

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1505/2019-LCI

ATA/462/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 7 mai 2020

3^{ème} section

dans la cause

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE - OAC

contre

Madame Stéphanie VUADENS

représentée par Me Bruno Megevand, avocat

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
6 janvier 2020 (JTAPI/6/2020)**

EN FAIT

- 1) Madame Stéphanie VUADENS, née en 1974, exerce la profession d'apicultrice à Genève depuis 2014. Elle exerce, depuis le 13 avril 2016, ses activités sous la raison sociale Miel Genevois SA, dont le but est la production, le commerce, l'achat et la vente de miel ainsi que de tous produits dérivés de l'apiculture.

Son exploitation dispose actuellement de locaux répartis dans quatre emplacements différents. Elle occupe ainsi une surface de 286 m² en sous-sol et des locaux de 87 m² au premier étage de l'immeuble sis 1, rue des Sablières à Satigny (sis en zone de développement industriel et artisanal [ci-après : ZDIA]) ; ces deux surfaces sont sous-louées. Le sous-sol est destiné à l'entreposage de matériel, alors que les locaux du premier étage servent à l'extraction du miel et au conditionnement de celui-ci. Elle dispose en outre, à titre gratuit, d'une chambre froide d'une surface de 20 m² au 140, route d'Annecy à Croix-de-Rozon (sis en zone agricole), et d'un local de 60 m², en prêt, au chemin de Sous-le-Crêt à Troinex (sis en zone 5), destiné à des activités de nettoyage, d'entretien et au stockage de ruches et de hausses.

Dans le cadre de ses activités, Mme VUADENS a acquis la parcelle n° 10'064 (2'675 m²) sur la commune de Satigny, sise en zone agricole, en 2016 et les parcelles n^{os} 5'767 (5'739 m²) et 5'771 (12'187 m²) de la commune de Plan-les-Ouates, sises en zone agricole et exploitées en grandes cultures, en 2018. Ces deux dernières parcelles sont vierges de toute construction. Enfin, en 2019, elle a également acquis la parcelle n° 98 (25'041 m²) de la commune de Choulex, également sise en zone agricole.

- 2) a. Par décision du 11 octobre 2016, la commission foncière agricole (ci-après : CFA) a rejeté cette requête de Mme VUADENS tendant à acquérir les parcelles n^{os} 5'767 et 5'771 précitées de la commune de Plan-les-Ouates, au motif que la qualité d'exploitant à titre personnel ne pouvait être reconnue pour un apiculteur, la production de miel étant indépendante du sol.
- b. Par acte du 28 novembre 2016, Mme VUADENS a recouru contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative).
- c. Dans le cadre de cette procédure, l'intéressée a notamment exposé les éléments suivants. Son objectif était de pouvoir entreposer sur les parcelles litigieuses de nouvelles ruches et, ainsi, accroître sa production de miel, qu'elle déployait d'ores et déjà sur plusieurs parcelles du canton. Les trois ruchers qu'elle comptait implanter sur les parcelles compteraient environ cinquante ruches. Ces

parcelles devaient lui permettre de procéder à son élevage de reines. Elles étaient idéalement situées. Elle avait par ailleurs crucialement besoin d'une miellerie, qu'elle souhaitait construire sur ces parcelles. Elle avait également besoin d'un emplacement pour stocker ses cinq cents ruches en hiver. Le bâtiment nécessaire pour ce faire devrait avoir une surface au sol d'au moins 500 m².

d. Par arrêt du 30 mai 2017 (ATA/615/2017), la chambre administrative a admis le recours de Mme VUADENS, annulé la décision entreprise et dit que cette dernière avait le droit d'acquérir, pour les prix envisagés, les parcelles en question.

La doctrine considérait que l'apiculture faisait partie de l'agriculture, puisqu'elle permettait de produire des produits obtenus à partir d'animaux de rente, l'office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires mentionnant expressément les abeilles au rang des animaux de rente. Les branches agricoles spéciales, comme l'arboriculture, la viticulture, l'apiculture, l'aviculture et l'élevage des animaux à fourrures, même lorsqu'elles se pratiquaient sans être rattachées à une exploitation rurale, n'en gardaient pas moins leur caractère d'activité agricole. L'apiculture était précisément dépendante du sol, la production de miel par les abeilles étant rendue possible exclusivement grâce à la récolte préalable par celles-ci du nectar contenu dans les fleurs poussant en pleine terre. En outre, le miel était incontestablement une denrée se prêtant à la consommation issue de la garde d'animaux de rente. Il devait ainsi être considéré que l'apiculture faisait partie de l'agriculture et que la qualité d'exploitant à titre personnel pouvait être reconnue pour un apiculteur.

Il ressortait des explications fournies par Mme VUADENS que les parcelles en cause devraient devenir le « centre névralgique » de son activité et accueillir plusieurs ruchers, constitués d'un nombre important de ruches, ainsi qu'un local, afin d'y stocker le matériel nécessaire à son activité, notamment ses cinq cents ruches en hiver, et d'y effectuer des greffages. De plus, elle avait exposé qu'elle sèmerait et entretiendrait une jachère florale sur ces parcelles.

Mme VUADENS possédait la moyenne des qualités tant professionnelles que morales et physiques requises pour exploiter de façon convenable, en sa qualité d'apicultrice, les immeubles agricoles en question. Elle exerçait déjà son activité d'apicultrice sur une parcelle lui appartenant à Satigny, ainsi que sur plusieurs parcelles prêtées, notamment à Troinex, Carouge ou Vessy. Sa production apparaissait importante, dans la mesure où son miel était proposé à la vente auprès de Globus, Coop, Manor, la Boucherie du Molard, plusieurs chaînes de boulangeries et d'hôtels, ainsi qu'en vente en direct. Enfin, son miel était de qualité, puisqu'elle avait obtenu, en 2015 déjà, le label d'or décerné par la Société romande d'apiculture (ci-après : SAR).

- 3) Le 27 octobre 2017, par l'intermédiaire de l'ancienne propriétaire de la parcelle n° 5'767 (SI Natacha SA), Mme VUADENS a déposé auprès du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu département du territoire (ci-après : DT ou département) une demande d'autorisation définitive tendant à la « construction d'une miellerie », soit un bâtiment de forme rectangulaire de 453 m² devant contenir, à teneur des plans produits, une pièce de 60 m² destinée au « stock - hausses froides », une pièce de 114 m² vouée au « stock - miel froid », un « local greffage reines » de 47,2 m², une « miellerie normée SCAV » de 105 m², une pièce de 43,90 m² pour le « matériel élevage ruches », un quai de déchargement de 35,5 m², une « terrasse » de 22,6 m², ainsi qu'un bureau de 31,3 m² muni de sanitaires.
- 4) Dans le cadre de l'instruction de cette requête, enregistrée par le département sous la référence DD 110'938, plusieurs instances ont rendu des préavis :
- Le 14 novembre 2017, la direction des autorisations de construire (ci-après : DAC) a sollicité des pièces complémentaires, indiquant par ailleurs s'en remettre à l'appréciation de la direction générale de l'agriculture et de la nature (ci-après : DGAN) s'agissant de la conformité de la construction projetée à la zone agricole ;
 - le 16 novembre 2017, la direction de la mensuration officielle a préavisé favorablement le projet, sous conditions ;
 - la police du feu en a fait de même le 12 décembre 2017 ;
 - le 22 décembre 2017, la direction générale des transports (ci-après : DGT) a sollicité la production de pièces complémentaires ;
 - le 4 janvier 2018, la direction générale de l'eau (ci-après : DGEau) a également requis des pièces complémentaires ;
 - le 16 janvier 2018, la commune de Plan-les-Ouates a sollicité un complément, relatif à la gestion des déchets qui seraient générés par l'exploitation ;
 - le 21 septembre 2018, la commission consultative de la diversité biologique (CCDB) a sollicité la production d' « un constat de lisière forestière » ;
 - le 25 septembre 2018, la DGAN a préavisé défavorablement le projet, relevant que le projet consistait en la construction d'une miellerie en zone agricole. Les constructions annexes à un rucher (local d'extraction, de stockage du miel, bureau, etc.) n'étaient pas conformes à la zone agricole. L'implantation imposée par la destination des ruchers ne s'étendait pas à ces constructions, qui avaient leur place en zone constructible. Pour le surplus, la requérante ne pouvait obtenir une autorisation dérogatoire au titre de l'art. 24b de la loi fédérale sur

l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) pour une activité accessoire non agricole, puisque les conditions posées par cet article n'étaient pas remplies ;

- le 1^{er} octobre 2018, la direction de la planification directrice cantonale et régionale, pour elle le service des préavis et instruments (ci-après : SPI), a indiqué s'en remettre à l'avis de la DGAN s'agissant de « l'appréciation de la conformité de cette construction en zone agricole », et a émis un préavis défavorable « sur la base d'une analyse d'opportunité relevant de l'aménagement du territoire ». La construction est située sur de la surface d'assolement (ci-après : SDA). Cela posait problème puisque le canton s'était engagé à préserver et conserver à long terme ces bonnes terres cultivables (fiche C01 du Plan directeur cantonal 2030 [ci-après : PDCn 2030]). L'objectif de préservation des SDA devait être considéré comme très prioritaire, puisque les réserves en SDA dépassant le quota minimal cantonal fixé par le Plan sectoriel SDA de la Confédération de 1992 seraient épuisées dans les cinq à dix années à venir. La politique de préservation des SDA représentait ainsi un intérêt prépondérant dans la pesée des intérêts permettant de déterminer l'emplacement de la miellerie. L'emplacement de la miellerie sur la moitié nord de la parcelle entraînait d'importantes pertes de SDA, liées notamment à son éloignement du chemin du Champ-Cordier et la nécessité de créer des chemins d'accès. Selon les pratiques de délimitation de la SDA en vigueur, l'emprise du projet sur la SDA pouvait être estimée à environ 2'500 m². En l'état, le projet ne répondait donc pas aux exigences d'une utilisation parcimonieuse de la surface agricole et tout particulièrement des SDA. Le projet était problématique à un autre titre également. Dans le but de préserver le paysage de l'espace rural, les constructions agricoles prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que leurs installations devaient s'intégrer dans le paysage. L'emplacement projeté de la miellerie était très visible depuis les alentours et le bâtiment, d'une volumétrie importante et isolé, ne répondant pas au but de créer un milieu bâti compact.

- 5) Le 26 octobre 2018, le département a transmis à Mme VUADENS les préavis défavorables de la DGAN et du SPI, lui demandant de lui indiquer, dans les trente jours, quelle suite elle entendait donner à sa requête.
- 6) Le 20 novembre 2018, l'architecte du projet a remis au département un nouveau jeu de plans modifiant l'implantation du bâtiment projeté, rapprochant celui-ci du chemin du Champ-Cordier et l'éloignant de la lisière de la forêt voisine (« Bois du Milly »), sur la partie sud-ouest de la parcelle.
- 7) Le 22 novembre 2018, Mme VUADENS a indiqué au département qu'elle considérait que son projet était conforme à la législation, les objections de la DGAN et du SPI devant être écartées. Les nouveaux plans qui avaient été adressés par l'architecte modifiaient par ailleurs l'implantation du bâtiment afin de répondre aux griefs infondés du SPI portant sur les SDA et l'insertion du bâtiment dans le paysage.

- 8) Par décision du 12 mars 2019, prise en application des art. 3 et 16a LAT, 26 et 34 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1) et 20 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), le département a refusé de délivrer l'autorisation de construire sollicitée par Mme VUADENS.

La DGAN avait relevé que les constructions annexes à un rucher (local d'extraction, de stockage du miel, bureau, etc.) n'étaient pas conformes à la zone agricole, l'implantation imposée par la destination des ruchers ne s'étendant pas à ces constructions, qui avaient leur place en zone constructible. De son côté, s'agissant de la légalité, le SPI avait relevé que les mielleries étaient assimilables à des bâtiments de préparation de produits agricoles. Or, les conditions définissant la conformité de ce type de construction avec l'affectation de la zone agricole n'étaient pas remplies. En effet, d'une part, moins de la moitié des produits agricoles (ruches) proviendrait de l'exploitation où devait se trouver la miellerie, étant précisé qu'aucune ruche ou rucher ne figurait sur les plans versés au dossier et, donc, à proximité immédiate du projet. De plus, les locaux dont disposait la requérante se situaient à Satigny, à Croix-de-Rozon et à Troinex. Or, la multiplication de locaux ne répondait pas à la condition de l'art. 21 al. 1 LaLAT. D'autre part, l'exploitation de la miellerie, telle que prévue, revêtirait un caractère industriel, car les ruches contenant la matière première, déposées temporairement aux abords de cultures, proviendraient d'un territoire étendu et devraient être acheminées par véhicule vers la miellerie, étant précisé que l'emplacement des quatre cents ruches n'était pas indiqué. Il n'y avait ainsi pas de lien entre la miellerie et les terres cultivables dont jouissait la requérante, celle-là pouvant avantageusement être localisée en zone industrielle, comme c'était d'ailleurs le cas en grande partie à l'heure actuelle. S'agissant de « l'opportunité », il faisait sien le préavis du SPI. De plus, la requérante n'apportait pas la démonstration qu'il était prévisible que son exploitation pourrait subsister à long terme. Les pièces qu'elle avait produites le 13 juin 2018 contenaient un bilan au 31 décembre 2017 et un ensemble de factures, mais aucun plan de gestion détaillé à court, moyen ou long terme.

Dans ces circonstances, les demandes de compléments émises par la DAC, la DGEau, la DGT et la commune de Plan-les-Ouates n'avaient pas été instruites plus avant, par économie de procédure.

- 9) Par acte du 12 avril 2019, Mme VUADENS a interjeté recours par-devant le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre la décision précitée, en concluant à son annulation et ce que le dossier soit retourné au département pour complément d'instruction et nouvelle décision, avec allocation d'une indemnité de procédure.

La miellerie qu'elle souhaitait construire permettrait de regrouper toutes les surfaces d'activités vouées à son exploitation sous le même toit, ce qui réduirait la

surface nécessaire à celle-ci, celle du bâtiment projeté étant inférieure à l'addition de celles qu'elle utilisait actuellement. Au 1^{er} janvier 2019, le nombre de ses ruches s'élevait à sept cents. Elle prévoyait de porter ce nombre à mille en cours d'année. En l'état, elle employait une personne à temps plein, une personne à temps plein avec un contrat de durée déterminée de six mois et une personne à 50 %.

Son projet respectait les conditions posées par l'art. 34 OAT. Depuis 2018, l'intégralité de son miel provenait de sa propre exploitation. Ses quatre cents ruches exploitées en 2018 avaient produit 9'980 kg de miel. Pour l'année en cours, avec sept cents ruches, sa production était estimée à 18'000 kg. Si, comme elle l'espérait, trois cents ruches supplémentaires seraient installées en juillet 2019, cette production pourrait atteindre 20'000 kg. Ses ruches n'étaient pas laissées à des emplacements fixes, mais déposées temporairement aux abords des cultures, en fonction de la floraison des végétaux. Il était donc « conforme à la réalité » de ne pas les faire figurer sur les plans. L'apiculture était une activité tributaire du sol, au même titre que l'élevage de bovins. Il ne s'agissait en aucun cas d'un bâtiment à caractère industriel. Le département avait à tort retenu que la condition posée par l'art. 34 al. 4 let. c OAT n'était pas remplie, au motif qu'un « plan de gestion détaillé à court, moyen ou long terme » n'avait pas été fourni, celui-ci ne lui ayant pas été demandé avant de statuer. Elle avait produit ses comptes au 31 décembre 2017 et un ensemble de factures attestant de ses investissements. En outre, comme le montrait le bilan au 31 décembre 2018 qu'elle produisait, ses activités progressaient de manière satisfaisante et la situation financière de l'entreprise, dont le bénéfice était en hausse, était bonne, étant souligné qu'elle percevait un salaire annuel brut de CHF 90'000.-.

L'affirmation selon laquelle sa miellerie serait inopportune, puisqu'elle entraînerait une perte de SDA, était parfaitement inexacte. On ne pouvait invoquer le maintien des SDA pour s'opposer à tout projet de construction d'un agriculteur. La zone agricole était vouée aux activités agricoles, de sorte que des constructions nécessaires à une exploitation agricole pouvaient y être édifiées sans dérogation.

C'était de manière contraire aux objectifs d'aménagement de la zone agricole prévus par le PDCn 2030, soit la zone agricole spéciale, et à la réalité de l'aménagement actuel des parcelles environnantes que le département avait estimé que l'art. 1 al. 2 let. b LAT, ainsi que des considérations d'ordre paysager, empêchaient la réalisation de son projet. Cette disposition préconisait une politique de densification de l'urbanisation, ce qui n'avait rien à voir avec l'aménagement de la zone agricole. En réalité, la nécessité de ne pas disperser les constructions en zone agricole et de regrouper autant que possible les bâtiments d'une même exploitation découlait de l'exigence de maintenir des surfaces libres d'une certaine étendue prescrite par l'art. 12 al. 2 LAT. Or, son exploitation apicole ne disposait pas de ses propres bâtiments. Ses locaux étaient dispersés

dans des bâtiments loués et éloignés les uns des autres. Il se justifiait donc de les regrouper sous un même toit. En outre, la parcelle n° 5'767 était incorporée à un périmètre destiné à l'agriculture spéciale, où les objectifs de sauvegarde des entités paysagères étaient modérés. Les secteurs destinés à l'agriculture spéciale permettaient la délivrance d'autorisations de construire portant sur des constructions et installations excédant les limites du développement interne. C'était donc une partie de la zone agricole qui était appelée à regrouper des constructions de taille importante, notamment des serres. La prétendue volumétrie imposante du bâtiment projeté et le principe de regroupement des constructions d'une même exploitation ne pouvaient alors faire obstacle à son projet. Enfin, son projet était proche d'un projet de poulailler et de grandes serres édifiées à 250 m environ, ainsi que d'un pylône et d'installations électriques, à moins de 100 m.

- 10) Dans sa réponse du 17 juin 2019, le département a conclu au rejet du recours.

Il découlait de l'analyse exposée dans sa décision que les aménagements projetés n'étaient pas conformes à la zone agricole.

L'art. 34 al. 1 OAT ne s'appliquait pas au cas d'espèce. La dépendance à l'égard du sol signifiait que celui-ci était indispensable en tant que facteur de production ou qu'un lien suffisamment étroit existait avec lui. Or, les locaux projetés, vu leurs dimensions et leurs affectations, n'étaient pas nécessaires à la production du miel, contrairement aux ruches, car ils n'étaient pas tributaires du sol. Pour cette raison déjà, le projet n'était pas conforme à la zone.

Les sept cents ruches sur lesquelles veillait l'intéressée étaient éparpillées aux quatre coins du canton, dans environ trente emplacements différents. Devant la chambre administrative, le 18 mai 2017, la requérante avait exposé que les trois ruchers qu'elle comptait implanter sur les parcelles litigieuses compteraient environ cinquante ruches, ce qui ne correspondait manifestement pas à la moitié de ses futures mille ruches. Le SPI avait ainsi à juste titre retenu que moins de la moitié des ruches proviendrait de l'exploitation de la parcelle abritant la miellerie. De même, en raisonnant inversement, les quelques ruches qui seraient installées ne nécessitaient pas une construction d'une telle dimension.

Le caractère industriel de l'exploitation de la recourante était avéré dans la mesure où les ruches contenant la matière première proviendraient d'un territoire étendu et devraient être acheminées par véhicules vers la miellerie. Il n'y avait donc qu'un lien partiel entre cette dernière et les terres cultivables dont jouissait l'intéressée. Cette miellerie pouvait avantageusement être localisée en ZDIA. En outre, l'envergure de l'entreprise et des installations prenait de l'ampleur chaque année. Les quantités produites et projetées (jusqu'à 20'000 kg) et le dimensionnement des surfaces litigieuses revêtaient le caractère d'une activité

industrielle, en comparaison avec les quelque trois cents apiculteurs à Genève qui, avec trois mille ruches, parvenaient à produire une trentaine de tonnes de miel.

Par ailleurs, l'intéressée ne démontrait pas qu'il était prévisible que son exploitation pourrait subsister à long terme. Le nouveau bilan qu'elle avait produit permettait certes de constater que l'année 2018 avait permis de dégager un bénéfice de CHF 15'730.-, mais celui-ci était notamment dû à des « produits exceptionnels » de CHF 87'227.-, correspondant quasiment au salaire versé à la recourante. Or, la jurisprudence exigeait qu'outre le professionnalisme et le savoir-faire spécialisé que l'activité en cause exigeait, l'engagement durable, structuré et rentable de capitaux et de forces de travail devait être démontré dans une mesure économiquement significative. En particulier, l'intéressée était restée muette quant à l'amortissement du bâtiment, dont le coût devait s'élever, selon le formulaire de requête, à CHF 400'000.-.

La séparation entre le territoire bâti et non bâti était un principe fondamental en matière d'aménagement du territoire. Lorsque des bâtiments, même en lien avec l'activité agricole, devaient être implantés en zone agricole, le respect des conditions de l'art. 34 OAT demeurait primordial, faute de quoi le principe de séparation des zones serait bafoué et une inégalité de traitement sur le plan financier en résulterait, vu la différence de prix au m² des terrains bâtis et non bâtis. Cela étant, le canton disposait d'un outil de monitoring de ses futurs pertes et gains de SDA. Cet instrument était exact et exhaustif et avait été porté à la connaissance de la Confédération. Les données de ce monitoring avaient été mises à jour à fin 2018 et avaient confirmé que le canton aurait atteint le seuil minimum de SDA qui lui avait été assigné, malgré ses importants efforts de développement à l'intérieur de la zone à bâtir, de réduction des extensions urbaines en zone agricole et de récupération de SDA dans la vigne non polluée. La politique de préservation des SDA représentait ainsi un intérêt prépondérant s'opposant au projet.

L'art. 16a al. 3 LAT ne pouvait en outre s'appliquer au cas d'espèce, dès lors qu'il n'existait pas de plan localisé agricole (ci-après : PLA) pour la parcelle litigieuse. Pour le surplus, cette dernière était sise à proximité immédiate du périmètre bénéficiant d'un objectif de sauvegarde prépondérant, selon le PDCn 2030. De plus, la miellerie porterait un impact important sur un site de reproduction de batraciens d'importance nationale du canton de Genève (site Bistoquette-Paradis). La zone agricole spéciale à laquelle l'intéressée se référait n'était pas un plan d'affectation au sens de la loi, mais une identification d'aires potentielles pour l'implantation de constructions selon l'art. 16a al. 3 LAT, la pesée des intérêts complète n'intervenant qu'au moment de l'adoption du PLA. Les principes régissant l'aménagement du territoire restaient prépondérants sur la délimitation des zones agricoles spéciales.

S'agissant du poulailler envisagé à proximité immédiate du projet mentionné par la recourante, l'office de l'urbanisme avait répondu négativement à la demande de renseignement y relative et renoncé à élaborer un PLA selon l'art. 20 al. 5 LaLAT.

Enfin, comme le SPI l'avait relevé, l'emplacement de la miellerie projetée était très visible depuis les alentours et le bâtiment, avait une volumétrie imposante, était isolé, ne répondait pas au but de créer un milieu bâti compact et n'atteignait pas le but de préserver le paysage de l'espace rural. Si l'implantation du projet avait été modifiée, il n'en demeurerait pas moins que la topographie des lieux conférait à ce périmètre une unité de lieu exceptionnelle.

- 11) Dans sa réplique du 18 juillet 2019, Mme VUADENS a persisté dans ses conclusions.

Comme le montrait la carte de l'inventaire fédéral des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale (ci-après : inventaire des sites de reproduction de batraciens), sa parcelle était située près de la limite extérieure du périmètre du secteur B, lequel ne comprenait pas le plan d'eau de reproduction et les surfaces naturelles ou quasi naturelles attenantes (secteur A), mais d'autres habitats terrestres ou corridors de migration.

En outre, ce n'était pas les constructions et installations qui devaient être tributaires du sol pour être conformes à la zone, mais l'exploitation dont ils faisaient partie. La miellerie était donc une construction destinée à des activités conformes à l'affectation de la zone agricole au sens de l'art. 34 al. 1 OAT.

De surcroît, elle pouvait être autorisée sur la base de l'art. 34 al. 2 OAT. C'était l'exploitation globale qu'il fallait prendre en considération pour déterminer si les produits traités proviendraient en majorité de la miellerie, non la seule parcelle sur laquelle celle-ci serait édifiée. À défaut, on ferait dépendre la licéité de la construction des dimensions de la parcelle. Au contraire, un tel raisonnement obligerait le plus souvent à édifier des bâtiments sur de grandes parcelles, avec la conséquence que les constructions seraient vraisemblablement très éloignées les unes des autres, ce qui irait à l'encontre du principe selon lequel il fallait éviter le mitage du territoire. Or, depuis l'année 2018, l'intégralité du miel qu'elle traitait provenait de son exploitation. La comparaison opérée par le département entre son exploitation et celles des trois cents apiculteurs amateurs du canton était absurde. Au regard de la jurisprudence, son exploitation n'avait pas un caractère industriel.

S'agissant de sa subsistance à long terme, il fallait relever qu'elle faisait actuellement face à des frais annuels de loyer de près de CHF 49'000.-. Avec la construction de la miellerie, cette charge disparaîtrait et laisserait une marge plus que suffisante pour assurer l'entretien et l'amortissement du bâtiment. Au surplus,

le dynamisme de celle-ci montrait que les doutes émis par le département au sujet de sa survie à long terme n'avaient aucun fondement.

Par ailleurs, on savait que la réduction des SDA assignées au canton était essentiellement due aux déclassements au profit de l'extension de l'agglomération urbaine. C'était donc pour préserver ces possibilités de déclassement que le département refusait sa construction, pourtant vouée à l'agriculture tribulaire du sol et nécessaire à l'obtention d'un produit agricole, à l'entretien d'installations abritant des animaux et à l'élevage des reines.

Enfin, le périmètre dans lequel sa parcelle était sise ne présentait pas une unité exceptionnelle ; au contraire, cette dernière était située en face d'un poste de transformation muni d'un pylône électrique et d'un terrain présentant un aspect tout sauf agricole. De surcroît, elle se situait dans un périmètre où, selon le PDCn 2030, des constructions excédant les limites d'un développement interne pouvaient être édifiées (zone agricole spéciale). Le secteur était donc appelé à se transformer progressivement pour les besoins de l'horticulture ou de la culture maraîchère sous serres. Par ailleurs, ce périmètre n'était pas inclus dans celui du plan de site de Saconnex d'Arve-Dessous. Ni la protection du paysage, ni la densification à l'intérieur de la zone à bâtir ne pouvaient donc être invoquées pour s'opposer à son projet.

- 12) Dans sa duplique du 18 septembre 2019, le département a persisté dans ses conclusions et les motifs avancés dans sa réponse.

Le sol devait être le facteur de production primaire et indispensable et les modes d'exploitation dans lesquels il ne jouait pas un rôle essentiel n'étaient pas agricoles. Les infrastructures de l'intéressée dépasseraient les besoins découlant de l'extraction du miel des quelques ruches devant être disposées sur sa parcelle et de son stockage, puisque c'était une base logistique pour sept cents à mille ruches disséminées sur l'ensemble du canton qu'elle prévoyait d'établir. Si l'intéressée devait être en mesure d'amener ses « récoltes » obtenues à l'échelle du canton sur la parcelle litigieuse, elle pourrait le faire en direction d'une zone industrielle, clairement plus adéquate pour accueillir ses activités et les allées et venues de véhicules et autres nuisances en découlant. Par ailleurs, la condition de proximité n'était dès lors clairement pas respectée.

Par ailleurs, l'art. 34 al. 2 let. b OAT excluait les processus de transformation mécanisés et liés à d'importants investissements. Or, un investissement chiffré à CHF 400'000- devait être considéré comme important pour une société ayant engendré un bénéfice de CHF 15'730.- en 2018, respectivement CHF 5'730.- en 2017. Même si le projet de l'intéressée ne devait pas être qualifié d'industriel, les locaux qu'elle entendait construire visaient en premier lieu et exclusivement la transformation du miel, ainsi que la gestion et

l'entretien de ses centaines de ruches, et non la production du miel en lien avec la végétation environnante.

Cette dernière n'apportait en outre aucune garantie quant au financement de son projet ; selon le bilan produit, sa société ne disposait que d'un peu plus de CHF 100'000.- de liquidités. De même, à supposer qu'un prêt fût envisagé, le paiement des intérêts et l'amortissement n'étaient pas pris en considération. Même avec une diminution de ses loyers, son activité resterait déficitaire, étant rappelé qu'il manquait un plan de gestion détaillé à court, moyen ou long terme, aucun plan financier n'ayant été produit. L'attestation d'un réviseur certifiant que le bilan produit correspondait à la réalité et les standards comptables applicables en la matière faisait aussi défaut. En l'absence de toute démonstration convaincante et dûment étayée par pièces de la situation financière prévisible, la subsistance à long terme de l'exploitation n'était donc pas démontrée.

La perte de SDA qu'impliquait le projet litigieux ne venait qu'accroître le bien-fondé du refus.

S'il avait par ailleurs évoqué le principe d'un milieu bâti compact, c'était que celui-ci s'appliquait bel et bien en zone agricole, puisque l'art. 21 al. 1 LaLAT énonçait que les bâtiments d'habitation et les bâtiments d'exploitation devaient en principe être groupés. L'éventuel regroupement des locaux de l'intéressée en un seul lieu devrait se faire en ZDIA, mais en aucun cas sur la parcelle litigieuse, vierge de construction et ne constituant aucunement le centre d'une quelconque exploitation. S'agissant des constructions sises au sud du projet, elles se trouvaient hors du secteur B du site protégé selon l'inventaire fédéral. Concernant la construction supposément présenter « tout sauf un aspect agricole » sur la parcelle n° 5'764, une procédure d'infraction visant à sa remise en état était en cours.

- 13) Lors de l'audience de comparution personnelle des parties du 18 décembre 2019, Mme VUADENS a notamment indiqué que si sa miellerie était construite sur la parcelle de Plan-les-Ouates, son exploitation n'aurait recours à aucune autre surface d'activités ailleurs. Le choix de cet emplacement avait résulté de divers éléments. Cette parcelle lui avait été proposée, car, d'un point de vue juridique, un bâtiment pouvait y être construit. Elle était en outre idéalement située par rapport aux quarante emplacements de ses ruches, situées entre Hermance et Versoix. Par ailleurs, le site était extrêmement favorable car cette parcelle bénéficiait de la protection d'une forêt et se trouvait à proximité d'un site protégé. Ses autres biens-fonds abritaient ses ruches et des fleurs. Elle disposait actuellement de six cents ruches. Elle n'était pas parvenue à atteindre l'objectif des mille ruches escompté, principalement en raison des conditions météorologiques difficiles en 2019. La récolte du miel se faisait à un moment précis dans l'année. En règle générale, il y avait trois récoltes, à mi/fin-mai, mi/fin-juin et mi/fin-juillet. Cette année, sa production avait atteint dix tonnes. C'était lors des périodes de récolte qu'il lui fallait apporter le miel à l'endroit où il était traité.

Ses locaux actuels n'étaient pas adaptés. Ils impliquaient de trop nombreux déplacements et leurs coûts étaient trop importants, ce qui provenait avant tout du fait qu'ils ne se trouvaient pas dans une zone compatible avec son activité. Ses charges locatives étaient énormes et disproportionnées. Par ailleurs, l'immeuble dans lequel elle travaillait à Satigny abritait d'autres personnes.

Parallèlement à son activité d'apicultrice, elle avait créé une association, qui avait été déclarée d'utilité publique, puis transformée en une fondation dénommée « arche des abeilles, fondation pour la sauvegarde des abeilles et l'éducation de la jeunesse », se vouant à la préservation et la sauvegarde des abeilles. Grâce à sa fondation, elle avait obtenu des promesses de dons, qui devraient permettre de financer la construction de sa miellerie. Le montage financier y relatif était en cours. En principe, elle n'aurait pas à contracter un prêt. Elle était par ailleurs énormément aidée par son époux dans toutes ses démarches. Si, malgré tout, il lui faudrait contracter un prêt, son époux et sa société se porteraient garants.

La société employait actuellement trois personnes et prévoyait d'en recruter une supplémentaire en 2020. À ce stade, ses états financiers étaient bons. Toutes ses factures étaient payées. Les salaires avaient été réglés et provisionnés jusqu'à juin 2020.

Le représentant du département a quant à lui notamment indiqué que ce dernier considérait que le périmètre dans lequel l'intéressée voulait construire son bâtiment était exceptionnel, dans la mesure où il était vierge de constructions. Celles s'y trouvant illicitement faisaient l'objet de procédures de régularisation. Il s'agissait d'un périmètre largement protégé, sans véritable présence humaine. Il n'était donc pas acceptable d'y accueillir une miellerie, qui, encore une fois, n'avait pas sa place en zone agricole. Si, certes, la parcelle litigieuse était située dans une zone agricole spéciale, l'élaboration d'un PLA était indispensable préalablement à toute édification d'une construction.

- 14) Par courrier du 19 décembre 2019, le département a notamment précisé, s'agissant des constructions et serres érigées sur la parcelle n° 5'749, qu'une remise en état était en cours. Une partie des constructions subsisteraient, soit tout particulièrement la villa et la piscine au sud de la parcelle, qui bénéficiaient de droits acquis. La démolition de ladite serre permettrait de supprimer son impact visuel négatif sur le paysage environnant. Concernant la parcelle n° 5'764, une amende avait été prononcée le 6 décembre 2019 pour le non-respect de l'ordre de remise en état demandant la suppression de cabanons, clôtures, containers et véhicules stationnés. Le département avait ainsi une position cohérente et non discriminatoire, puisque d'autres projets déposés pour des constructions plus ou moins en lien direct avec l'agriculture n'avaient également pas pu aboutir dans ce secteur, tandis que les quelques constructions réalisées illégalement dans les environs faisaient l'objet de procédures de remise en état.

- 15) Par jugement du 6 janvier 2020, le TAPI a admis le recours, annulé la décision du département du 12 mars 2019 et renvoyé le dossier à ce dernier pour qu'il termine l'instruction de l'autorisation de construire sollicitée et qu'il statue à nouveau.

La chambre administrative avait admis que l'apiculture était une activité relevant de l'agriculture, dans la mesure où la production de miel est dépendante du sol et le miel était incontestablement une denrée se prêtant à la consommation issue de la garde d'animaux de rente, de sorte qu'il n'y avait aucunement lieu de revenir sur cette appréciation.

L'intéressée souhaitait regrouper l'ensemble des activités nécessaires à son exploitation apicole, qui ne servaient donc pas directement à l'exploitation tribulaire du sol. La première hypothèse de l'art. 34 al. 1 OAT n'était donc pas réalisée. Quant au développement interne, il concernait des activités sans rapport direct avec la culture du sol, mais nécessaires à la subsistance de l'exploitation, ce qui n'était pas le cas des activités en cause. Par ailleurs, en l'absence d'une mesure de planification spéciale selon l'art. 16a al. 3 LAT, l'intéressée ne pouvait effectivement pas se prévaloir de l'art. 34 al. 1 let. a ou b OAT. C'était dès lors avec raison que l'autorité intimée avait examiné la conformité des installations projetées à l'affectation de la zone sur la base des critères fixés à l'art. 34 al. 2 OAT.

Depuis 2018, la totalité du miel de l'intéressée provenait des récoltes des ruches qui lui appartenaient, lesquelles étaient toutes implantées dans le canton. Il ne faisait dès lors aucun doute que la condition posée par l'art. 34 al. 2 let. a OAT était réunie. En outre, le bâtiment projeté ne donnait pas une vocation industrielle à cette exploitation, qui occupait un nombre très restreint de personnes et ne recourait manifestement pas à des processus de transformation mécanisés et/ou complexes, la seule quantité de miel produite, certes importante, ne pouvant à elle seule s'avérer déterminante à cet égard. Cette exploitation ne pouvait par ailleurs être perçue comme une entreprise dont les activités consistaient exclusivement ou même essentiellement en la seule transformation et/ou l'entreposage de produits agricoles. Dans ces circonstances, les conditions posées par l'art. 34 al. 2 let. b et c OAT étaient aussi remplies.

En outre, la construction litigieuse était nécessaire à l'exploitation de l'intéressée, tant d'un point de vue pratique qu'économique. Aucun intérêt prépondérant n'apparaissait s'opposer à son implantation à l'endroit prévu. L'impact visuel du futur bâtiment devait être relativisé dans la mesure où la parcelle litigieuse était bordée, à l'est, par le Bois du Milly, au sud/sud-ouest, par de nombreuses constructions et installations, conférant d'ailleurs à l'ensemble un aspect esthétique discutabile, et au nord-ouest, par d'autres constructions, même s'il était vrai que certaines d'entre elles avaient été érigées de manière illégale. Les allées et venues de véhicules n'apparaissaient pas véritablement importantes.

et continues, même si ce point devait encore être examiné par le DGT. On voyait mal quel était l'impact important de la miellerie sur les batraciens. La perte de SDA ne constituait pas un obstacle de principe dans la pesée des intérêts en présence, étant souligné que les plans modifiant l'implantation du bâtiment qui avaient été produits le 20 novembre 2018 tendaient précisément à réduire l'impact du projet sur lesdites SDA et il se révélait disproportionné d'interdire complètement que la construction, conforme à la zone, soit érigée en zone agricole. Enfin, il n'était pas prévisible que ladite exploitation ne pourrait pas subsister à long terme. Les conditions posées par l'art. 34 al. 4 let. a à c OAT étaient donc également réunies.

Le dossier devait être retourné au département pour qu'il termine son instruction (dans la mesure où les préavis de la DAC, de la commune, de la CCDB, de la DGT et de la DGEau, susceptibles de donner lieu à l'adjonction de conditions à l'autorisation de construire en cause n'avaient pas encore été émis au moment où il avait pris sa décision) et qu'il statue à nouveau.

- 16) Par acte du 7 février 2020, le département a interjeté recours contre le jugement précité par-devant la chambre administrative en concluant à son annulation, à la confirmation de sa décision de refus du 12 mars 2019 et à ce que Mme VUADENS soit condamnée aux frais et dépens de la procédure.

À titre préalable, il sollicitait, à titre d'acte d'instruction, que l'office fédéral du développement territorial (ci-après : ARE) soit invité à déposer des observations sur la conformité des travaux litigieux à la LAT et à l'OAT. La position de l'ARE quant à la manière d'appréhender et d'appliquer les conditions fixées à l'art. 34 OAT pouvait s'avérer utile.

Reprenant très largement l'argumentation déjà développée devant le TAPI, le département a réitéré son argumentation selon laquelle les conditions des art. 34 al. 2 et 4 OAT n'étaient pas remplies.

La majorité du miel produit par la recourante ne provenait pas de ses propres parcelles, et donc de son exploitation, puisque sur les quarante emplacements allégués, seuls trois concernaient ses propres parcelles. Par ailleurs, la qualité de miel qu'entendait produire la recourante et le nombre de ruches qu'elle souhaitait installer aboutissaient à des quantités et des surfaces qui revêtaient le caractère d'une activité industrielle. Le projet visait d'ailleurs bien l'extraction du miel, soit la mise en place d'un procédé industriel. De plus, La miellerie visait exclusivement la transformation et l'entreposage du miel. La recourante ne donnait aucune garantie sur le fait que le reste de la parcelle soit exploitée par un agriculteur. Le TAPI avait omis de relever qu'en sus de la construction litigieuse, un chemin d'accès d'environ 81 m² était projeté. Les conditions de l'art. 34 al. 2 OAT n'étaient donc pas remplies.

De même, les 511 m² projetés dépassaient les 453 m² utilisés actuellement par la recourante. Son actuel centre d'exploitation se situait exclusivement en zone à bâtir et devait continuer de l'être, au vu de son caractère industriel et de son impact sur l'environnement. L'argument selon lequel la parcelle se trouvait dans un périmètre particulièrement favorable pour les abeilles était valable pour la mise en place de ruches, mais ne justifiait pas l'implantation de la miellerie. La recourante n'avait jamais fait état de recherches de locaux plus adaptés dans la zone à bâtir. Au vu de l'absence de garantie que les emplacements futurs et actuels, et dès lors le nombre de ruches actuel et projeté, pourraient être atteints, le projet apparaissait surdimensionné. Trois intérêts prépondérants s'opposaient à la construction. Le plan de site de Saconnex d'Arve-Dessous préconisait la préservation de plusieurs vues sur les terres agricoles. Cela démontrait l'attrait du paysage. La décision litigieuse ne respectait pas non plus l'ordonnance sur la protection des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale du 15 juin 2001 (OBat – RS 451.34). Le projet n'était pas imposé par sa destination et pouvait tout à fait être réalisé hors d'un périmètre de protection des batraciens. Enfin, le TAPI avait conclu à tort que l'exploitation pouvait subsister sur le long terme en prenant en compte l'économie des loyers et les allégations non prouvées que la recourante était en mesure d'assumer le financement de la construction par des fonds propres. Or, elle avait allégué en parallèle n'être qu'à l'étape des promesses de dons et ne pas pouvoir exclure un prêt à ce stade. Le plan de gestion manquait par ailleurs au dossier. Si un tel projet ne pouvait s'autofinancer sans passer par une garantie accordée par l'époux de la recourante, il fallait considérer qu'il s'agissait d'agriculture exercée à titre de loisir et non conforme à la zone agricole.

- 17) Le 10 février 2020, le TAPI a transmis son dossier sans formuler d'observations.
- 18) Dans sa réponse du 9 mars 2020, Mme VUADENS a conclu au rejet du recours.

Reprenant largement l'argumentation déjà développée dans ses précédentes écritures devant le TAPI, elle a notamment relevé que, contrairement à ce qu'avait jugé le TAPI, la construction litigieuse était tributaire du sol au sens strict de sorte que les conditions supplémentaires posées à l'art. 34 al. 2 OAT n'avaient pas à être examinées. Même si elles devaient l'être, lesdites conditions étaient remplies. Les locaux qu'elle exploitait actuellement s'étendaient en réalité sur 555 m², soit environ 80 m² pour l'extraction et le conditionnement du miel, 250 m² pour le stockage des produits destinés à la vente et les autres matériels de conditionnement, 60 m² de chambre froide prêtée, 30 m² pour une pièce destinée au nettoyage, 75 m² pour le stockage du matériel d'élevage de ruche, 45 m² dans une cabane sans électricité pour le greffage de reines et 15 m² aménagé en bureau.

- 19) Le 10 mars 2020, les parties ont été informées que la cause était 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) À titre préalable, l'autorité recourante demande à ce que l'ARE soit invité à déposer des observations sur la conformité des travaux litigieux, notamment sous l'angle de l'art. 34 OAT.
- a. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_585/2014 du 13 février 2015 consid. 4.1).
- Le droit de faire administrer des preuves découlant du droit d'être entendu 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 que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_635/2016 du 3 août 2017 consid. 4.2).
- b. La procédure administrative est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle le juge établit les faits d'office, sans être limité par les allégués et offres de preuves des parties (art. 19 et 76 LPA). Pour fonder sa décision, la juridiction administrative doit ainsi réunir les renseignements et procéder aux enquêtes nécessaires (art. 20 al. 1 LPA), soit ordonner les mesures d'instruction aptes à établir les faits pertinents pour l'issue de la cause. À cet effet, elle peut recourir aux moyens de preuve suivants : documents, interrogatoires et renseignements des parties, témoignages et renseignements de tiers, examen par l'autorité ou expertise (art. 20 al. 2 LPA).

c. En l'occurrence, l'autorité recourante a pu s'exprimer dans ses différentes écritures, tant devant le TAPI que devant la chambre de céans, et produire toute pièce utile, de sorte qu'elle a pu valablement exercer son droit d'être entendue. La mesure d'instruction sollicitée par l'autorité recourante ne vise pas à permettre d'établir des faits, mais à apporter au dossier la position juridique d'une autorité fédérale, dont le préavis n'est pas nécessaire dans le cadre de l'autorisation sollicitée. Saisie d'un recours, la chambre administrative applique le droit d'office (art. 69 al. 1 LPA), sans être liée par l'argumentation juridique des parties.

La chambre administrative dispose ainsi d'un dossier complet lui permettant de se prononcer sur les griefs soulevés par l'autorité recourante en toute connaissance de cause.

Il ne sera dès lors pas donné suite à sa requête.

- 3) Le recours porte sur la conformité au droit du jugement du TAPI annulant le refus d'autorisation de construire du département du 12 mars 2019.
- 4) Le recours à la chambre administrative peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 1 et 2 LPA).
- 5) L'autorité recourante considère tout d'abord que la construction projetée ne serait pas conforme et ne devrait pas être réalisée en zone agricole, mais en zone à bâtir, tout particulièrement en zone industrielle et artisanale. Elle estime ainsi que les conditions de l'art. 34 al. 2 OAT ne sont pas remplies, contrairement à ce qu'a retenu le TAPI.
- 6)
 - a. Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT ; art. 1 al. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 let. b LAT). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (art. 22 al. 3 LAT). Dès que les conditions légales sont réunies, le département est tenu de délivrer l'autorisation de construire (art. 1 al. 5 LCI).
 - b. Les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique. Elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et 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 (let. a) et, d'autre part, 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).

c. Selon l'art. 16a 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. Cette notion de conformité peut être restreinte en vertu de l'art. 16 al. 3 (al. 1). Les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une exploitation agricole si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation. Les autorisations doivent être liées à la condition que ces constructions et installations ne serviront qu'à l'usage autorisé (al. 1bis). Les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone (al. 2). Les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées lorsqu'elles seront implantées dans une partie de la zone agricole que le canton a désignée à cet effet moyennant une procédure de planification (al. 3).

d. 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, ou qui sont – dans les parties de la zone agricole désignées à cet effet conformément à l'art. 16a al. 3 LAT – nécessaires à une exploitation excédant les limites d'un développement interne et qui sont utilisées pour 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 (let. a), ou pour l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel (let. b ; art. 34 al. 1 OAT).

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 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 trouve lesdites constructions et installations conserve son caractère agricole ou horticole (let. c ; art. 34 al. 2 OAT).

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 ; art. 34 al. 4 OAT). Les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 34 al. 5 OAT).

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

- 7) Outre les constructions et installations directement nécessaires à la production agricole, sont également conformes à l'affectation de la zone agricole les bâtiments d'exploitation et installations indissolublement liés à la production (récolte, traite), au conditionnement, au chargement et au transport des produits à l'endroit de transformation. Certaines installations de transformation, de traitement et de mise en valeur des produits agricoles peuvent aussi trouver leur place en zone agricole. Le procédé de traitement et de mise en valeur doit se trouver dans un rapport direct avec l'utilisation du sol, et le mode de travail doit se trouver en lien étroit avec l'exploitation du sol, la limite se situant là où la production d'origine n'est plus prépondérante : lorsque la transformation du produit passe au premier plan ou lorsque l'exploitation prend un caractère industriel ou commercial, il n'y a pas place dans la zone agricole (ATF 129 II 413 consid. 3.3 ; 125 II 278 consid. 7).

La jurisprudence a ainsi eu l'occasion de préciser que les bâtiments d'exploitation agricoles – par exemple les étables, les granges, les silos ou les remises – sont considérés comme conformes à l'affectation de la zone si leur implantation à l'endroit choisi est indispensable à l'exploitation rationnelle du sol et s'ils ne sont pas surdimensionnés (ATF 118 Ib 335 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_647/2012 du 3 septembre 2014 consid 11 ; 1C_266/2013 du 9 octobre 2013 consid. 3.1). En d'autres termes, les constructions et installations qui n'ont pas de lien fonctionnel direct avec une exploitation agricole ou horticole tributaire du sol de façon prépondérante ne sont en principe pas autorisées en zone agricole (ATF 120 Ib 266).

- 8) La dépendance à l'égard du sol signifie que ce dernier est indispensable en tant que facteur de production ou qu'un lien suffisamment étroit existe avec le sol (art. 37 al. 2 OAT a contrario). Sont considérées comme tributaires du sol les grandes cultures et les cultures maraîchères dans leurs formes traditionnelles ainsi que la production de lait et de viande sur les propres terres de l'exploitation et à partir de celles-ci. La garde d'animaux de rente est tributaire du sol lorsque le fourrage servant à l'alimentation des bêtes est produit pour l'essentiel sur les

propres terres. Contrairement au développement interne, la dépendance à l'égard du sol n'est pas évaluée sur la base de la part des matières sèches provenant de l'exploitation même (Alexander RUCH et Rudolf MUGGLI, in Heinz AEMISEGGER/Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN [éd.], Commentaire pratique LAT : construire hors zone à bâtir, 2017, n° 30 et 31 ad art. 16a).

- 9) a. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de relever que la notion de région au sens de l'art. 34 al. 2 let. a OAT pouvait varier en fonction du type de produit. La région supposerait des caractéristiques géographiques, politiques et économiques communes. Il a ainsi relevé, en matière viticole, que la variété des cépages constituerait un critère pertinent, sans toutefois exclure la possibilité de recourir à des découpages aussi étendus que le Mittelland – qui comprend les cantons de Berne, Fribourg, Jura, Neuchâtel et Soleure – la Suisse orientale ou la Suisse centrale (ATF 129 II 413 consid. 3.7).

Il faut dans tous les cas que la construction entretienne avec l'exploitation d'où sont issus les produits une relation spatiale et fonctionnelle immédiate et que les denrées produites hors de l'exploitation représentent moins de 50 % des produits à préparer, stocker ou vendre (Alexander RUCH/Rudolf MUGGLI, op. cit., n° 49 ad art. 16a ; Alexander RUCH, in Heinz AEMISEGGER/Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN [éd.], Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, 3^{ème} éd., n° 19 ad art. 16a). Il est ainsi possible de préparer, stocker et vendre non seulement les produits de l'exploitation, mais également des produits achetés, à condition que ces derniers représentent moins de la moitié des produits fabriqués dans l'exploitation elle-même (Bernhard WALDMANN/Peter HÄNNI, Raumplanungsgesetz Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG), 2006, n° 13 ad Art. 16a).

Dans l'arrêt précité, le Tribunal fédéral a relevé que seul 35 % de la récolte traitée était issu de la région du Lavaux, le solde provenant du Chablais, de Bonvillars ou du Valais, de sorte qu'il y avait lieu de considérer que l'art. 34 al. 2 let. a OAT n'était pas respecté (ATF 129 II 413 consid. 3.7).

b. L'art. 34 al. 2 let. b OAT exclut quant à lui les processus de transformation mécanisés et liés à d'importants investissements ou nécessitant un personnel nombreux. Il ne s'agit en effet pas d'ouvrir la zone agricole à ce type d'entreprises de transformation ou d'entreposage, les établissements de ce genre devant au contraire être implantés dans les zones industrielles et artisanales (arrêt du Tribunal fédéral 1C_58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 5.1 ; ARE, nouveau droit de l'aménagement du territoire : explications relatives à l'OAT, 2001, ad art. 34 p. 30). Outre les constructions et installations directement nécessaires à la production agricole, sont également conformes à l'affectation de la zone agricole les bâtiments d'exploitation et installations indissolublement liés à la production

(récolte, traite), au conditionnement, au chargement et au transport des produits à l'endroit de transformation. Certaines installations de transformation, de traitement et de mise en valeur des produits agricoles peuvent aussi avoir leur place en zone agricole. Le procédé de traitement et de mise en valeur doit se trouver dans un rapport direct avec l'utilisation du sol, et le mode de travail doit se trouver en lien étroit avec l'exploitation du sol, la limite se situant là où la production d'origine n'est plus prépondérante. Lorsque la transformation du produit passe au premier plan ou lorsque l'exploitation prend un caractère industriel ou commercial, les installations ne peuvent plus prendre place dans la zone agricole (ATF 129 II 413 consid. 3.3 ; 125 II 278 consid. 7 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_58/2017 précité consid. 5.1).

Le Tribunal fédéral a notamment considéré que la condition figurant à l'art. 34 al. 2 let. b OAT 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 (arrêts du Tribunal fédéral 1C_58/2017 précité consid. 5.1).

c. Le critère de l'art. 34 al. 2 let. c OAT prévoit enfin que le caractère agricole ou horticole ne doit pas être altéré par les activités projetées. À la différence des installations de pressurage par exemple, les constructions et installations destinées à la transformation de pommes de terre en pommes chips, n'ont pas leur place en zone agricole car les transformations de ce type modifieraient de façon déterminante le caractère agricole de l'exploitation (ARE, nouveau droit de l'aménagement du territoire : explications relatives à l'OAT, 2001, ad. art. 34 p. 30).

d. Dans le cadre de l'examen de l'art. 34 al. 2 let. a à c OAT s'agissant d'une exploitation viticole vaudoise visant la construction de locaux exclusivement destinés au dépôt et au stockage du vin, le Tribunal fédéral a relevé que les installations destinées non seulement à la culture, au traitement et à la récolte de la vigne, mais aussi au pressurage du raisin, à la vinification, à l'élevage et, dans une certaine mesure en tout cas, au stockage, peuvent être maintenues en zone

agricole. Quand bien même la vinification et l'élevage constituaient des activités de mise en valeur essentielles, qui confèrent au produit une importante valeur ajoutée et apparaissent, techniquement, indépendantes de la culture du sol, elles ne sauraient toutefois en être dissociées, dans la mesure où le processus d'élaboration du vin peut être considéré comme un tout. Il faut toutefois pour cela que cette activité constitue réellement le prolongement de la culture viticole ; cela exclut en particulier les exploitations dans lesquelles le caractère agricole passe au second rang, au profit d'une activité de caractère industriel ou commercial. Le privilège de pouvoir presser, vinifier, élever, mettre en bouteille et stocker à l'intérieur de la zone agricole n'a plus de sens si la majeure partie de la récolte provient de régions disséminées et éloignées du centre de l'exploitation. Dans ce cas, le caractère industriel prend le dessus (ATF 129 II 413 consid. 3.5).

- 10) En l'espèce, la demande d'autorisation litigieuse vise la construction d'une miellerie sur une parcelle de 5'739 m² sise en zone agricole, soit un bâtiment de forme rectangulaire de 453 m² devant contenir, à teneur des plans produits, une pièce de 60 m² destinée au « stock - hausses froides », une pièce de 114 m² vouée au « stock - miel froid », un « local greffage reines » de 47,2 m², une « miellerie normée SCAV » de 105 m², une pièce de 43,90 m² pour le « matériel élevage ruches », un quai de déchargement de 35,5 m², une « terrasse » de 22,6 m², ainsi qu'un bureau de 31,3 m² muni de sanitaires. L'intimée a précisé que les locaux projetés contiendraient du matériel d'exploitation (ruches et outillage) ainsi que les surfaces nécessaires à leur entretien, les installations d'extraction du miel et de conditionnement de celui-ci en pots, des surfaces affectées au stockage indispensable des hausses tièdes avant l'extraction (nécessaire pendant une durée de cinq jours à une température comprise entre 25 et 27 degrés pour éviter la cristallisation du miel) et des hausses froides (à une température nécessairement inférieure à 9 degrés pour éviter l'apparition de teignes), les surfaces nécessaires au stockage du miel destiné à la vente en chambre froide ainsi qu'un espace dévolu à l'élevage de reines.

Le département a refusé l'autorisation sollicitée en se basant intégralement sur les préavis de la DGAN, qui a préavisé défavorablement le projet relevant notamment que les constructions annexes à un rucher (local d'extraction, de stockage du miel, bureau, etc.) n'étaient pas conformes à la zone agricole et avaient leur place en zone constructible, et du SPI, ayant quant à lui préavisé défavorablement le projet après avoir notamment indiqué s'en remettre à l'avis de la DGAN s'agissant de l'appréciation la conformité de la construction en zone agricole.

- a. La chambre administrative a déjà eu l'occasion de considérer que l'apiculture était une activité relevant de l'agriculture, celle-ci étant précisément dépendante du sol, la production de miel par les abeilles étant rendue possible exclusivement grâce à la récolte préalable par celles-ci du nectar contenu dans les

fleurs poussant en pleine terre. Elle a également relevé que le miel était incontestablement une denrée se prêtant à la consommation issue de la garde d'animaux de rente (ATA/615/2017 du 30 mai 2017 consid. 4b).

Il peut dès lors se poser la question de savoir si, comme le relève l'intimée, la construction projetée ne devrait pas être considérée comme étant conforme à la zone agricole sur la base de l'art. 34 al. 1 1^{ère} phr. OAT déjà, la jurisprudence précitée ayant par ailleurs confirmé que les bâtiments d'exploitation indissolublement liés à la production (récolte, traite), au conditionnement, au chargement et au transport des produits à l'endroit de transformation ainsi que certaines installations de traitement et de mise en valeur des produits agricoles pouvaient trouver leur place en zone agricole (ATF 129 II 413 consid. 3.3).

Le jugement litigieux retient pour sa part, tout comme l'autorité recourante, que la première hypothèse de l'art. 34 al. 1 OAT ne serait pas réalisée puisque les locaux devant servir à la préparation et au stockage du miel ainsi qu'à l'entreposage du matériel nécessaire à l'élevage des ruches ne serviraient pas directement à l'exploitation tribuataire du sol.

De l'avis de la chambre de céans, il peut être considéré que les locaux intimement liés à la récolte du miel et à son conditionnement, soit en particulier ceux affectés aux installations d'extraction du miel ainsi qu'au stockage des hausses tièdes avant l'extraction, puis des hausses froides, répondent à la première hypothèse visée par l'art. 34 al. 1 OAT. S'agissant en revanche notamment des locaux devant servir au stockage du miel ainsi qu'à l'entreposage du matériel nécessaire à l'élevage des ruches, cela paraît plus incertain. Cette question souffrira toutefois de demeurer indécidée compte tenu de ce qui suit.

Il n'est par ailleurs pas contesté par les parties que les autres hypothèses visées à l'art. 34 al. 1 OAT ne sont pas remplies en l'espèce.

b. L'autorité recourante considère principalement que les conditions de l'art. 34 al. 2 OAT ne seraient pas remplies dès lors que la majorité du miel produit par la recourante ne proviendrait pas de ses propres parcelles, que le nombre de ruches qu'elle souhaitait installer aboutiraient à des quantités et des surfaces qui revêtaient le caractère d'une activité industrielle, que le projet visait la mise en place d'un procédé industriel (extraction du miel) et qu'il mettait en péril le caractère agricole de la parcelle puisqu'il n'avait pour but que la transformation et l'entreposage du miel, sans garantie que des ruches seraient installées sur la parcelle.

Or, la chambre de céans ne souscrit pas à l'argumentation développée par la recourante.

D'une part, il ressort du dossier que la recourante dispose de nombreuses ruches lesquelles sont toutes implantées sur le canton, tant sur des parcelles qui lui appartiennent (à Satigny, Plan-les-ouates et Choulex) que sur des parcelles qui lui sont mises à disposition dans tous le canton (notamment à Troinex, Carouge, Vessy, Versoix). Comme relevé à juste titre par le TAPI, le fait que ses ruches se trouvent sur le territoire de plusieurs communes genevoises est inhérent à son activité, et ne saurait y ôter son caractère régional. À cet égard, il sera d'ailleurs relevé que dans l'ATA/615/2017 précité portant sur l'acquisition par l'intimée des parcelles n^{os} 5'767 et 5'771 de la commune de Plan-les-ouates, il avait été relevé que cette dernière exerçait ses activités d'apicultrice dans le rayon usuel de la localité

(consid. 6). Le critère « régional » de l'art. 34 al. 2 let. a OAT est ainsi rempli. Par ailleurs, comme indiqué par la recourante, sans que cela ne soit contesté par l'autorité recourante, depuis 2018, la totalité de son miel provient de sa propre exploitation, soit de ruches lui appartenant. Le fait que certaines ruches soient implantées sur des parcelles ne lui appartenant pas n'enlève rien au fait que le miel provient bien de sa propre exploitation. Contrairement à ce que semble soutenir l'autorité recourante, l'art. 34 al. 2 let. a OAT se réfère bien à la notion d'exploitation au sens de l'entreprise (dans la version allemande « Standortbetrieb ») et n'impose aucunement au requérant d'être propriétaire des parcelles qu'il exploite. Celle-ci remplit dès lors également la condition visant à ce que les denrées produites dans l'exploitation représentent plus de 50 % des produits à préparer, stocker ou vendre dans les locaux projetés.

c. L'autorité recourante relève que l'activité que l'intimée entend déployer dans sa miellerie revêtirait un caractère industriel, notamment au vu des quantités de miel qu'elle souhaite produire, du procédé mécanique relatif à l'extraction du miel et des allés et venus prévisibles de véhicules sur la parcelle concernée. Elle considère également qu'en l'absence de précisions sur l'emplacement des futures ruches sur la parcelle litigieuse et en ne prenant pas en compte qu'un chemin d'accès d'environ 81 m² était également projeté, le TAPI a considéré à tort que l'exploitation sur la parcelle litigieuse conserverait son caractère agricole.

Or, à nouveau, la chambre de céans ne peut se rallier à cette position.

L'autorité recourante ne semble pas contester le fait que l'intimée n'entend pas employer un personnel nombreux, celle-ci employant actuellement une personne à temps plein, une personne à temps plein avec un contrat de durée déterminée de six mois et une personne à 50 %. Contrairement à ce que prétend la recourante, l'activité d'extraction du miel ne saurait être assimilée à un processus de transformation mécanisé important, faisant prendre à son exploitation un caractère industriel ou commercial. En effet, à teneur du dossier, l'extraction et le conditionnement du miel qui seront réalisés dans les locaux litigieux sont indissociablement liés à l'apiculture – laquelle comme susmentionnée est

précisément dépendante du sol –, tout comme le serait la récolte de fruits et légumes ou la traite de vaches ainsi que le conditionnement des denrées ainsi obtenues. Le projet litigieux ne prévoit en particulier pas de locaux visant la transformation industrielle du miel en d'autres produits (contrairement à l'exemple susmentionné visant la transformation de pommes de terre en chips). De même, le stockage et le conditionnement du miel de l'intimée ne posent pas de problèmes sans l'angle de l'art. 34 al. 2 OAT dès lors qu'ils porteront, comme cela prévalait dans l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_58/2017 précité, sur ses propres récoltes. Ce faisant, les installations projetées ne donneraient pas une vocation industrielle à l'exploitation de l'intimée. Pour le surplus, le volume de miel que l'intimée entend produire n'est pas déterminant, tout comme le fait qu'elle souhaite produire plus que les trois cent autres apiculteurs du canton. Dès lors que les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 34 al. 5 OAT), on ne saurait en particulier reprocher à l'intimée de vouloir produire des quantités importantes de miel, dès lors que celle-ci exerce l'activité d'apicultrice de manière professionnelle, contrairement, selon les explications de cette dernière, aux autres apicultures du canton qui ne l'exercent qu'à titre récréatif ou accessoire. Enfin, l'autorité recourante n'expose pas en quoi le fait que l'intimée doive procéder à certaines allées et venues, notamment lors des trois récoltes annuelles pour se rendre dans les installations projetées, donnerait un caractère industriel à son activité.

La construction litigieuse, et les activités qui devraient y être réalisées, ne sont ainsi pas de nature à faire passer le caractère agricole de l'exploitation au second rang, au profit d'une activité de caractère industriel ou commercial. Le but exposé par l'intimée est de regrouper toutes les activités directement liées à son activité d'apicultrice dans un seul et même lieu, à l'exception de la disposition de ses ruches qui doivent quant à elle être dispersées sur plusieurs parcelles pour des raisons inhérentes à cette activité.

Dès lors, c'est à raison que le TAPI a considéré que les conditions de l'art. 34 al. 2 let. b et c OAT étaient également remplies.

Compte tenu de ce qui précède, il doit être considéré, à l'instar de ce qu'a retenu le TAPI, que la construction envisagée est conforme à l'affectation de la zone, contrairement à la position soutenue tant par le département, que par la DGAN et le SPI.

- 11) L'autorité recourante considère par ailleurs que les conditions de l'art. 34 al. 4 OAT conditionnant la délivrance d'une autorisation ne seraient pas remplies.
- 12) Comme susmentionné, une autorisation de construire 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 ; art. 34 al. 4 OAT).

- 13) 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 (ATF 133 II 370 consid. 4.2 ; 129 II 413 consid. 3.2). 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 (arrêts du Tribunal fédéral 1C_58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 5.3.1 ; 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.1 et les références citées).

En définitive, ces constructions doivent être adaptées, notamment par leur importance et leur implantation, aux besoins objectifs de l'exploitation en cause (ATF 133 II 370 consid. 4.2 ; 129 II 413 consid. 3.2). En principe (sous réserve par exemple de la conservation d'un bâtiment digne de protection, du principe de proportionnalité ou de nouveaux besoins prévisibles), le volume total des bâtiments d'une exploitation agricole ne doit pas excéder ce que les besoins de celle-ci nécessitent (ATF 123 II 499 consid. 3b/cc ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_892/2013 du 1^{er} avril 2015 consid. 3.1 in RDAF 2015 I p. 453 et les références citées).

L'autorité compétente doit ainsi examiner en premier lieu si la nouvelle activité peut être réalisée dans des locaux existants ; si tel n'est pas le cas, elle doit vérifier que la nouvelle construction correspond à l'utilisation envisagée et aux besoins objectifs de l'exploitation (ATF 129 II 413 consid. 3.2 ; 125 II 278 consid. 3a ; 123 II 499 consid. 3b/cc). La disponibilité des bâtiments existants ne doit pas avoir été compromise par des choix de commodité de l'exploitant, comme une vente, une mise en location ou une réaffectation étrangère à l'agriculture (arrêt du Tribunal fédéral 1C_17/2015 du 16 décembre 2015 consid. 2 in ZBI 2016 548). Enfin, la conformité à la zone agricole, et en particulier la nécessité, doit être examinée pour chacun des bâtiments prévus (ATF 125 II 278 consid. 5a).

À titre d'exemple, la chambre de céans a considéré qu'il ne justifiait pas d'accorder une autorisation de construire un nouveau bâtiment à un agriculteur de 67 ans, n'ayant fourni aucun élément objectif sur la poursuite de son exploitation et qui a, à plusieurs reprises, avait obtenu des autorisations de construire, sans les utiliser, voire en débutant les travaux sans les achever (ATA/534/2016 du 21 juin 2016).

- 14) La pesée des intérêts exigée à l'art. 34 al. 4 let. b OAT doit se faire à l'aune des buts et principes de l'aménagement du territoire énoncés aux art. 1 et 3 LAT

(arrêts du Tribunal fédéral 1C_5/2015 du 28 avril 2015 consid. 3 ; 1A.154/2002 du 22 janvier 2003 consid. 5.1 in ZBl 2004 p. 110). Elle comprend la détermination de tous les intérêts, publics et privés, touchés par le projet (art. 3 al. 1 let. a OAT). Il s'agit d'abord des intérêts poursuivis par la LAT elle-même (notamment la préservation des terres cultivables, l'intégration des constructions dans le paysage, la protection des rives, des sites naturels et des forêts) mais aussi des autres intérêts protégés dans les lois spéciales (ATF 134 II 97 consid. 3.1 ; 129 II 63 consid. 3.1).

En ce qui concerne l'emplacement d'une construction agricole, le droit fédéral n'exige pas l'étude de variantes. Le requérant ne dispose pas pour autant d'un libre choix absolu du lieu d'implantation à l'intérieur de sa parcelle (ATF 129 II 413 consid. 3.2 ; 125 II 278 consid. 3a). Il faut qu'il apparaisse objectivement nécessaire que la construction soit réalisée à l'endroit prévu (arrêts du Tribunal fédéral 1C_437/2009 du 16 juin 2010 consid. 6.1, in ZBl 112/2011 p. 209 ; 1C_144/2013 du 29 septembre 2014 consid. 4.2 ; 1C_550/2009 du 9 septembre 2010 consid. 4.2). Cela suppose un examen de tous les intérêts en présence (arrêt du Tribunal fédéral 1C_144/2013 précité consid. 4.2). La jurisprudence considère que l'intérêt public tendant à minimiser le mitage du territoire commande d'ériger autant que possible les bâtiments à vocation agricole à proximité du centre de l'exploitation (arrêts du Tribunal fédéral 1C_17/2015 précité consid. 3.2, in DEP 2016 p. 37 ; 1C_165/2016 du 27 mars 2017 consid. 3.3). Dans tous les cas, vu l'important intérêt public à éviter la dispersion des constructions, les bâtiments et installations doivent être regroupés au maximum (« Konzentrationsprinzip » ; ATF 141 II 50 consid. 2.5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_892/2013 précité 2015 consid. 3.1 in RDAF 2015 I p. 453).

La question de l'emplacement est une question de droit fédéral que le Tribunal fédéral examine en principe librement. Dans l'examen de l'appréciation de ces circonstances locales, il se doit cependant de faire preuve de retenue, l'essentiel étant de s'assurer que tous les intérêts en présence ont été correctement pris en considération (arrêts du Tribunal fédéral 1C_165/2016 précité consid. 3.2 ; 1C_565/2008 du 19 juin 2009 consid. 4.2).

- 15) L'art. 34 al. 4 let. c OAT subordonne encore l'octroi d'une autorisation de construire en zone agricole à la condition qu'il soit prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme. Ce critère doit être examiné de manière particulièrement détaillée lorsqu'il s'agit d'autoriser d'importants projets de construction (ATF 133 II 370 consid. 5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_58/2017 précité consid. 5.5 ; 1C_17/2015 précité consid. 4.1).

La condition de la subsistance à long terme a pour but d'éviter que des autorisations ne soient délivrées inconsidérément en zone non constructible, pour des constructions et installations qui seront rapidement mises hors service en cas d'abandon de l'exploitation agricole. La possibilité de construire de nouveaux

bâtiments doit être réservée aux domaines agricoles rentables et dont le maintien semble assuré à long terme. Il faut donc, outre le professionnalisme et le savoir-faire spécialisé que cette activité exige, l'engagement durable, structuré et rentable de capitaux et de forces de travail, et cela dans une mesure économiquement significative. La réalisation de cette condition doit faire l'objet d'un examen concret et précis dans chaque cas particulier, en tenant compte de la structure et de l'importance de l'exploitation ainsi que des circonstances locales, si possible par l'établissement d'un plan de gestion (ATF 133 II 370 consid. 5 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_221/2016 du 10 juillet 2017 consid. 5.3.1 ; 1C_535/2008 du 26 mars 2009 consid. 4.1 ; 1C_157/2009 du 26 novembre 2009 consid. 3).

- 16) a. La création et la préservation des SDA est une exigence prévue par la Cst., selon laquelle la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population (art. 104 al. 1 let. a Cst.).
- b. Ce principe est repris par la LAT et l'OAT. L'art. 3 al. 2 let. a LAT prévoit qu'il convient de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les SDA. Les SDA font partie du territoire qui se prête à l'agriculture ; elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire (art. 26 al. 1 OAT). Les SDA sont délimitées en fonction des conditions climatiques (période de végétation, précipitations), des caractéristiques du sol (possibilités de labourer, degrés de fertilité et d'humidité) ainsi que de la configuration du terrain (déclivité, possibilité d'exploitation mécanisée ; art. 26 al. 2 OAT). Une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé (art. 26 al. 3 OAT). La Confédération et les cantons veillent à la détermination et au maintien de ces surfaces (art. 27 à 30 OAT).
- c. Le Tribunal fédéral a relevé, dans une affaire qui concernant la construction d'une halle d'engraissement de poulets dans le canton de Vaud en zone agricole, que le canton disposait encore d'une légère marge de manœuvre dans la gestion de ses SDA par rapport aux prescriptions du droit fédéral et que, dans un tel contexte, la préservation desdites surfaces n'apparaissait pas décisive vu l'absence de véritable alternative sur d'autres parcelles de l'exploitant. Au terme d'une pesée des intérêts en présence, il se révélait ainsi disproportionné d'interdire complètement que la construction conforme à la zone soit érigée en zone agricole (arrêt du Tribunal fédéral 1C_221/2016 précité consid. 5.2.2).
- 17) a. Selon l'art. 1 OBat, l'inventaire des sites de reproduction de batraciens comprend les objets énumérés dans les annexes 1 et 2.

À teneur de l'art. 6 OBat, étant donné qu'ils constituent des sites de reproduction appropriés et de qualité pour les batraciens et qu'ils constituent des points d'appui garantissant aux espèces de batraciens menacées une survie à long terme et une possibilité d'expansion future, les objets fixes doivent être conservés intacts et la fonctionnalité des objets itinérants doit être préservée (al. 1). La protection vise en particulier à conserver et à valoriser l'objet en tant que site de reproduction de batraciens (let. a) ; les populations de batraciens qui donnent à l'objet sa valeur (let. b) ; l'objet en tant qu'élément du réseau de biotopes (let. c). On n'admet des dérogations aux buts de la protection des objets fixes que pour des projets dont l'emplacement s'impose par leur destination et qui servent un intérêt public prépondérant d'importance nationale également. Celui qui déroge aux buts de la protection doit être tenu de prendre toutes mesures possibles pour assurer la protection, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat (art. 7 al. 1 OBat). D'autres dérogations aux buts de la protection des objets fixes – non pertinentes en l'espèce – sont admises (art. 7 al. 2 OBat).

À teneur de l'annexe 1, le site de « Bistoquette et Paradis » est inscrit à cet inventaire (objet GE 49). La carte de l'inventaire des sites de reproduction de batraciens relatif à ce site permet de constater que la parcelle litigieuse se situe dans la limite extérieure du secteur B, contenant non pas le plan d'eau de reproduction et les surfaces naturelles et quasi naturelles attenantes (secteur A), mais d'autres habitats terrestres et des corridors de migration des batraciens (art. 2 OBat).

b. Le guide d'utilisation de l'inventaire des sites de reproduction de batraciens publié en 2002 par l'office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (ci-après : OFEFP) prévoit que, dans les secteurs B, ne sont pas admises les constructions de nouveaux bâtiments et installations (voies de communications, etc.) qui peuvent porter préjudice aux migrations des amphibiens et aux milieux terrestres (p. 49).

18) a. 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).

b. 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/258/2020 du 3 mars 2020 consid. 3c ; ATA/373/2016 du 3 mai 2016 consid. 9d).

c. 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 précité consid. 3c ; ATA/774/2018 du 24 juillet 2018 consid. 4).

d. 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).

e. 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).

19. a. Comme susmentionné, l'apiculture est une activité tributaire du sol. Dès lors, de l'avis de la chambre administrative, il se justifie que les activités intimement liées à cette activité, soit notamment l'extraction et le conditionnement du miel, puissent se faire en zone agricole, tel que cela est largement admis pour le pressage, la vinification, la mise en bouteille et le stockage en matière viticole.

En l'occurrence, l'intimée a exposé que le but de cette construction était de regrouper toutes ses activités dans un seul et même bâtiment, en lieu et place d'activités exercées dans différents locaux (dont elle n'est pas propriétaire), dont certains sont d'ailleurs également sis en zone agricole. Comme le relève à juste titre l'intimée, les locaux dont la construction est envisagée (453 m²) ne sont pas surdimensionnés dès lors qu'elle exploite à tout le moins 453 m² actuellement – elle allègue l'utilisation de 555 m² sans toutefois fournir de pièces permettant d'attester l'existence de toute ses surfaces –, dans des locaux à travers différents lieux du canton. Le volume total du bâtiment projeté n'excède dès lors pas les besoins que nécessitent l'exploitation. Il sera par ailleurs relevé que l'intimée

n'est pas propriétaire d'autres bâtiments dans lesquels elle pourrait envisager la construction de la miellerie litigieuse. S'agissant des autres parcelles qu'elle a acquises dans le cadre de ses activités – toutes situées en zone agricole –, il apparaît que deux d'entre elles sont à l'évidence trop petites pour y accueillir la construction litigieuse, en sus des ruches présentes (parcelle n° 10'064 de 2'675 m² et parcelle n° 5'767 de 5'739 m²). S'agissant de la parcelle n° 5'771, d'une surface de 12'187 m², celle-ci est exploitée en grandes cultures et rien ne laisse à penser qu'elle serait plus conforme pour recevoir la construction projetée. Il n'est par ailleurs pas contestable que la concentration des activités de l'intimée dans un seul et même bâtiment répond à des besoins objectifs de l'exploitation (rationalisation, gain d'efficacité, diminution des coûts assurant au passage sa viabilité économique).

b. Par ailleurs, dans le cadre de la pesée des intérêts, il sied de relever que le but de préservation du paysage de l'espace rural relève d'un intérêt public certain. Dans le cadre de son préavis, le SPI a notamment relevé que l'emplacement projeté de la miellerie était très visible depuis les alentours et le bâtiment, d'une volumétrie importante, et isolé, ce qui ne répondait pas au but de créer un milieu bâti compact. Or, comme relevé par le TAPI, l'impact visuel du futur bâtiment doit être relativisé tant par le fait que la parcelle litigieuse est bordée à l'est par le bois du Milly, permettant de minimiser l'empreinte visuelle de la construction, que par le fait que des constructions et installations sont présentes sur les parcelles à proximité immédiate, dans le périmètre délimité par les chemins du Champ-Cordier, de la Chellenaz, d'Humilly et de l'Abérieu. Il en va de même concernant la présence d'un imposant pylône électrique à proximité immédiate de la parcelle litigieuse. L'autorité recourante expose notamment que les parcelles sises au nord du chemin de Champ-Cordier forment une unité paysagère vierge de construction. Or, depuis le préavis rendu par le SPI, l'intimée a modifié ses plans afin de rapprocher la construction litigieuse du chemin du Champ-Cordier sur la partie sud-ouest de la parcelle. Cette modification a notamment pour conséquence d'éloigner le bâtiment de la zone précitée vierge de construction et de rapprocher celui-ci des constructions susmentionnées dans le périmètre précité. S'agissant de la parcelle n° 5746, située à environ 300 m au nord de la parcelle litigieuse, le fait que les constructions existantes soient anciennes comme le relève l'autorité recourante n'enlève en rien leur prise en compte, laquelle permet de relativiser une fois encore la position de l'autorité selon laquelle le périmètre serait préservé de toute construction.

Il est par ailleurs vrai que le projet litigieux porterait une atteinte aux SDA du canton. Celle-ci est toutefois mesurée compte tenu notamment des modifications apportées sur l'implantation du bâtiment, à la suite du préavis émis par le SPI. Il convient par ailleurs de relever que le Conseil d'État a approuvé, le 13 février 2019, une modification des plans des SDA, portant ainsi à 8'485 ha le nouvel inventaire du canton, lequel dispose alors encore d'une marge de

manœuvre dans la gestion de ses SDA, fixées à 8'400 ha pour le canton de Genève selon le plan sectoriel de la Confédération du 8 avril 1992. En tout état, il se révélerait ainsi disproportionné d'interdire complètement que la construction projetée, conforme à la zone, soit érigée en zone agricole.

S'agissant en outre du fait que la parcelle litigieuse se situe à l'intérieur d'un site de reproduction des batraciens, il convient de relever que le bâtiment projeté, selon les plans modifiés transmis le 20 novembre 2018, représente moins de 8 % de la surface de ladite parcelle, se situe à l'extrémité sud de celle-ci ainsi qu'à l'extrémité du secteur B de protection du site de la Bistoquette et Paradis. En l'état du dossier, il n'apparaît pas que la construction litigieuse porterait atteinte aux habitats terrestres et aux corridors de migration des batraciens. Comme exposé par l'intimée, celle-ci entend au demeurant, en sus de sa miellerie, semer et entretenir une jachère florale sur sa parcelle et y installer des ruches, dont les intérêts seraient évidents en matière d'agriculture. Enfin, l'argument selon lequel les allées et venues de véhicules en lien avec l'exploitation de la miellerie accentueraient le risque d'écrasement de batraciens durant leur migration de ou vers les points d'eaux ne convainc pas. D'une part, au vu de la taille de l'exploitation de l'intimée et du nombre d'employés qu'elle occupe, le nombre de véhicule devant se rendre sur la parcelle litigieuse doit être fortement relativisé. D'autre part, comme exposé par l'intimée, la récolte du miel intervient uniquement à trois périodes de l'année, limitant là encore les allers et venues de véhicules. Enfin, le chemin du Champ-Cordier, par lequel devrait circuler lesdits véhicules pour se rendre sur la parcelle litigieuse, se trouve à l'extrême limite du périmètre protégé, de sorte qu'il est peu probable qu'un grand nombre de batraciens se trouve sur ce périmètre et soit réellement impacté par la circulation de quelques véhicules supplémentaires.

Le bâtiment projeté apparaît ainsi nécessaire pour l'exploitation de l'intimée et aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à sa construction au lieu prévu.

c. S'agissant enfin de la condition relative à la subsistance sur le long terme de l'exploitation de l'intimée, l'autorité recourante reproche à cette dernière de ne pas avoir fourni un plan de gestion. Or, si la jurisprudence préconise l'établissement d'un plan de gestion pour prouver la viabilité de l'exploitation, la remise d'un tel plan ne conditionne pas la délivrance d'une autorisation de construire. Il ne ressort d'ailleurs pas du dossier que l'autorité recourante aurait sollicité la remise d'un tel document avant de rendre la décision litigieuse. Par ailleurs, il ressort du dossier, sans que cela ne soit contesté par l'autorité recourante, que l'intimée a remis différents documents relatifs à la situation financière de son exploitation, soit notamment ses bilans et comptes de résultat pour les années 2017 et 2018, le certificat de salaire 2017 de l'intimée à teneur duquel elle avait tiré un revenu annuel brut de CHF 90'000.- de ses activités ainsi que différentes factures attestant du fait que ses fournisseurs étaient régulièrement

payés. L'autorité recourante n'expose par ailleurs pas quel document manquerait pour procéder à l'appréciation de la viabilité de l'exploitation et il n'apparaît pas qu'il aurait procédé à des demandes dans ce sens auprès de l'intimée. L'autorité recourante relève encore que le bénéfice de CHF 15'730.- réalisé en 2018 serait dû à des produits exceptionnels de CHF 87'227.- et correspondraient quasiment au salaire versé à l'intimée. Il relève par ailleurs que l'amortissement du bâtiment ne serait pas précisé, tout comme le financement du projet. Or, d'une part, si comme le relève l'autorité recourante, les bénéfices dégagés en 2017 et 2018 sont certes substantiels, ils sont à remettre dans le contexte d'une jeune entreprise en constante évolution. L'augmentation progressive du nombre de ruchers, et donc à fortiori, de la quantité de miel produite, le fait que l'entier de la production de miel soit dorénavant issu de l'exploitation de l'intimée, que l'intimée soit parvenue rapidement à obtenir des labels de qualité pour ses miels ainsi que la création d'une fondation visant à la sauvegarde des abeilles et l'éducation de la jeunesse démontrent l'engagement durable de la précitée dans ses activités, lesquelles peuvent somme toute déjà être qualifiées de rentables. D'autre part, la chambre de céans souscrit entièrement au raisonnement relevé par le TAPI, à savoir que les actuelles charges de loyer de la recourante, à hauteur de CHF 49'000.-, dont elle n'aura plus à supporter le coût grâce à la construction projetée, pourront être affectées à l'entretien et à l'amortissement du bâtiment. Si l'intimée n'a certes pas présenté de manière exhaustive et définitive la manière dont sera financée la construction litigieuse, les différentes options présentées laissent apparaître que le financement ne sera pas problématique.

d. Pour le surplus, il sera encore relevé que le TAPI s'est certes écarté du préavis de la DGAN et du SPI. Toutefois, il convient d'une part de relever que ces préavis étaient notamment fondés sur la prémisse que les constructions annexes à un rucher n'étaient pas conformes à la zone agricole, ce que le TAPI, tout comme la chambre de céans, considèrent comme étant erronée. D'autre part, suite au préavis précité, l'intimée a modifié l'implantation de la construction afin de la reprocher du chemin du Champ-Cordier et l'éloignant de la lisière de la forêt voisine, afin de tenir notamment compte des remarques du SPI s'agissant des SDA et de l'impact visuel.

Il découle de ce qui précède que les conditions visées à l'art. 34 al. 4 OAT, lesquelles conditionnent l'octroi d'une autorisation de construire, sont remplies.

20. Compte tenu de ce qui précède, le recours sera rejeté et le jugement querellé intégralement confirmé. Comme relevé par le TAPI, le dossier sera retourné au département pour qu'il termine l'instruction de la demande d'autorisation et qu'il rende une nouvelle décision en tenant compte des considérants qui précèdent.
21. Bien que l'autorité recourante succombe, aucun émolument ne sera mis à sa charge dans la mesure où elle défendait ses propres décisions (art. 87 al. 1

2^{ème} phr. LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera allouée à Mme VUADENS, à la charge de l'État de Genève (département du territoire ; art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 6 février 2020 par le département du territoire contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 6 janvier 2020 ;

au fond :

le rejette ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue à Madame Stéphanie VUADENS une indemnité de procédure de CHF 1'500.-, à la charge de l'État de Genève (département du territoire) ;

dit que, conformément aux articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le présent arrêt peut être porté, par voie de recours de droit administratif, dans les trente jours dès sa notification, par devant le Tribunal fédéral ; 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 en trois exemplaires au moins au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14 ; le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyen de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt au département du territoire-oac, à Me Bruno Megevand, avocat de Madame Stéphanie Vuadens, au Tribunal administratif de première instance, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial (ARE).

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, MM. Thélin et Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière :

la présidente siégeant :

C. Meyer

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :