RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/778/2021 LCI JTAPI/1110/2021

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 4 novembre 2021

dans la cause

Monsieur A_____, représenté par Me Mattia DEBERTI, avocat, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

EN FAIT

1. Monsieur A_____ est propriétaire de la parcelle 1_____, feuille 22 de la commune de B_____, située en zone agricole. L'entreprise agricole sur cette parcelle et le hangar qui y est édifié sont exploités par les deux fils de M. A_____ (ci-après: les exploitants).

2. Par courrier du 17 janvier 2013, le département du territoire (ci-après: le département) a ordonné à M. A_____ de retirer les matériaux de chantier situés sur sa parcelle (benne remplie de déchets de bois et de tuyaux en plastique, citerne usagée en fer, godet broyeur, quatre bennes de différents modèles, panneaux de coffrage et différents matériaux tels que sable ou cailloux) dans un délai de 60 jours. Il lui a également infligé une amende de CHF 2'500.-.

3. Par acte du 18 février 2013, M. A_____ a formé recours contre cette décision.

4. Par courrier du 10 mai 2013, après avoir constaté en cours de procédure que M. A_____ avait exécuté l'ordre de remise en état, le département a annulé l'amende. Ce courrier saluait l'effort entrepris quant au nettoyage effectué sur cette parcelle et invitait M. A_____ à le poursuivre afin que la parcelle, sis en zone agricole, ne soit dorénavant utilisée qu'à des fins agricoles.

5. Sur cette base, la cause a été rayée du rôle par jugement du 24 mai 2013.

6. Le 7 septembre 2020, un collaborateur du département a constaté que des aménagements, installations, constructions et dépôts étaient présents sur la parcelle, sans aucune autorisation de construire. À cette occasion, un reportage photographique a été effectué.

7. Par courrier du 15 octobre 2020, le département a informé M. A_____ des constats effectués et lui a accordé un délai de dix jours pour se déterminer. Un plan de situation détaillant les éléments concernés avait été joint en annexe.

8. Par courrier du 25 octobre 2020, M. A_____ a fait part de ses observations.

9. Par décision du 29 janvier 2021, le département a ordonné le rétablissement de la situation conforme au droit en procédant à la remise en état antérieur du terrain à l'est du hangar, à la démolition de la construction de type bungalow, à la suppression de tout stationnement de véhicule, à la suppression des divers stockages de matériaux et de produits agricoles entreposés sur la parcelle et à la remise en état du terrain naturel. Sur le dernier point, une note précisait que la suppression de constructions et installations signifiait également qu'une fois qu'elles seraient démolies, leurs emplacements devaient être à nouveau aptes à être exploités pour l'agriculture, le sol devant être reconstitué au niveau du terrain naturel préexistant. Les surfaces en pleine terre reconstituées devaient être aptes à

répondre positivement aux critères d'aptitudes fixés pour les surfaces d'assolement. Un délai de 60 jours pour s'exécuter lui a été imparti.

10. Par acte du 1er mars 2021, M. A_____ (ci-après: le recourant) a formé recours contre la décision du département du 29 janvier 2021 auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après: le tribunal).

À titre préalable, il concluait à ce qu'un transport sur place soit ordonné pour constater que le car n'était plus stationné sur sa parcelle et à ce que le tribunal sursoie à statuer jusqu'à la décision de l'office des autorisations de construire au sujet de la demande définitive d'autorisation de construire visant l'édification d'un nouveau hangar qui allait être déposée par les exploitants. À titre principal, il concluait à ce que la décision querellée soit déclarée sans objet concernant la suppression de tout stationnement de véhicules; à ce que le tribunal déclare la décision sans objet dans la mesure où elle ordonnait la remise en étant antérieur du terrain à l'est du hangar et la démolition du bungalow, une fois la demande d'autorisation de construire le nouveau hangar entrée en force; à l'annulation de la décision du département pour le reste des points soulevés; et à l'octroi d'une indemnité pour les frais causés par la procédure.

S'agissant du stationnement du car, les exploitants l'avaient autorisé pour une durée limitée afin de rendre service à une entreprise de transport, mais ce stationnement avait pris fin avant le prononcé de la décision litigieuse. Si le département avait procédé à un nouveau contrôle sur place, il aurait pu constater que le car n'y était plus stationné.

Concernant les balles d'ensilage destinées à nourrir le bétail agricole durant la mauvaise saison, il s'agissait de dépôts temporaires, selon une rotation entre la période de récolte et celle de consommation. Elles étaient en quantité variable, entreposées dans des endroits différents, selon les besoins de place de l'exploitation agricole. Il ne s'agissait ainsi pas d'une construction ou installation assujettie à autorisation de construire, ce d'autant plus qu'ils étaient de nature agricole et donc conformes à la zone. Ce genre d'installations agricoles temporaires et amovibles faisaient d'ailleurs l'objet d'une demande d'AgriGenève auprès du département tendant à ce qu'il cesse d'engager des procédures de mise en conformité en tenant compte de la réalité de la profession d'agriculteur. S'il fallait demander une autorisation à chaque fois que de nouvelles balles étaient entreposées ou déplacées, cela serait impraticable. Au surplus, l'ordre d'enlèvement des balles dans un délai de 60 jours était disproportionné car il placerait les exploitants agricoles dans une situation critique. Ne pouvant entreposer les balles à l'intérieur, ils se verraient contraints de trouver une solution de stockage auprès d'un tiers, ce qui serait source de coûts excessifs, de travaux de manutention compliqués et occasionnerait des transports inutilement polluants.

S'agissant de la remise en état du terrain à l'est du hangar et la démolition du bungalow, il s'agissait d'une solution provisoire nécessaire à leur exploitation, car les produits traités dans le bungalow ne pouvaient l'être à l'intérieur du hangar pour des raisons d'hygiène. Ils devaient être enlevés après la construction de nouveaux locaux, laquelle devait intervenir après une période de tests destinée à montrer que les activités de transformation et empaquetage étaient rentables et justifiaient une construction nouvelle. Les exploitants agricoles allaient prochainement solliciter une autorisation de construire pour un nouveau bâtiment situé en partie sur l'espace de l'actuel bungalow.

Enfin, il contestait la reconstitution des sols selon les critères applicables aux surfaces d'assolement. Avant le décapage des sols, la surface de terrain en cause n'était pas – et ne l'était toujours pas – à l'intérieur du périmètre des surfaces d'assolement. Ainsi, la remise en place de la terre végétale suffisait à rétablir l'état antérieur des lieux, dans la mesure où la surface n'allait pas être affectée par la construction d'un nouveau hangar.

11. Par courrier du 3 mai 2021, le département a répondu au recours. S'en rapportant à justice quant à sa recevabilité, il concluait à son rejet.

S'agissant du stationnement du car, ce véhicule n'avait manifestement aucun lien avec l'activité agricole, ce que le recourant avait admis. Si ce stationnement avait pris fin, le recourant n'avait produit, avant ou après son recours, aucun reportage photographique qui le démontrerait. Au surplus, s'il était vrai que l'ordre d'enlèvement serait dans cette situation devenu sans objet, cela avait néanmoins une incidence sur la suite de la procédure. Concernant un éventuel nouveau contrôle sur place, cette remarque dénotait d'une attitude peu coopérante et contraire à la bonne foi. Une fois les irrégularités constatées, il n'appartenait plus au département de se déplacer de manière régulière sur place pour vérifier la persistance ou pas de celles-ci, mais aux propriétaires d'informer le département de l'évolution de la situation.

S'agissant des balles d'ensilage, en faisant référence à la proposition d'AgriGenève, le recourant reconnaissait qu'en l'état, celles-ci étaient assujetties à autorisation de construire. Le fait qu'elles étaient conformes à la zone ne suffisait pas à les dispenser de la procédure. À suivre son raisonnement, la totalité d'une parcelle agricole pouvait être vouée au stockage de balles d'ensilage, ce qui était contraire à la vocation de la zone agricole. Le fait de les entreposer sur la parcelle avait un impact sur l'exploitation de la parcelle, sur sa nature agricole et sur des aspects visuels en raison de leur nombre. Le recourant reconnaissait d'ailleurs qu'elles devaient être entreposées dans le hangar construit à cette fin. Il ne démontrait pas que le hangar n'offrait pas suffisamment de place et que le hangar ne répondait plus au critère de nécessité des nouvelles constructions en zone agricole.

S'agissant du bungalow et de la remise en état du terrain, le recourant reconnaissait l'avoir érigé sans autorisation et précisait que sa démolition serait entreprise dès que la nouvelle construction qu'il souhaitait réaliser serait réalisée. Cela démontrait son mépris des règles et des procédures légales. Sa demande de suspension de l'ordre de remise en état était à rejeter.

Concernant la remise en état du terrain naturel, l'argument de l'absence de présence du terrain à l'inventaire des surfaces d'assolement n'était pas pertinent. La remise en état ordonnée visait à retrouver les qualités initiales (état naturel) au sol impacté pas les objets litigieux et non pas à l'intégrer dans l'inventaire des surfaces d'assolement. Cela était confirmé par la jurisprudence. La référence faite dans la note de bas de page aux surfaces d'assolement n'avait qu'une valeur indicative visant à illustrer les critères d'aptitudes d'un sol naturel, car une telle reconstitution nécessitait le respect de certains principes.

Enfin, le recourant ne s'était pas prononcé sur la situation des autres matériaux stockés sur sa parcelle.

A l'appui de sa réponse, le département a produit son dossier, lequel contient principalement les nombreuses photographies prises lors du constat effectué sur place. Tous les éléments constituant selon le département des constructions ou installations non autorisées y sont clairement visibles. Il convient en particulier de mentionner que les différents dépôts de balles d'ensilage, qui représentent des monticules haut de 4 à 5 balles, s'étendent pour certains sur plusieurs mètres de large et jusqu'à quelques dizaines de mètres de long.

12. Par courrier du 25 juin 2021, le recourant a répliqué.

Lors du passage de l'exploitation à l'agriculture biologique, les exploitants avaient dû acquérir de nouvelles machines pour sarcler, désherber mécaniquement les cultures et entretenir les parcelles d'une manière durable. Ils avaient donc besoin de place supplémentaire pour mettre à l'abri ce matériel onéreux.

L'exploitation agricole comprenait un élevage de bétail et c'était par manque de place que les balles d'ensilage étaient stockées à l'extérieur, raison pour laquelle l'exploitation avait besoin d'un espace couvert supplémentaire.

Les revenus des exploitants provenaient pour partie d'activités annexes de transformation du produit de l'exploitation et de vente directe. Actuellement, les locaux nécessaires à cette activité étaient trop exigus et dispersés.

Ils voulaient regrouper ces espaces dans le hangar existant, ce qui impliquait de déplacer le matériel qui y était actuellement entreposé.

Le projet de hangar était étudié depuis plusieurs années et sa finalisation devait intervenir normalement en été 2021.

Au demeurant, seul un transport sur place par le tribunal permettait d'établir que les constructions existantes ne suffisaient pas aux besoins de l'exploitation et de constater l'impact visuel des constructions et dépôts.

13. Par courrier du 3 août 2021, le département a dupliqué.

Dans sa réplique, le recourant ne prétendait pas que les éléments dont l'évacuation avait été ordonnée avaient été autorisés ou ne nécessitaient pas de l'être. Le seul moyen sur lequel il s'appuyait pour contester l'ordre litigieux consistait à se prévaloir d'une insuffisance de place de stockage qui allait être comblée par un projet de construction d'un nouveau hangar. Ces explications ne suffisaient pas à remettre en cause le bien-fondé de la décision querellée. Le recourant ne démontrait nullement le défaut de place et de toute façon, son manque d'anticipation lui était imputable. Enfin, la construction du nouveau hangar n'apparaissait ni concrète, ni imminente.

14. La cause a ensuite été gardée à juger.

EN DROIT

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

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

3. À titre préalable, le recourant sollicite un transport sur place de la part du tribunal afin de constater que le car n'y est plus stationné, afin de constater que les constructions existantes ne suffisent "de loin pas" aux besoins des exploitants et afin d'apprécier l'impact visuel des constructions et dépôts.

4. Le droit d'être entendu, garanti par les art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 41 LPA, comprend, en particulier, le droit pour la personne concernée de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se

déterminer à leur propos. En tant que droit de participation, le droit d'être entendu englobe donc tous les droits qui doivent être attribués à une partie pour qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 129 II 497 consid. 2.2 et les références citées).

Le droit de faire administrer des preuves n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; 134 I 140 consid. 5.3).

5. En l'espèce, le tribunal estime que le dossier contient les éléments suffisants et nécessaires, tel qu'ils ressortent des écritures des parties, des pièces produites et du dossier de l'autorité intimée, pour statuer sur le litige, de sorte qu'il n'apparaît pas utile de procéder à un transport sur place. En tout état, le reportage photographique très complet produit par le département permet d'avoir un aperçu visuel amplement suffisant pour que le tribunal se détermine sur la situation du cas d'espèce. Au demeurant, ainsi qu'il en sera question plus loin, l'impact visuel des éléments litigieux est sans pertinence et rend dès lors un transport sur place inutile : en effet, seul importe la question de savoir s'il s'agit d'éléments qui n'ont pas été soumis à une procédure d'autorisation de construire alors qu'ils auraient dû l'être. Il en va de même de la question de savoir si les constructions existantes suffisent ou non aux besoins des exploitants, ce problème ne pouvant en tout état pas être résolu au moyen de constructions érigées sans autorisation. Quant à la question de l'enlèvement du car, elle ne nécessite pas non plus un transport sur place, pour les raisons qui seront évoquées plus loin. Par conséquent, cette demande d'instruction, en soi non obligatoire, sera rejetée.

6. Le recourant demande ensuite la suspension de la procédure dans la mesure où le bungalow, érigé de manière provisoire, serait bientôt supprimé au profit d'un nouveau hangar que les exploitants projettent de construire. Ainsi, l'ordre de remise en conformité serait, sur ce point, sans objet.

7. Selon la jurisprudence (ATA/476/2021 du 4 mai 2021 consid. 2e), l’art. 14 LPA est une norme potestative et son texte clair ne prévoit pas la suspension systématique de la procédure chaque fois qu’une autorité civile, pénale ou administrative est parallèlement saisie. La suspension de la procédure ne peut pas être ordonnée chaque fois que la connaissance du jugement ou de la décision d’une autre autorité serait utile à l’autorité saisie, mais seulement lorsque cette connaissance est nécessaire, parce que le sort de la procédure en dépend. Une procédure ne saurait dès lors être suspendue sans que l’autorité saisie n’ait examiné les moyens de droit qui justifieraient une solution du litige sans attendre la fin d’une autre procédure. Il serait en effet contraire à la plus élémentaire économie de procédure et à l’interdiction du déni de justice formel fondée sur

l'art. 29 al. 1 Cst. d'attendre la décision d'une autre autorité, même si celle-ci est susceptible de fournir une solution au litige, si ledit litige peut être tranché sans délai sur la base d'autres motifs.

8. En l'espèce, il ressort des éléments du dossier que le projet de nouveau hangar n'est pas imminent, malgré un plan de construction daté du 13 octobre 2019. Aucune demande d'autorisation de construire n'a pour l'heure été déposée au département. Quoi qu'il en soit, le fait qu'une éventuelle autorisation de construire soit délivrée pour un nouveau hangar n'a aucun rapport avec la question de savoir si la construction actuelle a été érigée sans autorisation, justifiant sur le principe un ordre de démolition. Que le recourant ait de toute manière le projet de démolir cette construction est également sans rapport avec la légitimité juridique de la décision litigieuse. Ainsi, aucun motif de suspension au sens de l'art. 14 LPA est donc donné. La demande de suspension est donc rejetée.

9. Dans le reste de son recours, le recourant conteste en substance l'ordre de remise en état.

10. 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 doivent être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole ; elles comprennent, d'une part, les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture et, d'autre part, les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (cf. art. 16 al. 1 LAT).

11. 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 (ATF 129 II 413 consid. 3.2 ; 125 II 278 consid. 3a ; 123 II 499 consid. 3b/cc ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 5). En effet, l'appréciation doit à titre général se faire à l'aune des buts et principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT, notamment la préservation des terres cultivables (art. 3 al. 2 let. a LAT), l'intégration des constructions dans le paysage (art. 3 al. 2 let. b LAT), la protection des rives, des sites naturels et des forêts, mais également des autres prescriptions du droit fédéral, figurant notamment dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01). En d'autres termes, l'admissibilité du projet doit être évaluée à la lumière d'une pesée complète des intérêts en présence (cf. ATF 134 II 97 consid. 3.1 ; 129 II 63 consid. 3.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 5 ; 1C_318/2017 du 11 juillet 2018 consid. 4.1 ; 1C_221/2016 du 10 juillet 2017 consid. 5.2.1 ; 1C_496/2015 du 23 septembre 2016 consid. 3.1.1).

12. Que l'on se situe dans une zone à bâtir ou dans une zone impropre à la construction, telle qu'une zone agricole, l'art. 22 al. 1 LAT exige qu'une

autorisation de construire soit délivrée par l'autorité compétente pour la création ou la transformation de toute construction ou installation (Frédéric BERNARD/Florian EGGER, Changement d'affectation d'un bâtiment et autorisation administrative, AJP/PJA 1/2021, p. 52).

13. Selon l'art. 1 al. 1 LCI, sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation, notamment un bâtiment locatif, industriel ou agricole, une villa, un garage, un hangar, un poulailler, un mur, une clôture ou un portail (let. a); modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (let. b) ; modifier la configuration du terrain (let. d) ; aménager des voies de circulation, des places de parcage ou une issue sur la voir publique (let. e).

14. Aucun travail ne doit être entrepris avant que l'autorisation n'ait été délivrée (art. 1 al. 7 1ère phrase LCI).

15. Conformément à l'art. 129 let. e LCI, le département peut ordonner, à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses, la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition. Ces mesures peuvent être ordonnées lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la LCI, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires (art. 130 LCI).

16. Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. (cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 964 ch. 1.2.1 et 973 ch. 2.1; arrêt 1C_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1 et les références citées). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 40; arrêt 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c publié in ZBl 2002 p. 364). Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé (arrêt 1C_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1). S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 40; 111 Ib 213 consid. 6b p. 225; arrêt 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c in ZBl 2002 p. 364) ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (arrêt 1C_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 3.3).

17. De jurisprudence constante, pour être valable, un ordre de mise en conformité doit respecter cinq conditions. Premièrement, l'ordre doit être dirigé contre le perturbateur. Les installations en cause ne doivent ensuite pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation. Un délai de plus de trente ans ne doit par ailleurs pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux. L'autorité ne doit en outre pas avoir créé chez l'administré concerné, par des promesses, des informations, des assurances ou un comportement, des conditions telles qu'elle serait liée par la bonne foi. Finalement, l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit doit l'emporter sur l'intérêt privé de l'intéressé au maintien des installations litigieuses (ATA/19/2016 du 12 janvier 2016 consid. 5 ; ATA/824/2015 du 11 août 2015 consid. 6b et les références citées).

18. Les propriétaires ou leurs mandataires, les entrepreneurs et les usagers sont tenus de se conformer aux mesures ordonnées par le département en application de ces deux dispositions (art. 131 LCI).

19. Un ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis de construire et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée, n'est pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit, que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 Ia 216 consid. 4 p. 218 ; ATA/569/2015 précité consid. 24d et les arrêts cités).

20. La proportionnalité au sens étroit implique une pesée des intérêts. C'est à ce titre que l'autorité renonce à ordonner la remise en conformité si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire, ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (...). Le postulat selon lequel le respect du principe de la proportionnalité s'impose même envers un administré de mauvaise foi est relativisé, voire annihilé, par l'idée que le constructeur qui place l'autorité devant le fait accompli doit s'attendre à ce que cette dernière se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (Nicolas WISARD/Samuel BRÜCKNER/Milena PIREK, Les constructions « illicites » en droit public – notions, mesures administratives, sanctions, Journées suisses du droit de la construction, Fribourg 2019, p. 218).

21. Afin de répondre à la question de la validité de la décision de remise en état, il convient d'examiner point par point le dispositif de ladite décision, ce qui correspond aux griefs du recourant.

22. Dans un premier grief, le recourant conteste l'élément du dispositif de la décision querellée au sujet du stationnement du car. Il est d'avis que cet élément de la décision est devenu sans objet, car il affirme avoir procédé à son enlèvement avant le prononcé de la décision, ce que l'autorité intimée aurait pu constater en procédant à un nouveau constat sur place.

23. En l'espèce, il est manifeste que ce véhicule n'a aucun rapport avec l'activité agricole. Malgré ses déclarations, le recourant n'a fourni aucun moyen de preuve attestant de l'enlèvement du véhicule. Au demeurant, le recourant ne fournit pas plus d'explication sur la durée de cette mise à disposition d'un espace de stationnement, d'autant plus que l'on distingue sur une des photographies du véhicule que l'adresse de la société de transport est la même que celle de l'exploitation agricole. Il ressort aussi de la consultation des photographies aériennes du système d'information du territoire genevois (ci-après: SITG), qu'à plusieurs reprises, des cars ont été stationnés sur la parcelle, notamment en 2015, 2016 et 2018.

    Dans ces circonstances, l'autorité pouvait partir du principe qu'en l'absence d'indication contraires du recourant, lequel est tenu de collaborer, le véhicule était encore présent sur la parcelle. À cet égard, il convient de rappeler qu'un administré ne peut exiger de l'autorité, sans contrevenir aux règles de la bonne foi, qu'elle revienne constater *in situ* la correction des irrégularités constatées avant le prononcé de la décision (arrêt du Tribunal fédéral 1C_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 4). De plus, dans ses écritures et chargés de preuves, le recourant n'a toujours pas fourni de preuves attestant de l'enlèvement du véhicule, ce qui conduit le tribunal de céans à confirmer la position de l'autorité. A toutes fins utiles, le tribunal ajoutera que cette question n'est pas réellement pertinente, car s'il devait s'avérer que le recourant a depuis lors enlevé le car, c'est son recours, sur ce point, qui serait sans objet, et non la décision litigieuse.

24. Le grief est donc rejeté.

25. Le recourant conteste ensuite l'assujettissement à autorisation de construire des dépôts de balles d'ensilage.

26. De jurisprudence constante, sont considérées comme des constructions ou des installations « tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol par le fait qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'ils ont des effets sur l'équipement ou qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement » (Arrêts du Tribunal fédéral 1A.257/2000 du 2 mai 2001 consid. 2a; 1A_276/2006 du 25 avril 2007 consid. 5.1).

27. La définition jurisprudentielle susmentionnée comporte quatre conditions cumulatives (Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 214-218) :

a. La création par la main de l'homme, excluant toute modification naturelle du terrain telle que des éboulis ;

b. La durabilité de l'aménagement, contrairement à une construction provisoire qui peut être enlevée sans frais excessifs et dont l'existence est limitée dans le temps de manière certaine. La condition est remplie pour l'installation d'une caravane pour une durée supérieure à deux mois, un dépôt de matériel d'excavation aménagé pour une durée supérieure à trois mois ou neuf projecteurs qui ne sont pas ancrés solidement au sol mais vissés sur des socles, des parois ou des câbles et sont rapidement démontables parce qu'ils sont destinés à éclairer la pointe du Pilate (ATF 123 II 256 consid. 3 p. 259). Ont en revanche un caractère provisoire, l'édification répétée, mais pour quelques jours seulement d'un pavillon destiné à des manifestations musicales ou une installation de triage de gravats et de déchets de construction, régulièrement démontée (exemples tirés de Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, op. cit. p. 215) ;

c. La fixation au sol de la construction. Sont assimilés à des constructions tous les bâtiments en surface, y compris les abris mobiles, installés pour un temps non négligeable en un lieu fixe. L'exigence de la relation fixe avec le sol n'exclut pas la prise en compte de constructions mobilières, non ancrées de manière durable au sol et qui sont, cas échéant, facilement démontables. Ainsi, neuf projecteurs qui ne sont pas fixés au sol mais à des socles, rattachés par des vis à des parois et des cordes et démontables rapidement, remplissent cette condition, l'installation étant aménagée afin de rester là à demeure (ATF 123 II 256 consid. 3 p. 259 ; arrêt du Tribunal fédéral du 5 juillet 2011 dans la cause 1C_75/2011 consid. 2.1 ; Alexander RUCH, in Heinz AEMISEGGER/Alfred KUTTLER/Pierre MOOR/Alexander RUCH, Commentaire de la LAT, 2010, n. 24 ad art. 22 LAT). Des nattes en géotextile, utilisées pour aménager une parcelle d'une superficie de 5'773 m^2, couvrant les talus en pente depuis plus de deux ans et demi sont indéniablement des éléments durablement fixés au sol (arrêt du 5 septembre 2011 du Tribunal fédéral du 1C_107/2011 consid. 3.3). Un abri mobile servant de logement pour des requérants d'asile remplit cette condition (exemple cité par Alexander RUCH, op. cit, p. 15) ;

d. L'incidence sur l'affectation du sol, laquelle peut se manifester de trois manières, alternatives ou cumulatives, à savoir l'impact sur le paysage, les effets sur l'équipement et l'atteinte à l'environnement au sens large, soit la protection des eaux, de la forêt, de la faune, de la nature et du paysage, par

son impact esthétique sur le paysage (Piermarco ZEN-RUFFINEN / Christine GUY-ECABERT, op. cit., p. 216).

28. L'élément déterminant n'est pas tant l'installation en soi que l'utilisation qui en sera faite et en particulier son impact sur l'environnement au sens large (ATA/244/2013 du 16 avril 2013 ; ATA/61/2011 du 1er février 2011 ; Alexander RUCH, op. cit., ad art. 22 n. 28 ; DFJP/OFAT, Étude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, ad art. 22 n. 5 ss). Ainsi, la jurisprudence a soumis à autorisation trois pyramides métalliques de couleur rouille, de 3,68 m de largeur à la base et 2,76 m de hauteur, destinées à orner un alpage et sous lesquels les cendres des défunts pouvaient être répandues, celles-ci ayant été considérées comme ayant un impact esthétique sur le paysage (ATF 119 Ib 444 consid. 3b), à l'instar de quatre panneaux solaires de 4 m^2 à flanc de montagne (ZBI 1988 p. 333), des statues de chevaux éclairées la nuit dans une allée d'une propriété privée, mais située en zone de protection (arrêt du Tribunal fédéral 1C_529/2012 du 29 janvier 2013). Pour les impacts sur l'environnement, une place d'atterrissage pour planeurs, même sommairement aménagée (ATF 119 Ib 222), des installations d'éclairage d'une montagne (ATF 123 II 256), une installation d'effraiement des oiseaux (arrêt du Tribunal fédéral 1C_136/2007) sont soumis à autorisation.

29. Le critère apte à déterminer si une mesure est suffisamment significative pour être soumise à la procédure d'autorisation de construire consiste donc à savoir si cette mesure a, dans le cours normal des choses, des conséquences spatiales si importantes qu'il existe un intérêt du public ou des voisins à bénéficier d'un contrôle préalable. Dans cette approche fondée sur les impacts, les changements d'affectation ou les modifications de terrain sont assujettis à un permis de construire, dès lors qu'ils ont un impact important sur l'environnement et l'aménagement du territoire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_505/2017 du 15 mai 2018 consid. 5c).

30. Dans sa jurisprudence relatives aux cas limites, le Tribunal fédéral a jugé que des dépôts de neige temporaires durant la saison hivernale (3-4 mois), d'un point de vue paysager, ne différaient pas de la situation d'autres éléments provisoires en zone agricole tels que des tas de betteraves, des tas de bois ou des balles d'ensilage, lesquels ne sont en principe pas soumis à l'exigence d'autorisation de construire, car, en raison de la superficie relativement faible de la zone de dépôt, il ne fallait normalement pas s'attendre à des immissions significatives pour la zone résidentielle voisine. Le Tribunal fédéral a cependant précisé qu'il s'agissait d'un cas limite. Si des quantités considérables de neige devaient être régulièrement entreposées, une procédure d'autorisation de construire semblerait alors inévitable (arrêt du Tribunal fédéral 1C_505/2017 du 15 mai 2018 consid. 6.3 s.). Il ressort de cet arrêt que la notion d'aménagement durables et fixes doit être interprétée de manière large (RDAF 2019 I 480, p. 482).

31. Les principes énoncés dans cette jurisprudence peuvent être repris et appliqués au cas des dépôts de balles d'ensilage, lesquels, comme les dépôts de neige, sont élevés de manière temporaire en vue de la mauvaise saison et peuvent, suivant les cas, être de dimensions importantes. Il en ressort qu'en principe, les balles d'ensilage ne sont pas soumises à autorisation de construire, mais qu'en fonction de la situation concrète, un tel assujettissement n'est pas exclu.

32. En l'espèce, il s'agit manifestement d'un cas limite qui doit être étudié selon les circonstances concrètes. Si, en général, il est courant d'apercevoir de tels éléments sur une exploitation agricole, dans le cas d'espèce, d'après le reportage photographique produit par le département, ces balles d'ensilage occupent d'importantes surfaces et sont empilées à une hauteur importante, sur une bonne partie de la parcelle, en dehors du hangar prévu à cet effet. Après consultation du SITG, il apparait que ces mêmes espaces de stockage extérieurs sont régulièrement utilisés, au fil des ans, pour stocker ces éléments agricoles en vue de la mauvaise saison. Ainsi, bien qu'ils ne soient pas utilisés à cette fin toute l'année, il apparait que l'utilisation de ces espaces de stockage est régulière, au fil des ans, et que même si le nombre exact de balles d'ensilage varie, il reste important. Ces dépôts de balles d'ensilage, résultant de la main de l'homme, sont dès lors réguliers et importants, de sorte qu'ils remplissent les conditions de durabilité et d'emprise au sol. Bien que situés dans une zone agricole, ces dépôts ont un impact visuel et paysager. Par exemple, l'empilement de balles d'ensilage à l'ouest de la parcelle atteint quasiment la hauteur de l'avant-toit du hangar existant et est presque de la même longueur que ce bâtiment. Ce dépôt présente ainsi des dimensions analogues à celles d'une construction agricole soumise à autorisation de construire, à l'image du hangar projeté par le recourant. Au demeurant, le fait que ces dépôts de balles d'ensilage soient conformes à l'affectation de la zone n'est pas pertinent au sujet de l'assujettissement ou non à autorisation de construire. Ainsi, les conditions jurisprudentielles sont remplies, de sorte qu'il apparait nécessaire, dans le cas d'espèce, de soumettre ces empilements de balles d'ensilage à autorisation de construire.

    La suppression des espaces de stockages éparses prévus par la décision querellée n'est donc pas contraire au droit, dès lors que ces espaces auraient dû faire l'objet d'une autorisation de construire. Il en va de même des autres éléments stockés et évoqués par le département.

    Sur ce point également, la décision du département doit donc être confirmée.

33. Le grief est donc également rejeté.

34. Le recourant fait ensuite valoir que la démolition du bungalow et la remise en état du terrain sur lequel il se trouve serait sans objet, car les exploitants devraient bientôt déposer une demande d'autorisation de construire un nouveau hangar agricole sur cet espace.

35. S'agissant plus particulièrement de la suppression du bungalow et la remise en terrain du terrain naturel, le recourant invoque que ce bâtiment provisoire a été mis en place afin de procéder à la transformation et à de la vente directe de produits de la ferme.

Si la question de la compatibilité à la zone agricole d'une telle activité accessoire ne constitue par l'objet de la présente procédure, il n'en demeure pas moins que la mise en place d'un bungalow à cet effet nécessite la délivrance d'une autorisation de construire, car il répond manifestement aux conditions fixées par la jurisprudence. En effet, après consultation du SITG, le bungalow est présent toute au long de l'année sur le terrain, au même endroit, depuis 2016, et exerce manifestement une influence sur l'affectation agricole de la zone, dès lors qu'il s'agit d'une activité de transformation et de vente des produits de la ferme à des particuliers. Or, ce bungalow a été érigé sans aucune autorisation de construire. Le fait que les exploitants projettent de déposer une demande d'autorisation de construire de nouveaux locaux nécessaires au déploiement de cette activité accessoire et que ce bungalow ne soit qu'une solution provisoire n'y change rien.

Au demeurant, les arguments invoqués par le recourant s'agissant de la nécessité de la construction d'un nouveau hangar, aussi pertinents et justifiés soient-ils, ne lui sont d'aucun secours dans la présente procédure. Ces arguments sont en effet en lien avec l'instruction du projet de dépôt d'une demande d'autorisation de construire concernant un nouvel hangar agricole, mais ne changent en rien les constatations opérées par le département au sujet de la situation actuelle.

Dans ces circonstances, l'ordre de remise en état doit aussi être confirmé sur ce point, le grief correspondant étant écarté.

36. Dans un autre grief, le recourant conteste la nécessité de reconstituer le sol afin qu'il soit apte à être exploité pour l'agriculture, la parcelle ne figurant en outre pas à l'inventaire des surface d'assolement.

37. Selon l'art. 33 al. 2 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01), il n'est permis de porter atteinte physiquement à un sol que dans la mesure où sa fertilité n'en est pas altérée durablement.

38. L'ordonnance sur les atteintes portées aux sols du 1er juillet 1998 (OSol - RS 814.12) régit notamment, afin de garantir à long terme la fertilité du sol, l'observation, la surveillance et l'évaluation des atteintes chimiques, biologiques et physiques portées aux sols ainsi que les mesures destinées à prévenir les compactions persistantes et l'érosion (art. 1 let. a et b).

39. On entend par atteintes physiques aux sols les atteintes à la structure, à la succession des couches pédologiques ou à l'épaisseur des sols résultant d'interventions humaines (art. 2 al. 4 OSol). Quiconque construit une installation,

exploite un sol ou l'occupe d'une autre manière doit, en tenant compte des caractéristiques physiques du sol et de son état d'humidité, choisir et utiliser des véhicules, des machines et des outils de manière à prévenir les compactions et les autres modifications de la structure des sols qui pourraient menacer la fertilité du sol à long terme (6 al. 1 OSol).

40. En l'espèce, dans ses écritures, le recourant reconnait avoir procédé à un décapage du sol en vue d'y ériger un bungalow. Il a donc porté physiquement atteinte au sol. Dès lors que le bungalow a été érigé illégalement, on ne voit pas ce qui s'opposerait juridiquement à ce que le département ordonne la remise en état du terrain, qui comprend, outre le débarras du bungalow, la restitution des qualités initiales du terrain avant le décapage. Au demeurant, la note inscrite dans la décision faisant référence aux surfaces d'assolement n'était qu'indicative. Il ne s'agissait pas d'imposer des exigences de qualité supérieures aux caractéristiques initiales du sol, mais uniquement d'assurer le respect de certains principes afin d'accomplir la reconstitution du terrain dans les règles de l'art.

    L'ordre de remise en état doit dès lors également être confirmé sur ce point et le grief correspondant écarté.

41. Enfin, dans un dernier grief, le recourant fait valoir que le délai de 60 jours serait disproportionné car il ne serait pas suffisant pour stocker les balles d'ensilage à l'intérieur, faute de place.

42. En l'espèce, le recourant a déjà été soumis à un délai de 60 jours pour rétablir une précédente situation d'irrégularité exigeant le déplacement de nombreux objets et matériaux de chantier de sa parcelle. À cet effet, le délai avait été pleinement suffisant. Au surplus, il sera rappelé au recourant que celui qui place l'autorité devant le fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients pouvant en découler pour lui. Donner de l'importance aux frais dans la pesée des intérêts impliquerait de protéger davantage les graves violations et mènerait à une forte et inadmissible relativisation du droit de la construction. C'est pourquoi il n'est habituellement pas accordé de poids particulier à l'aspect financier de la remise en état (Vincent JOBIN, Construire sans autorisation - Analyse des arrêts du Tribunal fédéral de 2010 à 2016, VLP-ASPAN, Février 1/2018, p. 16 et les références citées). La mise en conformité de leur parcelle dans le délai imparti doit ainsi primer l'intérêt privé du recourant.

43. Force est donc de constater pour le tribunal de céans que les éléments du dispositif de la décision querellée sont tous conformes au droit.

44. En conclusion, il découle des développements qui précèdent que l'ordre de remise en conformité au droit remplit les conditions posées par la jurisprudence et doit être confirmé. En effet, il est dirigé contre le propriétaire de la parcelle, soit le

perturbateur, à tout le moins par situation. Les constructions et installations en cause n'ont jamais été autorisées au moment de leur réalisation et auraient dû l'être. De plus, un délai de trente ans ne s'est pas écoulé depuis. Enfin, exiger du recourant la remise en conformité au droit n'est pas contraire au principe de proportionnalité dans la mesure où les constructions et installations litigieuses ne représentent pas des dérogations mineures et qu'il ne pouvait pas croire, sur la base de la bonne foi, que celles-ci pouvaient être déployées sans autre, dès lors qu'il avait été précédemment sanctionné pour des faits similaires et avait reçu l'indication du chef du département que seules des fins strictement agricoles pourraient être suivies sur sa parcelle. Par son comportement, le recourant démontre au contraire qu'il se soucie peu de la réglementation en vigueur et privilégie une attitude consistant à mettre l'autorité devant le fait accompli. Les conséquences qui en découlent pour lui, même si elles sont rigoureuses, sont en rapport avec l'importance des éléments installés illégalement sur sa parcelle.

45. Entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté.

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

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare recevable le recours interjeté le 1er mars 2021 par Monsieur A_____ contre la décision du département du territoire du 29 janvier 2021;

2. le rejette;

3. met à la charge du recourant un émolument de CHF 900.-, lequel est couvert par l'avance de frais ;

4. dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

5. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les trente jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Olivier BINDSCHEDLER TORNARE, président, Bénédicte MONTANT et Julien PACOT, juges assesseurs.

Au nom du Tribunal :

Le président

Olivier BINDSCHEDLER TORNARE

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le La greffière