[AZA 1/2]

1P.489/2000

Ie COUR DE DROIT PUBLIC
****

29 mai 2001

Composition de la Cour: MM. les Juges Aemisegger, Président,
Vice-président du Tribunal fédéral, Féraud et Favre.
Greffier: M. Parmelin.

_____

Statuant sur le recours de droit public
formé par
Raymond C h a r l e s , à Confignon, représenté par Me Martin Biéler, avocat à Genève,

contre
l'arrêt rendu le 6 juin 2000 par le Tribunal administratif du canton de Genève, dans la cause qui oppose le recourant àGiacomo G a l l i n a , à Confignon, représenté par Me Mauro Poggia, avocat à Genève;

(art. 16, 16a et 24 LAT; poulaillers en zone agricole)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- Raymond Charles exploite un domaine agricole, à vocation essentiellement maraîchère, d'environ 25 hectares sur le territoire des communes de Confignon et de Perly-Certoux. Il commercialise ses produits par l'entremise de la société Salagastronomie des Grands-Champs SA, qu'il dirige conjointement avec ses fils.

Raymond Charles est notamment propriétaire de la parcelle n° 10166 de la commune de Confignon. Ce bien-fonds de 16'745 mètres carrés est classé en zone agricole au sens de l'art. 20 al. 1 de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (LALAT). Il accueille une maison d'habitation, un garage, des serres et plusieurs dépendances.

B.- Le 2 décembre 1998, le Département cantonal de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après: le Département) a délivré à Raymond Charles l'autorisation de construire sur cette parcelle deux poulaillers de 75 mètres carrés chacun, destinés à l'élevage d'une quarantaine de volailles.

Statuant le 17 septembre 1999 sur un recours du propriétaire voisin, Giacomo Gallina, la Commission cantonale de recours instituée par la loi sur les constructions et les installations diverses (ci-après: la Commission cantonale de recours) a annulé cette décision, au motif que les constructions litigieuses n'étaient pas conformes à la vocation agricole de la zone et qu'elles ne pouvaient être autorisées sous l'angle des art. 20 [recte: 24]de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) et 26 LALAT.
Raymond Charles a contesté en vain cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Genève (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale). Statuant en l'état du dossier, cette autorité a considéré, dans son arrêt du 6 juin 2000, que les poulaillers n'étaient pas conformes à l'affectation agricole de la zone parce qu'ils étaient surdimensionnés pour l'élevage d'une quarantaine de volatiles destinés à la consommation personnelle du requérant, de sa famille et de ses employés, respectivement parce que la condition de la relation étroite avec le sol comme facteur de production n'était pas réalisée, s'agissant d'un élevage industriel; par ailleurs, l'octroi d'une autorisation dérogatoire fondée sur l'art. 24 LAT n'était pas davantage envisageable parce que le requérant n'avait pas établi que l'activité d'élevage de volailles représentait un complément nécessaire à son exploitation.

C.- Agissant par la voie du recours de droit public, Raymond Charles demande au Tribunal fédéral de ¨casser¨cet arrêt ¨pour arbitraire¨, d'annuler la décision de la Commission cantonale de recours du 17 septembre 1999 et de ¨donner force exécutoire¨ˆa l'autorisation de construire délivrée par le Département le 2 décembre 1998. A titre subsidiaire, il conclut au renvoi de la cause au Tribunal administratif pour que ce dernier statue à nouveau après avoir procédé à l'audition de Maurice Maigre et d'un représentant de Salagastronomie des Grands-Champs SA, en qualité de témoins. Il reproche à la cour cantonale d'avoir fait preuve d'arbitraire en refusant de procéder aux mesures d'instruction requises, en l'empêchant de prouver que ses poulaillers avaient un rapport direct avec le sol et les cultures qu'il pratique, en faisant sien le point de vue de l'intimé quant au caractère industriel de l'élevage de poules, en considérant que son activité de maraîcher n'était qu'accessoire et en déniant l'applicabilité des art. 22 et 24 al. 1 LAT.

Le Tribunal administratif et la Commission cantonale de recours persistent dans les termes de leur décision.
Giacomo Gallina propose de rejeter le recours. Le Département s'en rapporte à justice.

Invité à se déterminer, l'Office fédéral du développement territorial conclut également au rejet du recours.
Les parties et autorités intéressées ont pu faire part de leurs déterminations à ce propos.

Considérant en droit :

1.- Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 127 III 41 consid. 2a p. 42 et les arrêts cités). Il vérifie en particulier la voie de droit ouverte, sans être lié par la dénomination de l'acte de recours (ATF 121 I 173 consid. 3a p. 175 et les arrêts cités).

a) Voie de droit subsidiaire, le recours de droit public n'est pas recevable si la violation alléguée peut être soumise au Tribunal fédéral ou à une autre autorité fédérale, par une action ou un autre moyen de droit quelconque (art. 84 al. 2 OJ; ATF 126 I 97 consid. 1c p. 101; 126 V 252 consid. 1a p. 253 et les arrêts cités).

Selon les art. 97 et 98 let. g OJ, mis en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance et qui sont fondées sur le droit fédéral - ou qui auraient dû l'être - pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée. Le recours de droit administratif est aussi recevable contre les décisions cantonales fondées à la fois sur le droit fédéral et sur le droit cantonal dans la mesure où la violation de dispositions du droit fédéral directement applicables est en jeu (cf. art. 104 let. a OJ; ATF 125 II 10 consid. 2a p. 13 et les arrêts cités). En revanche, c'est la voie du recours de droit public qui est ouverte contre des décisions fondées sur le droit cantonal autonome, ne présentant aucun rapport de connexité avec l'application du droit fédéral (ATF 126 V 30 consid. 2 p. 32 et les arrêts cités).

b) En l'espèce, le recourant reproche notamment à la cour cantonale d'avoir dénié à tort l'applicabilité de l'art. 24 al. 1 LAT. Or, conformément à l'art. 34 al. 1 LAT, un tel grief doit être invoqué par le biais du recours de droit administratif (ATF 123 II 499 consid. 1a p. 501/502 et la jurisprudence citée). Il est possible de faire valoir à titre préjudiciel, dans le cadre d'un tel recours, que la conformité du projet à la destination de la zone agricole a été admise à tort ou, au contraire, qu'elle aurait dû être reconnue lorsque, comme dans le cas particulier, une autorisation exceptionnelle a été refusée en application de l'art. 24 al. 1 LAT; le Tribunal fédéral examine alors si les principes de droit fédéral relatifs à l'affectation de la zone agricole, découlant de l'art. 16 LAT, ont été respectés (ATF 120 Ib 48 consid. 1a p. 50; 118 Ia 335 consid. 1a p. 338). En outre, le recours de droit administratif permet d'invoquer la violation des droits constitutionnels des citoyens, tels que le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. , lorsque ce moyen est en relation avec l'application du droit fédéral prétendument violé (cf. ATF 123 II 8 consid. 2 p. 11). Enfin, il peut aussi être formé pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 104 let. b OJ). Les critiques dirigées contre l'arrêt attaqué pouvant toutes être soulevées dans le cadre du recours de droit administratif, le recours de droit public est irrecevable; il peut néanmoins être converti en recours de droit administratif, dans la mesure où il répond aux exigences des art. 97

ss OJ (cf. ATF 123 II 88 consid. 1a/ee p. 92).

2.- La décision attaquée émanant d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris des règles essentielles de la procédure (art. 105 al. 2 OJ). Il n'est pas tenu par les motifs invoqués et peut appliquer d'office les dispositions du droit public de la Confédération dont les recourants ne se seraient pas prévalus, ou que l'autorité cantonale aurait omis d'appliquer, pourvu qu'elles se rapportent à l'objet du litige (ATF 122 II 26 consid. p. 29 et les arrêts cités).

3.- Le recourant reproche au Tribunal administratif d'avoir refusé arbitrairement d'entendre son voisin, Maurice Maigre, et un représentant de la société Salagastronomie des Grands-Champs SA, comme témoins.

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit de faire administrer les moyens de preuves, pour autant que celles-ci soient requises dans les formes prévues par le droit cantonal et qu'elles soient utiles à l'établissement des faits pertinents. Le juge du fait peut ainsi renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsqu'il parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion. Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (ATF 125 I 127 consid. 6c/cc in fine p. 135, 417 consid. 7b p. 430; 124 I 208 consid. 4a p. 211, 241 consid. 2 p. 242 et les arrêts cités).

Selon l'acte de recours cantonal, le témoin Maigre devait confirmer le fait que la rampe d'accès bétonnée pour les camions érigée sur la parcelle n° 10166 existait depuis vingt ou trente ans et qu'elle n'avait pas été construite pour l'exploitation des halles litigieuses, mais pour celle des serres situées en dessous de ces bâtiments. Le Tribunal administratif a laissé ouverte la question de savoir si l'élevage de volailles revêtait un caractère industriel ou s'il était destiné exclusivement à satisfaire les besoins du recourant, de sa famille et des employés de son entreprise, car les poulaillers n'étaient de toute manière pas conformes à l'affectation agricole de la zone dans les deux hypothèses pour des raisons tenant à leur dimension, respectivement à l'absence de relation de l'élevage de volaille avec le sol comme facteur de production. Dans ces conditions, la cour cantonale pouvait, sans verser dans l'arbitraire, tenir l'audition de Maurice Maigre pour inutile et refuser de la mettre en oeuvre (ATF 125 I 417 consid. 7b p. 430 précité).
Pour le surplus, s'il a effectivement requis l'audition d'un représentant autorisé de la société Salagastronomie des Grands-Champs SA, le recourant n'a pas indiqué sur quel point décisif pour l'issue du litige celui-ci devait se prononcer, de sorte qu'il n'est pas possible d'apprécier la pertinence et la nécessité de cette mesure d'instruction (cf. ATF 103 Ib 192 consid. 4b p. 196/197). Il est par conséquent douteux que le recourant puisse de bonne foi reprocher au Tribunal administratif de ne pas avoir entendu ce témoin. Quoi qu'il en soit, Raymond Charles a réaffirmé, dans son recours de droit public, son intention de pratiquer un élevage de volailles destiné exclusivement à sa consommation personnelle ainsi qu'à celle des membres de sa famille et de ses employés. Dans cette perspective, la question de savoir s'il exerce son activité de maraîcher à titre principal ou, au contraire, à titre accessoire à côté de ses tâches d'administrateur de la société Salagastronomie des Grands-Champs SA est dénuée de toute pertinence. Aussi, l'audition d'un représentant de cette société ne s'imposait pas. Pour le surplus, l'autorité intimée pouvait apprécier correctement l'adéquation des installations litigieuses pour les besoins auxquels
celles-ci devaient satisfaire sur la base des photographies et des plans versés au dossier (RDAF 1980 p. 274/275).

En tant qu'il concerne le refus de procéder aux mesures d'instruction requises, le recours est donc mal fondé.

4.- Le recourant reproche au Tribunal administratif d'avoir dénié à tort la conformité des poulaillers litigieux à la vocation de la zone agricole.

a) De nouvelles dispositions fédérales sur la destination de la zone agricole sont entrées en vigueur le 1er septembre 2000 (art. 16, 16a et 16b LAT, art. 34 à 38 OAT).

Dans la nouvelle ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700. 1), le Conseil fédéral a prévu que les procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur de cette ordonnance et de la modification du 20 mars 1998 de la loi sur l'aménagement du territoire seraient soumises au nouveau droit (art. 52 al. 1 OAT) et que les procédures de recours pendantes demeuraient régies par l'ancien droit, sauf si le nouveau droit était plus favorable au requérant (art. 52 al. 2 OAT). Cette dernière disposition s'applique en cas de recours de droit administratif au Tribunal fédéral, de sorte que la conformité des deux poulaillers litigieux à l'affectation de la zone agricole doit être examinée au regard du nouveau droit.

b) Le nouvel art. 16a al. 1, 1ère phrase LAT pose le principe selon lequel 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. Cette définition correspond à celle que la jurisprudence avait élaborée sur la base de l'ancien art. 16 LAT: seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent donner lieu à une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 al. 2 let. a LAT; en d'autres termes, le sol doit être le facteur de production primaire et indispensable et les modes d'exploitation dans lesquels le sol ne joue pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles (cf. ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281 et les arrêts cités). Ainsi, en vertu de cette jurisprudence et du nouvel art. 16a al. 1, 1ère phrase LAT, les constructions et installations pour l'élevage de volaille ne peuvent être jugées conformes à l'affectation de la zone agricole que si une part prépondérante des fourrages provient de la production propre à l'exploitation (ATF 117 Ib 270 consid. 3c p. 280, 502 consid. 4a p. 504).

La novelle du 20 mars 1998 étend par ailleurs la définition de la conformité à l'affectation de la zone agricole:
elle est désormais admise non seulement pour les constructions et installations répondant à la définition de l'art. 16a al. 1, 1ère phrase LAT, mais également, aux termes de l'art. 16a al. 2 LAT, pour celles qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice. Il y a développement interne lorsqu'un secteur de production non tributaire du sol - garde d'animaux de rente (art. 36 OAT), cultures maraîchères ou horticoles indépendantes du sol (art. 37 OAT) - est adjoint à une exploitation tributaire de façon prépondérante du sol afin que la viabilité de cette exploitation soit assurée (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la dernière révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 1996 III 489). Il apparaît ainsi que la loi fédérale définit aujourd'hui plus largement la conformité à la zone agricole car, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'art. 16a al. 2 LAT, la jurisprudence n'admettait les constructions ou installations servant au développement interne qu'aux conditions restrictives de l'art. 24 LAT (cf.
ATF 118 Ib 17; 117 Ib 270 consid. 4 p. 281, 502 consid. 5 p. 505; DEP 1993 p. 206 consid. 6).

c) En l'espèce, l'autorité intimée a considéré que la condition de la relation étroite avec le sol n'était pas réalisée parce que le recourant commercialisait l'entier de sa production par l'entremise de la société Salagastronomie des Grands-Champs SA, qu'il dirige conjointement avec ses fils. Il n'y a pas lieu d'examiner ce qu'il en est réellement, ni même de contrôler si les constructions litigieuses pourraient être tenues pour conformes à la vocation agricole de la zone au regard de l'art. 16a al. 2 LAT parce qu'elles serviraient au développement interne de l'exploitation. Le fait qu'une activité agricole remplisse les conditions énoncées aux art. 16 et 16a LAT ne signifie pas encore qu'une autorisation de construire une nouvelle installation en application de l'art. 22 LAT doive nécessairement être délivrée; 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 bâtiment à l'endroit prévu (art. 34 al. 4 OAT; ATF
125 II 278 consid. 3a p. 281; cf. Message du Conseil fédéral relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 1996 III 502/503; voir aussi Florence Meyer Stauffer, La nouvelle réglementation hors des zones à bâtir, 2001, p. 11; Rudolf Kappeler, Die baurechtliche Regelung bestehender Gebäude, Zurich 2001, n. 4014, p. 922).

En l'espèce, le recourant a précisé tout au long de la procédure qu'il n'entendait pas pratiquer l'élevage de volailles à titre d'activité commerciale accessoire, mais qu'il destinait les poules et autres volatiles exclusive-

ment à sa consommation personnelle ainsi qu'à celle de sa famille et de ses employés; il n'y a pas lieu de mettre en doute cette affirmation réitérée dans le cadre du présent recours. Or, selon les plans versés au dossier, les poulaillers auraient une emprise au sol de 75 mètres carrés chacun. Ils excèdent ainsi la surface nécessaire pour l'élevage de la quarantaine de volatiles dont le recourant déclare avoir besoin pour sa consommation personnelle, celle de sa famille et de ses employés.
Le fait qu'il s'agissait de réutiliser deux constructions existantes relève de la convenance personnelle et n'est pas déterminant (cf. ZBl 1981 p. 374 consid. 4 p. 376). Il est dès lors exclu pour ce motif de considérer les poulaillers litigieux comme conformes à la destination de la zone.

Dans ces conditions, le refus de délivrer une autorisation de construire fondée sur l'art. 22 LAT ne viole pas, à tout le moins en l'état actuel, le droit fédéral.

d) Pour des motifs analogues, une autorisation exceptionnelle au sens de l'art 24 al. 1 LAT n'entre pas en considération. Selon la jurisprudence rendue en application de cette disposition, une construction nouvelle n'est en effet imposée par sa destination en dehors de la zone à bâtir que si elle est adaptée aux besoins qu'elle est censée satisfaire, de par son importance et son implantation (ATF 123 II 499 consid. 3b/cc p. 508; ZBl 96/1995 p. 178 consid. 4a p. 181 et les arrêts cités).

5.- Le recours, traité comme recours de droit administratif, doit ainsi être rejeté, aux frais du recourant qui succombe (art. 156 al. 1 OJ). Ce dernier versera en outre une indemnité de dépens à Giacomo Gallina, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Rejette le recours, traité comme recours de droit administratif;

2. Met à la charge du recourant un émolument judiciaire de 4'000 fr.;

3. Alloue à Giacomo Gallina une indemnité de dépens de 1'500 fr., à la charge du recourant;

4. Communique le présent arrêt en copie aux mandataires des parties, à l'Office fédéral du développement territorial, au Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, à la Commission cantonale de recours instituée par la loi sur les constructions et les installations diverses ainsi qu'au Tribunal administratif du canton de Genève.

Lausanne, le 29 mai 2001 PMN/col

Au nom de la Ie Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,