direction cantonale des autorisations de construire (DAC) a notamment émis un préavis favorable, avec dérogations à l'art. 11 de la loi cantonale sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI; RS/GE L 5 05), le gabarit et les distances n'étant pas respectés, ainsi qu'à l'art. 16 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700); cette dérogation restait réservée à l'acceptation par l'Office cantonal de l'agriculture et de la nature (OCAN) s'agissant de la conformité à la zone.

Par décision du 14 janvier 2021, le département a délivré l'autorisation requise (DD 112'441). Par acte du 12 février 2021, A._____ et B.A._____, propriétaires d'une parcelle (no 3'199) à proximité des fonds concernés par le projet, ont déposé un recours contre cette décision au Tribunal administratif de première instance de la République et canton de Genève (TAPI), qui l'a rejeté par jugement du 31 mars 2022. Sur recours, la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève a confirmé ce jugement par arrêt du 30 août 2022. La Cour de justice a retenu que le projet litigieux ne mettait en péril aucun intérêt poursuivi par la LAT. Il n'entraînait pas l'obligation d'adopter un plan localisé agricole (ci-après: PLA), au sens de l'art. 16a al. 3 LAT. A._____ et B.A._____ n'avaient par ailleurs pas démontré que leurs intérêts privés seraient menacés par le projet. Les exigences en matière de protection contre le bruit étaient par ailleurs respectées.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____ et B.A._____ demandent principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'autorisation de construire délivrée le 14 janvier 2021 et, subsidiairement, de renvoyer la cause à l'instance précédente.

La Cour de justice persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le DT demande le rejet du recours. Les intimés concluent également au rejet. L'Office fédéral du développement territorial (ci-après: ARE) estime que le projet ne peut être autorisé que sous l'angle de l'art. 16a al. 3 LAT; or la planification de la Commune de Bernex serait sous cet angle imparfaite; l'office fédéral n'en tire cependant pas de conclusion formelle. Aux termes d'un ultime échange d'écritures, le département et les recourants persistent dans leurs conclusions respectives.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants, qui ont participé à la procédure devant la cour de justice cantonale, sont propriétaires d'une parcelle à proximité du projet litigieux. Ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué et ont un intérêt digne de protection à son annulation. La qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF) doit ainsi leur être reconnue. Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

2.

Les recourants se plaignent tout d'abord d'une violation de leur droit d'être entendus, se prévalant en particulier d'un défaut de motivation de l'arrêt attaqué. Ensuite et sur le fond, ils invoquent une violation de l'art. 16a al. 3 LAT. Ils soutiennent en substance que la désignation d'une zone agricole spéciale au niveau du plan directeur cantonal (ci-après: PDCn) ne répondrait pas aux exigences de planification définies par cette disposition. Selon eux, le droit fédéral imposerait une planification d'affectation locale, matérialisée, en droit genevois, par l'adoption d'un PLA. A défaut de s'inscrire dans une zone agricole spéciale définie par un tel instrument, le projet, qui porte sur une construction maraîchère pour une exploitation non tributaire du sol, ne serait pas conforme à la zone et ne pourrait être autorisé.

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 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 sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (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 m². Enfin, l'art. 38 OAT prévoit que les cantons déterminent, dans le cadre de l'élaboration de leur plan directeur ou par voie législative, les exigences à respecter lors de la délimitation de zones au sens de l'art. 16a al. 3 LAT; à cet égard, les buts et les principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT sont déterminants.

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 sur les zones de développement du 29 juin 1957 (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 permettaient 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 (cf. recours, ch. 22, p. 7). L'instance précédente ne s'est du reste pas limitée à 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; 137 II 266 consid. 3.2; 136 I 229 consid. 5.2).

Cette première critique doit ainsi être écartée.

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 OAT *a contrario*; ALEXANDER RUCH/RUDOLF MUGGLI, in Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, n. 30 ss ad art. 16a LAT). Par ailleurs, comme le relève au demeurant l'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 m², si bien qu'elle dépasse le plafond de 5'000 m² 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; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, n. 1 et 4 ad art. 16a LAT).

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 RUCH/MUGGLI, op. cit., n. 5 s. et n. 39 ad art. 16a LAT; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 4 ad art. 16a LAT; BARBARA JUD/KARINE MARKSTEIN SCHMIDIGER, Territoire & environnement, Constructions hors de la zone à bâtir, 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 publié in ZBI 2015 p. 218). Depuis l'entrée en vigueur de cette révision, le 1er septembre 2000 (RO 2000 p. 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, publié in ZBI 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 délasserment (multifonctionnalité de la zone agricole; art. 16 al. 1 1ère phrase LAT; cf. RUCH/MUGGLI, op. cit., n. 16 ss ad art. 16 LAT; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 8 ad art. 16; JUD/MARKSTEIN SCHMIDIGER, op. cit., p. 75).

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.

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 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; [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.

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](#) du 26 novembre 2009 consid. 3.2.4 et les références citées, publié

in ZBI 2011, p. 217) est susceptible de générer (cf. ELOI JEANNERAT/PIERRE MOOR, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 13 ad art. 14 LAT; voir également Message du Conseil fédéral relatif à une révision partielle de la LAT du 22 mai 1996, FF 1996 III p. 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. 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).

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. HEINZ AEMISEGGER/STEPHAN HAAG, in Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, n. 47 ad art. 33 al. 2 LAT).

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).

2.5.5. En définitive, si la définition des principes ou encore la coordination nécessaire en matière de zone agricole spéciale doivent être réglés au niveau du plan directeur cantonal (art. 38 OAT; cf. [ATF 143 II 588](#) consid. 2.3; [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 d'application de la LAT du 4 juin 1987 (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.

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.

Les récriminations encore développées par les recourants en lien avec la construction d'un nouveau puits d'irrigation (cf. recours, p. 9), projet faisant l'objet d'une procédure distincte (cf. arrêt attaqué, consid. 3e *in fine*), excèdent l'objet du présent litige et sont ainsi irrecevables.

3.

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être admis. L'arrêt attaqué et l'autorisation de construire du 14 janvier 2021 sont annulés. Les intimés, qui succombent, supporteront les frais de justice (art. 66 al. 1 et 5 LTF) et verseront des dépens aux recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un mandataire professionnel (art. 68 al. 2 et 4 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. L'arrêt attaqué et l'autorisation de construire du 14 janvier 2021 sont annulés.

2.

La cause est renvoyée à la Cour de justice de la République et canton de Genève pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure cantonale.

3.

Les frais de justice, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge des intimés, solidairement entre eux.

4.

Une indemnité de dépens de 3'000 fr. est allouée aux recourants, solidairement entre eux, à la charge solidaire des intimés.

5.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, au Département du territoire de la République et canton de Genève, à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 20 novembre 2023

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

Le Président : Kneubühler

Le Greffier : Alvarez