RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/259/2019-LCI **ATA/69/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 19 janvier 2021

3ème section

dans la cause

Monsieur Gérard GENECAND
représenté par Me Christian Petermann, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE - OAC

Monsieur Joseph MENU
représenté par Me François Bellanger, avocat

_____

Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 21 novembre 2019 (JTAPI/1027/2019)

EN FAIT

1) Monsieur Gérard GENECAND est propriétaire de la parcelle n° 5'953, feuille 61 de la commune de Plan-les-Ouates, à l'adresse chemin des Vaulx 24, sur laquelle est notamment édifiée une maison.

2) Monsieur Joseph MENU est propriétaire de la parcelle contigüe n° 5'954 de la même commune, d'une surface de 6'403 m^2, à l'adresse chemin des Vaulx 28.

D'après le registre foncier (ci-après : RF), plusieurs bâtiments sont cadastrés sur cette parcelle, soit :

- un dépôt de 241 m^2 (bâtiment n° 2'712) ;

- une serre de 53 m2 (bâtiment n° 2'713) ;

- un garage privé de 50 m2 (bâtiment n° 2'714) ;

- une serre de 338 m2 (bâtiment n° 3'703) ;

- un bâtiment n° 3'951 de 18 m^2.

3) Les deux parcelles précitées sont sises en zone agricole et soumises à un degré de sensibilité (ci-après : DS) III.

4) Selon l'inventaire de la zone agricole, la parcelle n° 5'954 est affectée, dans sa partie nord, à des constructions agricoles et habitations d'agriculteurs et, dans sa partie sud, située pour partie en zone d'assolement, à une utilisation de pépinière et de floriculture.

5) L'entreprise Joseph Menu SA (ci-après : l'entreprise), inscrite au registre du commerce (ci-après : RC) depuis le 13 janvier 1987, a pour but social l' « exploitation d'une entreprise d'entretien et l'aménagement de parcs et jardin, pépiniériste et paysagiste, travaux de maçonnerie, commerce, représentation et location de machines ainsi que représentation de piscines ».

M. MENU en est l'administrateur président et Madame Marie-Jeanne FEBVAY-MENU, sa fille, administratrice avec signature individuelle depuis le 19 avril 2018.

6) Le 25 janvier 2017, M. MENU, par l'intermédiaire de son architecte, a déposé auprès du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu le département du territoire (ci-après : le département), une demande d'autorisation de construire portant sur la surélévation d'un hangar (bâtiment

n° 2'712) de 1,50 m pour le stockage de matériel de l'entreprise et la mise en place d'un décanteur/séparateur sur la place de lavage des véhicules.

Était notamment joint le formulaire « attestation substance dangereuse » du service de toxicologie de l'environnement bâti, duquel il ressortait que la toiture actuelle du hangar, en tôle ondulée Eternit, contenait de l'amiante, raison pour laquelle serait mis en place un système de bennes spéciales dans lesquelles ces plaques seraient stockées, puis amenées en décharge pour matériaux inertes (ci-après : DCMI).

7) Dans le cadre de l'instruction de cette requête, les préavis suivants ont notamment été recueillis :

- le 2 mars 2017, la direction des autorisations de construire (ci-après : DAC-IC) a préavisé favorablement le projet sans observation ;

- le 14 mars 2017, la direction de la planification directrice cantonale et régionale, devenue la direction de la planification cantonale (ci-après : SPI), a préavisé favorablement le projet avec dérogation au sens de l'art. 27C de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) ;

- le 10 avril 2017, la direction générale de l'eau, devenue l'office cantonal de l'eau (ci-après : OCEau), a préavisé favorablement le projet sous diverses conditions, notamment que les nouvelles installations d'évacuation des eaux usées et pluviales soient exécutées conformément aux prescriptions de la norme SN 592'000-2012 (ch. 1) et que les eaux usées des nouvelles installations sanitaires soient écoulées au réseau approprié du chemin des Vaulx, par l'intermédiaire du réseau privé existant dans la parcelle (ch. 2). Selon le formulaire de requête et les plans transmis, les eaux pluviales ne seraient pas raccordées au collecteur privé et communal, mais seraient probablement écoulées sur le sol et infiltrées (ch. 3). Avant le branchement des canalisations des eaux usées, une vérification de la capacité hydraulique et de l'état des équipements, avec une obligation d'effectuer les travaux nécessaires, était exigée (ch. 4) ;

- le 13 avril 2017, la commune a demandé des informations complémentaires sur le type de stockage envisagé dans le hangar ;

- le 24 avril 2017, le service de l'environnement et des risques majeurs (ci-après : SERMA) de la direction générale de l'environnement, devenue l'office cantonal de l'environnement (ci-après : OCEV) a préavisé favorablement le projet sans observation ;

- le 26 avril 2017, la direction générale de l'agriculture et de la nature, devenue l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (ci-après : OCAN) a demandé des pièces et informations complémentaires sur les besoins d'agrandissement du

hangar, l'utilisation des bâtiments et aménagements, l'activité de paysagisme exercée, la destination du projet à l'activité de pépiniériste, la question de la reprise de l'exploitation et sa viabilité économique.

8) Par courrier du 7 mars 2018, M. MENU, en réponse aux demandes d'information de la commune et de l'OCAN, a expliqué que :

- le matériel et les machines nécessaires à la bonne gestion de la pépinière étaient actuellement stockés en grande partie à l'extérieur. Il subissait régulièrement des vols et des dégradations, ayant un coût pour l'entreprise. Disposant sur son terrain d'une sortie de secours de l'autoroute, il ne pouvait pas clôturer la parcelle. La surélévation du hangar existant permettrait un stockage plus adéquat du matériel de pépinière tout en permettant de parquer au rez les machines ;

- compte tenu de sa double activité (pépiniériste/paysagiste), les autres bâtiments, tels que les serres et tunnels, étaient aussi occupés par l'activité de paysagisme : l'étagère à bras libre était entièrement dévolue à l'activité de la pépinière ; la petite serre de multiplication servait uniquement à l'activité de pépinière, pour les boutures, semis et culture de jeunes plants ; les grandes serres abritaient la zone de rempotage, de culture de jeunes plants et la mise hors gel pendant la période d'hiver, ainsi que les produits phytosanitaires nécessaires aux traitements des diverses parcelles, lesquels étaient rangés sous clé dans des armoires métalliques ventilées et avec des bacs de rétention ; le hangar abritait déjà une partie du matériel ;

- ses activités de paysagiste-pépiniériste étaient complémentaires. Il produisait et cultivait dans les pépinières une grande partie des plantes et des fleurs annuelles qui étaient ensuite revendues aux clients dans le cadre de l'activité de paysagisme. Pour ce faire, il disposait de 3 ha de pépinières, répartis sur cinq sites. Au siège de l'entreprise, il produisait et cultivait divers plantes et arbustes sur une surface d'environ 5'000 m^2. Pour une grande partie de la production, il faisait ses propres boutures, mais il achetait aussi de jeunes plants. Pour cela, il disposait d'une serre de multiplication de 45 m^2, d'une zone de rempotage, d'un tunnel afin de maintenir les jeunes plantes en zone hors gel pendant l'hiver et d'un tunnel de culture ;

- depuis plus de 43 ans, il pratiquait son activité de pépiniériste-paysagiste sur la parcelle n° 5'954. Au fil des années, il avait développé son entreprise, laquelle comptait actuellement quarante-deux employés et formait chaque année des apprentis. Vu son âge (67 ans), la reprise de son exploitation était en cours d'élaboration. Sa fille, qui l'avait rejoint au sein de l'entreprise en 2013 et était actuellement responsable de tout le service administratif, allait peu à peu en reprendre la direction. Afin que cette transition puisse s'effectuer de la meilleure façon possible, une réorganisation interne était en cours pour renforcer leur structure et assurer la pérennité de l'entreprise. La réorganisation physique du dépôt en faisait partie.

Étaient joints le « formulaire A : ouvrage pour une exploitation agricole », ainsi que le bilan au 31 décembre 2016.

9) Les préavis suivants ont ensuite été rendus :

- le 31 mai 2018, l'OCAN, retenant que le requérant exerçait la profession de pépiniériste et exploitait à ce titre environ 3.6 ha de pépinière (production d'arbres et arbustes), exploitation qui serait reprise par sa fille dans les années à venir, que la surélévation du bâtiment servirait notamment de stockage du matériel de la pépinière, actuellement à l'extérieur, aux intempéries, que la construction envisagée, s'agissant uniquement d'une surélévation, n'impactait pas la zone agricole, ni les surfaces d'assolement, et que l'aménagement projeté était nécessaire au bon fonctionnement de l'exploitation, a préavisé favorablement le projet sous conditions, notamment que l'utilisation du bâtiment soit exclusivement limitée à des activités agricoles et de pépinière et que la construction fasse l'objet, au RF, d'une mention d'interdiction de procéder à des changements d'affectation (art. 44 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 [OAT – RS 700.1]) ;

- le 18 juin 2018, la commune a préavisé favorablement le projet avec le souhait de pouvoir profiter des 240 m^2 de toiture nouvellement créée pour une mise à disposition de tiers en vue de la réalisation d'une installation de capteurs solaires photovoltaïques.

10) Le 27 novembre 2018, sur demande du département, M. MENU a signé un engagement au terme duquel il déclarait accepter que soit inscrite au RF, au feuillet de la parcelle n° 5'954, la mention suivante : « l'utilisation du bâtiment autorisé selon le dossier DD 109'958 est exclusivement limitée à des activités agricoles et de pépinière. Tout changement d'affectation futur sera prohibé. Cette mention fera l'objet d'une inscription au RF en application de l'art. 44 OAT ».

11) Par décision du 21 décembre 2018, publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) le même jour, le département a délivré l'autorisation de construire sollicitée (DD 109'958 - RG), vu l'engagement précité.

Les conditions figurant en particulier dans les préavis de l'OCAN et de l'OCEau des 31 mai 2018 et 10 avril 2017 faisaient partie intégrante de l'autorisation de construire et devaient être strictement respectées. Les toitures, façades et plaques en fibrociment amianté devraient être retirés et éliminés en décharge pour matériaux inertes en tant que déchets spéciaux.

12) Par courrier du même jour, le département a informé M. GENECAND, ayant fait valoir ses observations dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, des raisons pour lesquelles il avait décidé d'autoriser le projet en cause.

13) Par acte du 17 janvier 2019, M. GENECAND a « fait opposition » à la décision susmentionnée auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI).

Le projet autorisé n'était pas compatible avec la zone agricole et entraînerait des nuisances inacceptables pour sa propriété en termes d'altération de la vue, de développement d'une activité non-agricole bruyante et de détérioration de la zone agricole.

Rien ne figurait dans le dossier d'autorisation de construire concernant la nécessité d'effectuer un diagnostic amiante et un travail de désamiantage. Le raccordement du décanteur/séparateur au collecteur des eaux claires/usées semblait avoir été omis et devait faire l'objet d'une étude.

Un grand nombre de bâtiments et de constructions présents sur la parcelle n° 5'954 avaient été érigés sans autorisation. Une partie des activités n'était pas conforme à la zone agricole et présentait un risque de contamination de la nappe phréatique et de pollution de l'environnement.

Il sollicitait un transport sur place pour constater l'inadéquation du permis de construire délivré, mais également pour que soient prises « les mesures qui s'imposent concernant les infractions existantes ».

14) Par décision du 30 janvier 2019, le service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants (ci-après : SABRA), après réception du diagnostic amiante et polychlorobiphényles (ci-après : PCB) du 30 janvier 2019, montrant une présence d'amiante et de PCB dans les parties du bâtiment concernées par les travaux, a levé l'interdiction de travaux sur le chantier prononcée le 17 janvier 2019 et exigé que toute intervention sur un matériau contenant de l'amiante ou des PCB soit réalisée conformément à réglementation en vigueur.

15) Dans sa réponse du 25 mai 2019, M. MENU a conclu au rejet du recours.

Les allégations de M. GENECAND ne reposaient sur aucun fondement, relevaient du procès d'intention et étaient irrecevables. La parcelle concernée était exclusivement affectée à son activité de pépiniériste pour la production d'arbres, d'arbustes et de jeunes plants cultivés en pleine terre. Cette activité correspondait à la définition de l'horticulture et était ainsi conforme à la zone agricole, conformément au préavis de l'OCAN. L'engagement qu'il avait signé garantissait que sa parcelle resterait affectée à une utilisation agricole et horticole. Ainsi, la destination de la surélévation respectait la zone agricole.

Les prétendues nuisances sonores causées par la surélévation n'étaient pas justifiées. Cas échéant, il devait être constaté que la parcelle concernée, de même que celle de M. GENECAND, se trouvaient dans la zone où des activités bruyantes étaient admises, et que la seule surélévation du hangar ne serait la cause

d'aucun bruit supplémentaire par rapport à ce qui existait déjà en zone agricole. Cette surélévation permettrait par ailleurs de stocker le matériel à l'intérieur, ce qui améliorerait l'aspect général de la parcelle.

Le hangar se trouvait en retrait de la parcelle de M. GENECAND et était perpendiculaire à sa maison, au demeurant séparée par un autre hangar, de sorte que la faible surélévation, qui respectait les exigences légales en matière de gabarit et de vue droite, ne pouvait objectivement altérer la vue depuis la maison de ce dernier.

Les normes en matière de désamiantage n'étaient pas destinées à protéger les voisins qui n'avaient pas qualité pour les invoquer. En tout état, toutes les précautions en la matière avaient été respectées par le département avant la délivrance de l'autorisation de construire et un diagnostic amiante avait bien été effectué avant le début des travaux.

L'installation d'évacuation des eaux usées et pluviales, ainsi que des eaux sanitaires avait été examinée de manière approfondie par l'OCEau dans le respect des normes en vigueur.

Enfin, tous les arguments de M. GENECAND relatifs à de prétendues constructions non autorisées ou activités non conformes à la zone agricole ne concernaient pas l'autorisation de construire querellée.

16) Le 25 mars 2019, le département a transmis son dossier et conclu au rejet du recours et des actes d'instruction sollicités.

La problématique concernant la présence d'amiante avait d'emblée été identifiée au vu de la présence du formulaire « attestation substances dangereuses » à l'enregistrement de la requête. Une condition spécifique à ce sujet avait également été fixée dans l'autorisation de construire. Le raccordement du décanteur/séparateur aux collecteurs avait été étudié par l'OCEau, qui avait émis un préavis favorable sous conditions, reprises dans l'autorisation de construire. Les deux thématiques des eaux usées et pluviales avaient été instruites, ce qui avait conduit à la fixation de conditions spécifiques figurant dans l'autorisation de construire.

Les autres constructions sur la parcelle n° 5'954 ne pouvaient faire l'objet de cette procédure qui portait sur une autorisation de construire concernant un autre bâtiment. Au surplus, selon les données du site Internet du système d'information du territoire genevois (ci-après : SITG) et des archives du département, au moins quatre autorisations de construire avaient été délivrées pour des constructions sises sur la parcelle n° 5'954 et, en l'absence de précision à ce sujet, rien ne permettait de considérer que l'une ou l'autre de celles-ci auraient été réalisées sans autorisation. Dans son courrier du 7 mars 2018, M. MENU avait exposé l'usage

des bâtiments existants pour son activité de pépiniériste, conforme à la zone agricole. Dès lors, il s'avérait que toutes les constructions étaient utilisées conformément à leur destination autorisée.

L'OCAN avait considéré l'activité déployée dans le bâtiment en question comme conforme à la zone agricole. Une pépinière devait être considérée comme de l'horticulture productrice. Le projet avait par ailleurs des effets bénéfiques, puisqu'il permettait notamment de libérer de l'espace à l'extérieur, ce qui permettrait d'améliorer l'espace dédié aux plantes et le fonctionnement global de la pépinière. Par la présence d'un dépôt mieux rangé et organisé, il permettrait également d'améliorer l'esthétique des lieux. Le préavis favorable de l'OCEau, de par sa teneur et ses conditions, permettait de considérer qu'il n'y avait pas de risque de pollution ou de contamination. En l'absence de motivation détaillée, M. GENECAND ne faisait que substituer son appréciation à celle d'instances spécialisées.

Le transport sur place ne se justifiait pas, le dossier comportant tous les éléments utiles à la compréhension de la situation. Utiliser cette mesure pour le prononcé de mesures administratives à l'encontre d'hypothétiques infractions, dépassait l'objet du litige.

17) Le 24 mai 2019, M. GENECAND a répliqué, en complétant son recours. Il concluait à l'annulation de la décision querellée et sollicitait un transport sur place, ainsi qu'une expertise pour démontrer que les activités exercées par M. MENU sur le bien-fonds concerné relevaient de la construction.

L'autorisation de construire litigieuse avait été accordée en violation des art. 16, 22 al. 2 let. a et b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) et la jurisprudence du Tribunal fédéral y relative. La consultation des données du RC et du site internet de l'entreprise indiquaient que M. MENU fournissait, depuis le siège de son entreprise, des prestations relevant de l'activité de jardinier-paysagiste, voire du secteur de la construction, qui n'étaient pas compatible avec l'affectation agricole de la zone. Or, les réponses du département et de M. MENU à ce sujet étaient dépourvues d'argumentation.

18) Le 17 juin 2019, le département a dupliqué, en persistant dans ses observations et conclusions.

Les faits complémentaires avancés n'étaient aucunement utiles à la cause, étant rappelé que l'OCAN avait émis un préavis favorable sous conditions, duquel il ressortait que le projet était considéré comme étant conforme à la zone agricole. C'était la raison pour laquelle aucune dérogation au sens de l'art. 24 LAT n'avait été accordée.

Si M. GENECAND craignait qu'à l'avenir ledit bâtiment ne soit pas utilisé conformément à la zone agricole, outre le fait qu'un tel grief était prématuré, il s'agirait alors d'une violation de l'autorisation de construire et le département, s'il en avait connaissance, prendrait les mesures qui s'imposeraient à l'égard de M. MENU.

Le département a produit son courrier du 14 juin 2019, concernant des « installations et entreposage divers non autorisés », informant M. MENU de l'ouverture à son encontre de la procédure d'infraction I-6009, à la suite de la dénonciation de M. GENECAND. Il lui impartissait un délai pour faire valoir ses observations à cet égard. L'intitulé de la procédure d'infraction démontrait à lui seul qu'il s'agissait bien de deux affaires distinctes et non liées, de sorte que tout grief concernant les installations et entreposage divers non autorisés sur la parcelle n° 5'954 était exorbitant à cette cause.

19) Le 18 juin 2019, M. MENU a dupliqué, en concluant à l'irrecevabilité de la réplique de M. GENECAND et, préalablement, au rejet des actes d'instruction requis, persistant au surplus dans ses conclusions du 25 mars 2019.

La réplique de M. GENECAND était hors sujet, puisqu'elle ne se rapportait pas à la demande d'autorisation de construire querellée, et relevait du procès d'intention, dès lors qu'il avait démontré à satisfaction de droit que son entreprise avait, sur la parcelle concernée par l'autorisation de construire, une activité de pépiniériste, correspondant à de l'horticulture productrice, conforme à l'affectation de la zone.

Les actes d'instruction sollicités étaient inutiles, les faits à constater ou démontrer ressortant déjà du dossier ou sortant du cadre du litige.

20) Par courrier du 11 septembre 2019, sur demande du TAPI, le département a produit le dossier d'infraction I-6009, comprenant notamment les observations de M. MENU du 9 juillet 2019 et le chargé de pièces y relatif, ainsi que la décision du département du 30 août 2019 et le plan de repérage joint ordonnant une remise en état dans les nonante jours de plusieurs éléments construits ou installés sans autorisation sur la parcelle n° 5'954. M. MENU avait la possibilité de déposer une requête en autorisation de construire dans les trente jours afin de régulariser la présence de l'une ou l'autre des installations et/ou constructions concernées. Il était pris note que l'activité annexe de vente d'articles de Noël était terminée.

21) Le 26 septembre 2019, le TAPI a informé les parties que le dossier d'infraction I-6009 était à leur disposition pour consultation.

22) Par jugement du 21 novembre 2019, notifié le lendemain, le TAPI a rejeté le recours de M. GENECAND contre la décision du département du 21 décembre 2018.

Sa qualité pour recourir était reconnue. Ses écritures de réplique du 27 mai 2019 étaient recevables sous réserve des arguments non pertinents susceptibles d'être écartés.

Le dossier contenant les éléments suffisants et nécessaires à l'établissements des faits pertinents pour traiter les griefs soulevés et statuer sur le litige – en particulier le dossier d'infraction I-6009 –, il n'était pas donné suite aux actes d'instruction sollicités.

L'objet du litige étant circonscrit à celui de l'autorisation de construire DD 109'958, les griefs relatifs à la licéité des autres constructions et installations réalisées sans autorisation sur la parcelle n° 5'954, objet de la procédure d'infraction I-6009, devaient être écartés. La conclusion tendant à ce que soient prises « les mesures qui s'imposent pour les infractions existantes » était irrecevable.

Toutes les instances consultées, en particulier l'OCAN, avaient préavisé favorablement le projet. Rien ne permettait de retenir que le hangar surélevé ne serait pas utilisé conformément à sa destination autorisée. La question de savoir si M. MENU déployait sur cette parcelle, outre son activité de pépiniériste, diverses autres activités, notamment en lien avec le domaine de la construction, serait examinée dans le cadre de la procédure d'infraction. Le but poursuivi par M. MENU, à savoir le stockage plus adéquat du matériel et des machines de la pépinière afin d'éviter les vols et les déprédations, ainsi que de libérer de l'espace à l'extérieur pour améliorer celui dédié aux plantes et le fonctionnement global de la pépinière, correspondait au critère de la nécessité. Que les infrastructures, objet de la procédure d'infraction, soient maintenues ou non, le besoin de surface de stockage pour les machines de la pépinière en un lieu fermé demeurait. S'agissant de l'implantation à l'endroit prévu, aucun intérêt prépondérant ne s'y opposait, vu qu'il s'agissait de surélever un bâtiment existant. La question de la prévisibilité de la subsistance de l'exploitation à long terme n'était pas contestée. Le préavis de l'OCAN, sur lequel s'était fondé le département pour rendre sa décision, ne permettait pas de contester la conformité du projet litigieux à la zone agricole.

Concernant les nuisances invoquées, il n'était pas contesté que les normes applicables en matière de gabarit, de distance aux limites et de vue droites applicables à la zone étaient respectées. Compte tenu de l'emplacement du hangar et de sa surélévation de seulement 1,50 m, l'impact visuel du projet depuis la parcelle de M. GENECAND était faible, de sorte qu'il n'y avait pas d'inconvénient grave. En outre, le projet litigieux visait au final à améliorer l'aspect esthétique de la parcelle. Les nuisances sonores liées à l'exploitation agricole et horticole de la parcelle concernée devaient en principe être tolérées. Le but du projet étant la surélévation d'un hangar destiné au rangement du matériel et des machines de la pépinière, il ne s'agissait pas en soi d'une installation source de bruit. La crainte de M. GENECAND de voir se développer une activité non-agricole bruyante était

une problématique liée à une éventuelle utilisation non-conforme de la surélévation projetée avec l'autorisation de construire délivrée.

Quant à la problématique de l'amiante, une condition spécifique à ce sujet avait été fixée dans l'autorisation de construire. Un diagnostic amiante et PCB avait également été effectué et remis au SABRA, qui avait exigé que toute intervention sur les matériaux contenant de l'amiante ou des PCB devait être réalisée conformément aux directives applicables en matière de désamiantage et de produits PCB.

Pour le raccordement du décanteur/séparateur aux collecteurs, la problématique de l'évacuation des eaux usées et pluviales avait été dûment examinée par l'OCEau qui avait émis un préavis favorable sous conditions, reprises dans l'autorisation de construire querellée. Aucun motif ne permettait de s'en écarter.

23) Par acte du 7 janvier 2020, M. GENECAND a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le jugement précité, en concluant à son annulation et à celle de l'autorisation de construire DD 109'958. Préalablement, il demandait que l'effet suspensif au recours soit maintenu et l'autorisation de construire litigieuse suspendue jusqu'à ce qu'une décision définitive et exécutoire soit rendue sur le fond.

Le TAPI retenait à tort que M. MENU accomplirait des activités uniquement de pépiniériste et que ses doutes relevaient du procès d'intention et n'avaient pas à être pris en considération. La consultation du site internet de l'entreprise révélait que M. MENU exerçait diverses activités qui ne se limitaient pas à celle de pépiniériste et de paysagiste. La majorité de ses activités relevaient au contraire du domaine de la construction, ce qui n'était pas conforme à l'art. 16 LAT. Il était également de notoriété publique que M. MENU, respectivement ses auxiliaires, exécutaient des travaux de mécanique sur les véhicules qu'il prétendait vouloir uniquement stocker dans le hangar à surélever. De même, ils accomplissaient sur la parcelle concernée des travaux préparatoires à la fourniture et la pose d'éléments de piscine, d'aménagements extérieurs, de plantations, d'entretien, d'arrosage et de clôtures. Ces travaux n'étaient pas conformes à l'affectation de la zone agricole. Il s'était plaint à réitérées reprises des déchets et débris de démolition et du fait que M. MENU travaillait les métaux pour réaliser des clôtures et portails. Il s'était également alarmé des nuisances sonores insupportables qu'il subissait du chef de l'exploitation d'une véritable entreprise de construction sur la parcelle voisine. Le DS III était clairement dépassé. Par lettre du 14 juin 2019, l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) avait explicitement identifié l'existence de divers stockages de matériel et d'engins de chantier sur la parcelle n° 5'954. Le jugement querellé consacrait une constatation fausse des faits. Il demandait que la chambre de céans rectifie l'état de faits en ce

sens que l'activité effectivement déployée par M. MENU sur la parcelle n° 5'954 relevait essentiellement de la construction et non pas de l'activité de pépiniériste.

Contrairement à ce que retenait le TAPI, l'objet du litige ne devait pas être limitativement réduit à l'examen de la conformité apparente du projet litigieux aux règles en vigueur, mais plus largement à la conformité de l'affectation effective d'une parcelle sise en zone agricole sur laquelle M. MENU était parvenu à réaliser douze constructions et installations illicites.

La décision de l'OAC du 30 août 2019 et le constat du 14 juin 2019 étaient tous deux postérieurs aux préavis favorables. Le préavis de l'OCAN ne pouvait donc avoir un caractère liant alors que celui-ci ne savait rien des constructions et installations non conformes à la zone agricole que M. MENU avait réalisées sur sa parcelle. L'activité de jardinier-paysagiste était contraire à l'art. 16 al. 1 LAT. Le TAPI avait échoué à démontrer qu'une juste pesée des intérêts conduisait à autoriser le projet sous l'angle de l'intérêt public. Rien ne permettait de conclure que M. MENU se soumettrait à la procédure de remise en conformité dont il faisait l'objet depuis le 30 août 2019 ou que celle-ci aboutirait. Le TAPI avait procédé à une mauvaise application des art. 11, 22 al. 2 let. a et b, 24 let. a et b LAT et de la jurisprudence y relative.

L'activité effectivement déployée par M. MENU sur sa parcelle relevant à l'évidence du domaine de la construction, selon la décision du 30 août 2019 et la lettre de l'OAC du 14 juin 2019, les seuils fixés par l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB - RS 814.41) étaient dépassés.

L'OAC ayant objectivé suffisamment d'éléments à charge de M. MENU témoignant de l'exercice d'une activité non conforme à l'affectation de la zone agricole, il ne renouvelait pas ses conclusions au titre de mesures d'instruction.

24) Dans ses écritures responsives du 10 février 2020, M. MENU a conclu au rejet du recours.

Les faits établis par le TAPI étaient conformes à la réalité et fondés sur les pièces, de sorte qu'ils devaient être confirmés.

La prétendue non-conformité de certaines constructions ne concernait pas l'objet du litige. Aucun élément du dossier ne permettait de soutenir que l'activité qu'il déployait sur la parcelle n° 5'954 n'était pas conforme à la zone agricole, dans la mesure où celle-ci était affectée exclusivement à son activité de pépiniériste, équivalente à de l'horticulture, nécessitant l'utilisation d'engins et de machines agricoles. Il n'y avait pas d'activité de construction sur la parcelle n° 5'954. Les allégations du recourant étaient infondées.

Lorsqu'il avait délivré l'autorisation de construire querellée, le département avait pris en considération toutes les bases légales en matière de protection des

eaux, contre les substances dangereuses (amiante et PCB) et de construction. Il s'était fondé sur tous les préavis, au demeurant positifs, dont celui de l'OCAN, démontrant qu'un examen détaillé du dossier avait été effectué. Sur cette base, le TAPI avait à juste titre confirmé l'autorisation de construire litigieuse.

La surélévation d'un hangar destiné à ranger du matériel et des machines de la pépinière n'était en soi pas un installation source de bruits. Les nuisances sonores pouvant être consécutives à l'exploitation agricole et horticole de sa parcelle étaient inexistantes en relation avec la surélévation et, en toute hypothèse, conformes à la zone agricole. Son but était seulement la mise à l'abri de matériel.

25) Le 10 février 2020, le département a également conclu au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité.

L'objet du litige se limitait à l'autorisation de construire DD 109'958 et à la conformité à la zone des surfaces de stockages projetées à l'étage de l'immeuble à surélever. Le TAPI avait donc déclaré à juste titre comme non pertinents les arguments du recourant relatifs à des constructions qui n'étaient pas l'objet de l'autorisation de construire DD 109'958.

Le grief de l'absence de conformité à la zone agricole, fondé sur la non prise en considération de la décision du 30 août 2019 et du constat du 14 juin 2019, ne concernait pas l'autorisation de construire DD 109'958. Le recourant ne remettait aucunement en cause les besoins en surface de stockage de M. MENU en lien avec son activité de pépiniériste conforme à la zone.

Concernant les prétendues nuisances sonores, l'objet du litige se limitait à l'autorisation de construire DD 109'958 et non à l'utilisation du reste de la parcelle, traitée dans le cadre de la procédure d'infraction I-6009. La création de surfaces de stockage supplémentaires à l'intérieur d'un bâtiment existant n'était pas source de nuisances sonores pour le voisinage.

Au surplus, le département persistait dans ses précédents développements.

26) Le 12 mars 2020 a eu lieu un transport sur place.

a. Le juge délégué et les parties ont alors constaté que, depuis la parcelle du recourant, la vue sur la crête du Salève et du Mont-de-Sion était presque entièrement obstruée par une haie, au niveau du sol de la véranda. Depuis le premier étage de la véranda, la surélévation du hangar de 1,5 m serait de nature à masquer partiellement la vue sur le Petit Salève, sur une partie des carrières du Grand Salève, ainsi que sur le monticule bordé de vignes au second plan. Depuis le niveau du sol, la surélévation du hangar demeurerait masquée par la haie.

Le juge délégué et les parties se sont ensuite déplacés sur la parcelle n° 5'954 qu'ils ont examinée, ainsi que ses bâtiments. La présence d'outils et de

machines agricoles, utiles à l'exercice de l'activité de la pépinière a été constatée, ainsi que des serres destinées au développement des petites pousses, puis à leur culture et au stockage des plantes ou des arbres. Des matériaux utiles à l'activité paysagère, tels que de la terre naturelle et des pavements, étaient entreposés sur la droite de la parcelle, en direction du fond. Sur la gauche, étaient entreposés du terreau de l'année, des palettes et des pots, puis un entrepôt de copeaux en bois, trois bennes et des monticules de terreau et de fumier, ainsi que des machines et des chargeuses. La parcelle se terminait pas un monticule abritant la tranchée d'autoroute et devant lequel se trouvait une sortie de secours.

Les nuisances sonores constatées entre 10 heures et 11 heures consistaient dans le ronflement distant du trafic autoroutier, le passage d'un avion à hélice et le chant des oiseaux.

b. Le département a rappelé avoir ouvert une procédure d'infraction contre le recourant pour des constructions non autorisées qui se sont ajoutées autour d'un hangar cadastré sous n° 3'947. Il a été tenu informé des travaux de remise en état de la parcelle n° 5'954. Pour les constructions restantes, la procédure avait été suspendue car des demandes d'autorisation avaient été déposées et des discussions étaient en cours. D'autres constructions seraient démolies quand le hangar serait surélevé (il s'agissait de retarder la remise en état).

c. M. MENU a montré plusieurs endroits sur sa parcelle où des installations avaient été démontées. Il confirmait que l'activité prévue à l'appui des nouvelles demandes d'autorisations s'inscrivait dans le cadre de la pépinière. À l'avenir, seule la vente des fleurs et plantes produites sur la pépinière serait pratiquée.

27) Dans le délai imparti au 24 juin 2020, les parties se sont déterminées sur le procès-verbal y relatif.

a. Le département a apporté des précisions. Devaient être supprimés le ou les termes « non » ou « non cadastré », le seul hangar vraisemblablement autorisé étant cadastré comme bâtiment n° 3'947 (p. 3 § 4).

b. M. MENU a confirmé que le département avait ouvert une procédure d'infraction contre le recourant pour des constructions non autorisées, qui s'étaient ajoutées autour du hangar cadastré n° 3'947 (p. 3 § 4). Lorsque son conseil avait fait allusion au hangar non autorisé, il faisait référence au hangar plus grand, cadastré sous le bâtiment n° 3'949, qui n'avait pas été autorisé par le département et qui était une construction illicite (p. 3 § 5). En page 3 § 10, la première phrase du paragraphe devait être modifiée en supprimant les mots « la réparation et », pour éviter une contradiction avec la phrase suivante. En page 4 § 4, il convenait d'ajouter la phrase suivant : « Ces pousses sont ensuite cultivées dans d'autres serres plus grandes sur la parcelle n° 5'954 pour qu'elles se développent et

deviennent des plantes ou des arbres qui sont ensuite vendus aux clients de la pépinière ».

28) Dans le délai imparti au 31 juillet 2020, M. MENU et le département ont transmis leurs observations finales, en reprenant leurs précédents développements au regard du transport sur place effectué les confirmant. M. GENECAND ne s'est pas déterminé.

29) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2) Le recours porte sur la conformité au droit du jugement du TAPI du 21 novembre 2019 confirmant l'autorisation de construire accordée par le département le 21 décembre 2018.

3) En premier lieu, le recourant sollicite une rectification de l'état de faits retenu par le TAPI, dans la mesure où il devrait être constaté que la majorité des activités de M. MENU relèveraient davantage des domaines de la construction et de la mécanique – et non pas de son métier de pépiniériste/paysagiste –, non conforme à la zone agricole.

a. En vertu de l'art. 61 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b ; al. 1) ; les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2).

b. L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/1400/2019 du 17 septembre 2019 consid. 2b). La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés.

Ainsi, si une recourante ou un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/355/2019 du 2 avril 2019 consid. 2b).

c. En l'espèce, la décision d'autorisation de construire DD 109'958, à l'origine de la présente procédure, vise expressément pour objet la « surélévation d'un hangar et [la] mise en place d'un décanteur/séparateur ».

Ainsi, dans le cadre du recours traité, interjeté contre le jugement du TAPI du 21 novembre 2019 confirmant la décision précitée, il s'agit d'examiner si la construction autorisée satisfait effectivement aux bases légales applicables in casu. L'objet du litige est par conséquent strictement circonscrit à l'examen de la conformité de la surélévation du hangar en question et du décanteur/séparateur à la zone agricole.

La procédure d'infraction I-6009, ouverte à l'encontre de M. MENU sur dénonciation du recourant, tend quant à elle à une remise en conformité des installations érigées sans autorisation et à l'appréciation de l'activité déployée sur la parcelle n° 5'954. Ces éléments sont donc bien distincts de l'objet de l'autorisation de construire querellée.

En ces circonstances, c'est à bon droit que le TAPI a écarté les griefs du recourant portant sur la licéité des autres constructions de la parcelle n° 5'954 et des autres activités de M. MENU, en tant qu'ils excèdent l'objet du litige.

4) Se prévalant de l'art. 24 LAT, le recourant estime que le projet de surélévation du hangar autorisé n'est pas conforme à la destination de la zone agricole, notamment en raison de l'activité de jardinier-paysagiste de M. MENU.

a. Selon l’art. 1 al. 1 let. a de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), nul ne peut, sur tout le territoire du canton, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation. De même n’est-il pas possible de modifier, même partiellement, le volume, l’architecture, la couleur, l’implantation, la distribution ou la destination d’une construction ou d’une installation sans autorisation (art. 1 al. 1 let. b LCI).

b. Selon l'art. 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l’autorité compétente (al. 1). L’autorisation est délivrée si : la construction ou l’installation est conforme à l’affectation de la zone (let. a) ; le terrain est équipé (let. b, al. 2). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d’autres conditions (al. 3).

Les zones agricoles servent à garantir la base d’approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délassement 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 : 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) ; 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).

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 (art. 16a al. 1 LAT) et 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 (art. 16a al. 2 LAT).

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). 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, al. 4).

Aux termes de l'art. 20 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), 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) ; respectent les conditions fixées par les art. 34 ss OAT (let. c).

c. La zone agricole est en principe inconstructible. Aussi, le fait qu'une construction soit reconnue conforme à l'affectation de la zone ne signifie pas encore que le permis doit être délivré. En effet, l'autorité compétente doit examiner en premier lieu si la nouvelle activité peut être réalisée dans les locaux existants; si tel n'est pas le cas, elle doit en outre vérifier que la nouvelle construction n'est pas surdimensionnée par rapport à l'utilisation envisagée et les

besoins de l'exploitation et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation du nouveau bâtiment à l'endroit prévu (art. 34 al. 4 OAT ; ATF 129 II 413 consid. 3.2, arrêt du Tribunal fédéral 1C_631/2019 consid. 2.4.5).

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).

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 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).

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'œuvre 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'agit 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).

d. L'art. 24 LAT régit les exceptions prévues hors de la zone à bâtir. Selon cette disposition, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation, en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, lorsque sont réunies deux conditions. D'une part, l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a). D'autre part, aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Ces conditions sont cumulatives (arrêt du Tribunal fédéral 1C_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 3.2.1 et les références citées).

e. 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 département 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).

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/462/2020 du 7 mai 2020 consid. 18 et les références citées).

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).

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 exercer un contrôle plus technique que la chambre administrative, de sorte que cette dernière exerce son pouvoir d'examen avec retenue (ATA/258/2020 précité consid. 3c ; ATA/1059/2017 du 4 juillet 2017 consid. 6e).

En zone agricole, le préavis de la DGA ne doit pas être minimisé car il est obligatoire (art. 82 al. 2 LCI ; 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).

f. En l'occurrence, outre la non-conformité de la prétendue activité de construction et de celle de jardinier-paysagiste de M. MENU à la zone agricole, le recourant estime que le préavis de l'OCAN du 31 mai 2018 ne peut avoir un caractère liant, étant antérieur à la décision du 30 août 2019 et au courrier de l'OAC du 14 juin 2019. L'OCAN n'aurait ainsi pas connaissance des constructions

et installations non conformes à la zone agricole que M. MENU avait réalisées sur sa parcelle.

À titre liminaire, il convient de souligner que, tel que rappelé précédemment, tout grief formulé par le recourant ayant trait à des éléments relevant de la procédure d'infraction I-6009 ne saurait être examiné dans le cadre de la présente procédure. Ces deux procédures ont des objets distincts, devant être appréciés séparément. Dans son courrier du 14 juin 2019, l'OAC a d'ailleurs uniquement constaté, vu la dénonciation et le reportage photographique du recourant, que M. MENU aurait érigé sur sa parcelle sans autorisation certaines constructions, dont la mise en conformité est actuellement en cours. À ce stade, rien ne préfigure que M. MENU n'exercerait pas le métier de pépiniériste.

Au contraire, dans son courrier du 7 mars 2018, celui-ci a clairement expliqué que son activité était double, portant à la fois sur son métier de pépiniériste et de paysagiste. Le second dépend du premier, les diverses plantes et fleurs produites par ses soins étant utilisées à cette fin. Le reportage photographique produit par M. MENU en annexe audit courrier démontre en effet que ses sols servent à la culture de plantes et de fleurs.

Dans ce contexte, le fait que le préavis de l'OCAN soit antérieur à la décision du 30 août 2019 et au courrier de l'OAC du 14 juin 2019 n'a pas d'incidence in casu, la question à examiner étant la conformité au droit et à l'affectation de la zone agricole de la surélévation projetée, ainsi que de la mise en place du décanteur/séparateur. Le 31 mai 2018, après avoir demandé des informations complémentaires, l'OCAN a préavisé favorablement ce projet sous conditions, en particulier que l'utilisation du bâtiment soit exclusivement limitée à des activités agricoles et de pépinière et que la construction fasse l'objet d'une mention au RF d'interdiction de procéder à des changements d'affectation. Pour établir son préavis, l'OCAN s'est fondé sur le fait que M. MENU exerçait l'activité de pépiniériste et exploitait à ce titre environ 3.6 ha de pépinière, que son exploitation serait reprise par sa fille durant les années à venir, que la surélévation du bâtiment servirait notamment au stockage du matériel de la pépinière, que la construction envisagée n'impactait ainsi pas la zone agricole ni les surfaces d'assolement et que l'aménagement projeté était nécessaire au bon fonctionnement de l'exploitation.

Ces conditions satisfont tant aux exigences légales de l'art. 34 OAT que de la jurisprudence susrappelée en la matière. Elles sont en outre confortées par l'inscription au RC de la fille de M. MENU en tant qu'administratrice de l'entreprise avec signature individuelle depuis le 19 avril 2018, et la signature le 27 novembre 2018 de l'engagement au terme duquel l'intéressé déclarait accepter que soit inscrite au RF la mention relative à l'utilisation du bâtiment en question, limitée à des activités agricoles et de pépinière. Les constatations du juge délégué et des parties lors du transport sur place du 12 mars 2020 ont aussi confirmé la

présence, sur la parcelle n° 5'954, d'outils et de machines agricoles, utiles à l'exercice de l'activité de la pépinière, ainsi que des serres destinées au développement des petites pousses, puis à leur culture et au stockage des plantes ou des arbres.

Au vu de ces considérations, c'est à bon droit que les premiers juges ont retenu que le projet litigieux était conforme à la zone agricole, aucun élément ne permettant de contredire le préavis positif de l'OCAN du 31 mai 2018. L'art. 24 LAT n'est dès lors pas applicable, en l'absence d'octroi d'une dérogation pour une construction en dehors de la zone à bâtir.

Ce grief doit être écarté.

5) Le recourant invoque un inconvénient grave résultant des nuisances sonores engendrées par l'activité de M. MENU, prétendument non conforme à la zone agricole.

a. Le département peut refuser des autorisations de construire lorsqu'une construction ou une installation peut être la cause d'inconvénients graves pour les usagers, le voisinage ou le public ; ne remplit pas les conditions de sécurité et de salubrité qu'exige son exploitation ou son utilisation ; ne remplit pas des conditions de sécurité et de salubrité suffisantes à l'égard des voisins ou du public ; offre des dangers particuliers (notamment incendie, émanations nocives ou explosions), si la surface de la parcelle sur laquelle elle est établie est insuffisante pour constituer une zone de protection ; peut créer, par sa nature, sa situation ou le trafic que provoque sa destination ou son exploitation, un danger ou une gêne durable pour la circulation (art. 14 al. 1 let. a à e LCI). Est réservée l'application de l'OPB (art. 14 al. 2 LCI).

Cette disposition appartient aux normes de protection qui sont destinées à sauvegarder les particularités de chaque zone, en prohibant les inconvénients incompatibles avec le caractère d'une zone déterminée.

La construction d'un bâtiment conforme aux normes ordinaires applicables au régime de la zone ne peut en principe pas être source d'inconvénients graves, notamment s'il n'y a pas d'abus de la part du constructeur. Le problème doit être examiné par rapport aux caractéristiques du quartier ou des rues en cause (ATA/1444/2017 du 31 octobre 2017 et les références citées). Concernant la détermination, l'évaluation et le contrôle des immissions de bruit extérieur dues aux installations fixes, le DS III est appliqué dans les zones agricoles (art. 43 al. 1 let. c OPB).

La notion d'inconvénients graves est une notion juridique indéterminée qui laisse à l'autorité une liberté d'appréciation et n'est limitée que par l'excès ou l'abus de pouvoir. La chambre de céans peut revoir librement l'interprétation des notions

juridiques indéterminées, mais contrôle sous le seul angle des limites précitées, l'exercice de la liberté d'appréciation de l'administration, 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 d'une autorisation. Les autorités de recours se limitent ainsi 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 (ATA/165/2018 du 20 février 2018).

b. In casu, il n'est pas contesté que la surélévation du bâtiment projetée respecte les normes en matière de gabarit, de distance aux limites et de vue droites applicables à la cette zone agricole, conformément au préavis favorable de la DAC-IC du 2 mars 2017.

Désormais, le recourant se plaint principalement des nuisances sonores, engendrées par l'activité de M. MENU dans le bâtiment en question. La surélévation de ce dernier vise à ranger et stocker le matériel et les machines employés par l'intéressé dans le cadre de son activité de pépiniériste. Force est de constater que cette fonction n'apparaît pas susceptible d'être une source de bruit, en dehors des périodes de manutention qui ne semblent pas devoir créer une gêne dépassant les seuils autorisés. Le recourant n'apporte d'ailleurs aucun élément de preuve permettant de considérer les nuisances alléguées comme avérées. Cependant, lors du transport sur place du 12 mars 2020, le juge délégué et les parties ont pu constater que les nuisances sonores entre 10 heures et 11 heures consistaient dans « le ronflement distant du trafic autoroutier, le passage d'un avion à hélice et le chant des oiseaux ». À l'évidence, de tels bruits ne sauraient être considérés comme des nuisances sonores engendrées par l'activité de M. MENU et dépassant le seuil admissible. À cet égard, les premiers juges ont, à juste titre, rappelé que les nuisances sonores liées à l'exploitation agricole et horticole de la parcelle n° 5'954 doivent en principe être tolérées.

Il s'ensuit que ce grief sera également écarté.

6) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté et le jugement attaqué entièrement confirmé.

7) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée à M. MENU à la charge du recourant (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 7 janvier 2020 par Monsieur Gérard GENECAND contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 21 novembre 2019 ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge de Monsieur Gérard GENECAND ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à Monsieur Joseph MENU à la charge de Monsieur Gérard GENECAND ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Christian Petermann, avocat du recourant, à Me François Bellanger, avocat de Monsieur Joseph MENU, au département du territoire-OAC, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : M. Mascotto, président, Mmes Krauskopf et Lauber, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	le président siégeant :
F. Cichocki	C. Mascotto

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :