

GE_GERICHTE ATA/1304/2020 vom 15. Dezember 2020

GE Cour de justice, 2020-12-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_1304_2020

FR: GE_GERICHTE ATA/1304/2020 du 15 décembre 2020

IT: GE_GERICHTE ATA/1304/2020 del 15 dicembre 2020

Regeste

Résumé: Ordre de remise en état confirmé pour diverses installations réalisées sans autorisation en zone agricole : changement d'affectation et rénovation d'un hangar agricole, réalisation d'un portail d'entrée, de clôture, haie, divers bâtiments (pergola, couverts à poules et lapins, containers) et aménagements extérieurs. Pas de prescription trentenaire. Confirmation de l'amende réduite à CHF 3'000.- par le TAPI. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 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 -

- 9/25 - A/872/2019 LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2)

Le recourant sollicite à titre préalable sa comparution personnelle, l'audition de Mmes A_____ et F_____ et de MM. G_____ et I_____, et à ce qu'il soit ordonné au DT de produire les archives liées au raccordement téléphonique de la parcelle en 1986.

a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; 137 II 266 consid. 3.2 ; 135 II 286 consid. 5.1).

Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_674/2015 du 26 octobre 2017 consid. 5.1).

b. En l'espèce, le recourant s'est lui-même exprimé à de nombreuses reprises, dans ses échanges avec le DT tout d'abord, puis dans ses écritures, et enfin à l'occasion du transport sur place ordonné par le TAPI. Il a ainsi eu l'occasion de faire valoir son point de vue et son argumentation de manière complète et circonstanciée. Dans ces conditions, son audition n'apparaît pas nécessaire.

Mme A_____, mère du recourant, a indiqué dans l'attestation écrite du 18 mai 2019 produite devant le TAPI : « Je reviens sur l'état de la parcelle que mon mari et moi-même avons louée à feu M. J_____ dès 1985 puis achetée pour notre fils A_____ en date du 4

juillet 1991. Nous avons loué ce terrain avec la maison, tels qu'ils le sont encore aujourd'hui, la parcelle disposant déjà d'une haie et d'un portail à l'époque où nous étions locataires. À notre arrivée, la maison en bois était fonctionnelle et équipée, avec une cuisine, une chambre, un salon, des WC et des escaliers. Par la suite, nous avons uniquement procédé à des travaux d'entretien ». Cette déclaration est suffisamment précise et détaillée pour renseigner les parties et la chambre de céans sur la date de l'aménagement d'un logement, et il n'est pas nécessaire de la faire confirmer par Mme A_____.

Il en va de même de l'audition de Mme F_____, laquelle a indiqué dans l'attestation écrite du 12 juin 2019 produite devant le TAPI qu'elle était avec son fiancé d'alors allée à plusieurs reprises sur le terrain dont les parents du recourant

- 10/25 - A/872/2019 étaient locataires au chemin D_____, « dès 1986 soit, à l'intérieur de la maison en bois ou dans le jardin. Je me souviens que la maison était déjà agencée comme aujourd'hui et le jardin identique, à l'exception des containers et des pigeonniers. » Il n'est pas nécessaire de faire confirmer cette déclaration par Mme F_____.

Il en va de même de l'audition de M. G_____, lequel a indiqué dans l'attestation écrite du 7 juin 2019 produite devant le TAPI qu'il connaissait le recourant depuis 1986, qu'il avait eu pour clients ses parents et les avait conseillés pour des questions d'assurances : « En 1986, j'avais notamment dû me déplacer pour examiner la propriété susvisée afin de définir les besoins de couverture et de mettre en place la future assurance. La propriété se trouvait à l'identique de sa configuration actuelle. Depuis, nous avons régulièrement pu nous rendre à cette propriété pour profiter de moments de convivialité et j'ai pu constater que la maison était alors déjà aménagée comme aujourd'hui ». Il n'y a pas lieu de faire confirmer cette déclaration par M. G_____, étant observé au surplus ce que le recourant a produit devant la chambre de céans, avec son recours du 15 mai 2020, une police d'assurance de la Bâloise du 23 mai 1997 portant sur un « bâtiment A, Ch. D_____ [...] à la valeur à neuf 300'000 indexé », et plus loin « une « maison de vacances, construction : non massif », le document mentionnant encore sur sa première page « ce contrat remplace tous les documents établis à une date antérieure sous le numéro de police 70/6_____ ».

Le recourant soutient s'être vu confirmer par le préposé en charge de son dossier au RF, M. I_____, comme il venait solliciter la radiation de la servitude de non bâtir, que sa parcelle pouvait faire l'objet d'une mise en conformité et qu'en ce sens elle était précieuse en termes de potentiel constructible. Le DT objecte que M. I_____ serait rattaché à l'office de l'urbanisme et non au RF, et que ce dernier n'est pas l'autorité compétente pour délivrer des autorisations de construire. Que M. I_____ ait travaillé au RF ou à l'office de l'urbanisme, les indications qu'il aurait données au recourant n'auraient en toute hypothèse pas pu engager le DT, seule la direction des autorisations de construire étant compétente pour délivrer des autorisations, et cas échéant donner des assurances. Les propos de M. I_____ tels que rapportés par le recourant n'étant pas pertinents pour l'issue du litige, il n'y a pas lieu d'entendre leur auteur.

Le recourant soutient pour la première fois devant la chambre de céans que « la parcelle était raccordée à l'infrastructure de réseau téléphonique » (recours, § 22), et demande qu'il soit ordonné au DT de produire les archives liées au raccordement téléphonique de celle-ci en 1986. Le recourant n'indique ni quand ni par qui le raccordement aurait été établi, ni si un téléphone était installé dans un des bâtiments et durant quelle période. Il n'allègue pas que lui-même ou ses parents auraient disposé du téléphone sur la parcelle. Il ne produit

aucun document – devis ou facture de travaux, contrat d’abonnement, factures

- 11/25 - A/872/2019 périodiques – qui l’établirait. Il ne fournit aucun autre indice de l’existence d’un raccordement – images, même aériennes, d’un poteau, de fils, d’un point de terminaison sur la façade, d’un boîtier ou d’une prise dans le bâtiment, respectivement de leurs traces. Aucune des déclarations qu’il produit, et notamment celle de sa mère, qu’il cite dans le même allégué, ne mentionne l’existence d’un raccordement téléphonique. Le DT observe pour sa part qu’il n’est pas certain que de telles archives existent et soient disponibles. Quoi qu’il en soit, et indépendamment de son caractère tardif, il n’y a pas lieu d’instruire une allégation dont la plausibilité n’est pas même étayée par le moindre indice.

Le dossier est ainsi complet et en état d’être jugé, et il ne sera pas donné suite aux demandes d’actes d’instruction. 3)

Le litige porte sur la conformité à la loi du refus d’autorisation de construire DD 4_____ et de l’injonction de remise en état et l’amende INF 5_____ prononcés le 29 janvier 2019 par le DT et confirmés par le jugement attaqué. 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)

Le recourant se plaint de la violation de son droit d’être entendu, le TAPI ayant renoncé à entendre les témoins Victoria A_____, F_____ et G_____, dont les déclarations auraient pu établir que la transformation en logement datait de plus de trente ans.

a. Le droit d’être entendu, tel qu’il est garanti par l’art. 29 al. 2 Cst., comprend le droit pour l’intéressé de prendre connaissance du dossier, de s’exprimer sur les éléments pertinents avant qu’une décision ne soit prise, de produire des preuves pertinentes, d’obtenir qu’il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l’administration des preuves ou à tout le moins de s’exprimer sur son résultat. Il n’empêche toutefois 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 proposées, elle a la certitude qu’elles ne pourraient l’amener à modifier son opinion (consid. 2 supra, et les références citées).

Une décision entreprise pour violation du droit d’être entendu n’est en principe pas nulle, mais annulable (ATF 136 V 117 ; arrêt du Tribunal fédéral 2D_5/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3). La réparation du droit d’être entendu en instance de recours n’est possible que lorsque l’autorité dispose du même pouvoir d’examen que l’autorité inférieure (ATF 138 I 97 consid. 4.16.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_533/2012 du 12 septembre 2013 consid. 2.1). Elle dépend aussi de la

- 12/25 - A/872/2019 gravité et de l’étendue de l’atteinte portée au droit d’être entendu et doit rester l’exception (ATF 126 I 68 consid. 2) ; elle peut cependant se justifier en présence d’un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 ; 136 V 117 consid. 4.2.2.2). La possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. La partie lésée doit pouvoir faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu’elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la

décision litigieuse (ATA/711/2020 du

E. 4

août 2020 consid. 4b).

b. En l'espèce, il a été exposé plus haut (consid. 2b) que Mmes A_____ et F_____ et M. G_____ avaient produit des déclarations écrites détaillées devant le TAPI, qu'il n'y avait pas lieu de leur faire confirmer. Le même raisonnement vaut pour la procédure devant le TAPI : les déclarations écrites comportent des allégations de faits précises, que le TAPI a pu prendre en compte et pondérer compte tenu des autres éléments figurant à la procédure, sans qu'il ait été nécessaire d'entendre leurs auteurs. Le TAPI n'a ainsi pas violé le droit d'être entendu du recourant.

Le grief sera écarté. 6)

Le recourant soutient que c'est en violation de la loi que le DT puis le TAPI ont refusé de lui octroyer une autorisation de travaux. Les travaux accomplis n'étaient en réalité pas soumis à autorisation.

a. Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700 ; 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

- 13/25 - A/872/2019 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) LAT.

Peuvent également être autorisés, en application de l'art. 24a LAT, les changements d'affectation, hors de la zone à bâtir, ne nécessitant pas de travaux de transformation si ce changement d'affectation n'a pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement et qu'il ne contrevient à aucune autre loi fédérale (art. 27A de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30). Cette disposition s'applique à toutes les constructions sises hors de la zone à bâtir, qu'elles aient ou non été conformes à l'affectation de la zone non constructible, lorsqu'elles

ont été autorisées. Ce changement d'affectation ne peut concerner que des constructions légales (Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction et expropriation, Berne 2001, p. 273 ss, p. 275).

Selon l'art. 24c LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (al. 2). Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le Conseil fédéral édicte des dispositions pour éviter les conséquences négatives pour l'agriculture (al. 3). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies (al. 5).

La date déterminante est celle du 1er juillet 1972, soit la date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LFPE - RS 814.20, abrogée depuis le 1er novembre 1992), qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti du territoire non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_660/2012 consid. 4.2).

- 14/25 - A/872/2019

d. En l'espèce, le DT puis le TAPI ont relevé à juste titre que le recourant n'est pas un exploitant agricole et que l'usage qu'il fait de sa parcelle, du hangar et de l'habitation qui y a été aménagée sont sans rapport avec une activité agricole, de sorte que les travaux de transformation en logement ne peuvent être autorisés, et ne pouvaient l'être quand ils ont été accomplis.

Le recourant ne prétend pas que les travaux d'aménagement d'un logement de villégiature pourraient être autorisés en zone agricole. Il soutient par contre « n'avoir effectué que des travaux non soumis à autorisation s'agissant du hangar à rigueur de ce que prévoit la jurisprudence de la Cour ». Ce faisant, il invoque en réalité le bénéfice d'une des exceptions des art. 24 et suivants LAT aux principes énoncés aux art. 16a et 22 al. 2 LAT.

Il ne saurait être suivi. L'aménagement de la grange en logement n'a jamais été autorisé et n'a jamais été conforme à la zone agricole, de même d'ailleurs que la pose des containers et de leurs supports. L'existence d'un logement il y a plus de trente ans et son utilisation par des ouvriers agricoles n'ont pas été établis, comme il sera vu plus loin.

Il s'ensuit que le recourant ne peut prétendre bénéficier ni de l'exception de l'art. 24a LAT ni de celle de l'art. 24c LAT.

Le recourant ne soutient pas par ailleurs, à juste titre, que l'aménagement en logement serait imposé par la destination du bâtiment au sens de l'art. 24 LAT, ou qu'il serait destiné à des activités accessoires non agricoles hors de la zone à bâtir au sens de l'art. 24b LAT, ou encore que le hangar aménagé constituerait un bâtiment d'habitation agricole conservé dans sa substance et placé sous protection par l'autorité compétente au sens de l'art. 24d LAT.

Le recourant n'explique pas pour le surplus en quoi la jurisprudence relative à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20) qu'il cite (ATA/238/2006 ; ATA/802/2001 ; ATA/261/2001) serait applicable au cas d'espèce. Pas plus il n'explique en quoi la jurisprudence relative aux travaux d'entretien qu'il cite (ATA/212/1997) s'appliquerait aux travaux initiaux de transformation en logement, accomplis, vraisemblablement dès 1991, sur un hangar situé en zone agricole.

Aucune exception n'est ainsi réalisée, de sorte que l'autorisation ne pouvait être délivrée, ce qu'ont retenu à bon droit tant le DT que le TAPI.

Le grief sera écarté. 7)

Au sujet de l'injonction de démolir, le recourant se plaint tout d'abord de la violation du principe de la maxime inquisitoire, le DT dans un premier temps, puis le TAPI, n'ayant pas mis en œuvre les moyens nécessaires à l'éclaircissement des faits, en particulier l'existence d'un logement depuis plus de trente ans, leur

- 15/25 - A/872/2019 capacité à obtenir des informations administratives historiques étant considérablement plus élevée que la sienne. Le TAPI se devait de procéder lui-même à des recherches, sur la base des preuves apportées, afin d'établir la vérité matérielle, or, mis à part le transport sur place, il n'avait procédé à aucune mesure d'instruction particulière, et s'était fondé sur des faits non établis retenus par renversement du fardeau de la preuve.

a. Selon la maxime inquisitoire, qui prévaut en particulier en droit public, l'autorité définit les faits pertinents et ne tient pour existants que ceux qui sont dûment prouvés ; cette maxime oblige notamment les autorités compétentes à prendre en considération d'office l'ensemble des pièces pertinentes qui ont été versées au dossier. Elle ne dispense pas pour autant les parties de collaborer à l'établissement des faits ; il incombe à celles-ci d'étayer leurs propres thèses, de renseigner le juge sur les faits de la cause et de lui indiquer les moyens de preuves disponibles, spécialement lorsqu'il s'agit d'élucider des faits qu'elles sont le mieux à même de connaître (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_649/2020 du 10 novembre 2020 consid. 6.4).

L'un des corollaires de la maxime inquisitoire est que les règles sur la répartition du fardeau de la preuve ne s'appliquent en principe pas, de sorte que si les parties sont tenues de collaborer à la constatation des faits dans une procédure qu'elles introduisent elles-mêmes, cela n'influence pas le fardeau de la preuve. Il n'en demeure pas moins que, lorsque les preuves font défaut, ou si l'on ne peut raisonnablement exiger de l'autorité qu'elle les recueille, la règle de l'art. 8 du Code civil du 10 décembre 1907 (CC - RS 210) est applicable par analogie : quiconque prétend à un droit, doit prouver les faits dont il le déduit. De sorte, que si une partie n'arrive pas à prouver un fait à son avantage, elle en supporte les conséquences (Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2015, 2ème éd., p. 220 ss).

b. En l'espèce, le recourant ne conteste pas que les aménagements n'ont pas fait l'objet d'autorisations ni même de demandes d'autorisation, et il reconnaît expressément avoir lui-même conduit encore récemment des travaux. Il allègue toutefois que le hangar était aménagé en logement depuis plus de trente ans, et demande à bénéficier de la prescription trentenaire.

C'est ainsi au recourant qu'il appartenait d'établir le fait – la transformation du hangar en logement depuis plus de trente ans – dont il entendait déduire un droit – l'effet de la prescription trentenaire.

Le recourant soutient qu'il a déployé tous les efforts que l'on pouvait attendre de lui dans ce but. Il ne saurait être suivi sur ce point.

Certes, comme il le relève, il n'était pas encore d'usage en 1985 de photographier compulsivement la réalité, comme le permettent aujourd'hui les

- 16/25 - A/872/2019 téléphones portables polyvalents. Il n'en demeure pas moins que les appareils photo étaient alors déjà très répandus, et qu'on pouvait attendre du recourant, qui affirme que – et produit des déclarations selon lesquelles – le hangar servait de villégiature et accueillait des connaissances depuis trente ans, qu'il produise à tout le moins une image d'époque.

Le recourant allègue que M. G_____ avait conseillé ses parents dès 1986 sur la couverture d'assurances et s'était rendu à plusieurs reprises sur les lieux (recours, § 8). Il allègue plus loin que M. G_____ avait « procédé à la couverture d'assurance de la propriété en 1986 » (recours, p. 13). Il a été en mesure de produire un contrat d'assurance de mai 1997, portant sur une « maison de vacances », ainsi qu'une déclaration écrite de M. G_____. Si, comme il le soutient, la mention que « ce contrat remplace tous les documents établis à une date antérieure sous le numéro de police 70/6_____ » n'était pas une clause de style et se référait à une ou des polices antérieures, il pouvait être attendu de lui qu'il produise le ou les contrats conclus auparavant, depuis 1986.

Le recourant allègue que la parcelle était raccordée au téléphone en 1986. Il pouvait être attendu de lui qu'il apporte ne serait-ce qu'un indice à l'appui de cette allégation.

Le recourant a été capable de produire une copie de l'acte de vente de 1991. Il pouvait être attendu de lui qu'il produise le contrat de bail antérieur décrivant l'objet loué.

Le recourant soutient que le DT puis le TAPI auraient dû enquêter de manière plus approfondie.

Le DT a établi sans être contredit qu'aucune autorisation de transformation n'avait été accordée ni demandée, à l'exception de celle qui a récemment fait l'objet d'un refus, querellé dans la présente procédure. Il a par ailleurs produit des photos aériennes. Le TAPI a quant à lui procédé à un transport sur place. Il a entendu un témoin direct régulièrement présent autour de la parcelle depuis 1975 et qui a fourni des indications factuelles précises, puis le recourant.

On ne voit pas quelles investigations supplémentaires le TAPI aurait dû raisonnablement conduire, et le recourant ne les décrit d'ailleurs pas.

Il sera observé pour le surplus que les photographies prises lors du transport sur place organisé par le TAPI montrent un compteur électrique ainsi qu'un tableau électrique portant l'étiquette de la société L_____ SA – fondée en 1990 selon le registre du commerce (consulté en ligne le 9 décembre 2020 à l'adresse <https://www.ge.ch/recherche-entreprises-registre-du-commerce-geneve>). Il pouvait donc être attendu du recourant qu'il documente les travaux d'installation électrique qu'il a apparemment fait réaliser dès 1990, respectivement ceux qu'il

- 17/25 - A/872/2019 aurait fait exécuter ou les installations qui auraient existé avant cette date. Il en va de même de la facturation de la consommation électrique.

Le même raisonnement peut être tenu s'agissant de l'alimentation en eau potable, qu'il s'agisse des travaux de raccordement, de l'installation d'un compteur par les services industriels ou de la facturation.

Le recourant a enfin indiqué lors du transport sur place que le logement était chauffé par deux convecteurs. Il pouvait être attendu de lui qu'il décrive et documente l'année de leur installation et le lien avec la mise en place du tableau électrique, ainsi que le type de chauffage qui existait cas échéant auparavant.

Le TAPI était donc fondé à considérer qu'il appartenait au recourant d'établir les faits dont il entendait déduire un droit, et il n'a pas violé les principes de la maxime inquisitoire en retenant que celui-ci y avait échoué (cf. ATA/317/2015 du 31 mars 2015 consid. 5).

Le grief sera rejeté. 8)

Le recourant se plaint de la violation du principe de la prescription trentenaire. Le DT et après lui le TAPI auraient dû reconnaître que la transformation en logement remontait à plus de trente ans, et renoncer à exiger la remise en état. Ce faisant, le recourant leur reproche également d'avoir établi et apprécié les faits de manière arbitraire, ou d'avoir à tout le moins abusé ou excédé leur pouvoir d'appréciation.

a. L'art. 20 LaLAT prévoit que la zone agricole est destinée à l'exploitation agricole ou horticole. Seules les constructions destinées durablement à ces activités et aux personnes l'exerçant à titre principal, respectant la nature et le paysage et conforme aux exigences des art. 34 ss de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1) y sont autorisées.

b. Lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la LCI, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires, le département peut notamment en ordonner la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (art. 129 let. e et 130 LCI).

Les propriétaires ou leurs mandataires, les entrepreneurs et les usagers sont tenus de se conformer aux mesures ordonnées par le département en application des art. 129 et 130 LCI (art. 131 LCI). Le département notifie aux intéressés, par lettre recommandée, les mesures qu'il ordonne. Il fixe un délai pour leur exécution, à moins qu'il n'invoque l'urgence (art. 132 al. 1 LCI).

- 18/25 - A/872/2019

c. De jurisprudence constante, pour être valable, un ordre de mise en conformité doit respecter cinq conditions cumulatives :

- l'ordre doit être dirigé contre le perturbateur ;

- les installations en cause ne doivent pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation ;

- un délai de plus de trente ans ne doit pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux ;

- l'autorité ne doit pas avoir créé chez l'administré concerné, que ce soit par des promesses, par des infractions, des assurances ou encore un comportement des conditions telles qu'elle serait liée par la bonne foi ;

- l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit doit l'emporter sur l'intérêt privé de l'intéressé au maintien des installations litigieuses (ATA/1030/2018 du 2 octobre 2018 consid. 6c ; ATA/1411/2017 du 17 octobre 2017 consid. 4a et les références citées).

d. Selon la jurisprudence, le rétablissement d'une situation conforme au droit ne peut pas être ordonné si un délai de plus de trente ans s'est écoulé depuis l'exécution des travaux non autorisés (ATF 107 Ia 121 = JdT 1983 I 299 consid. 1). Il serait en effet choquant et contraire à la sécurité du droit que l'autorité puisse contraindre une personne, après plus de trente ans, à éliminer une situation contraire au droit. Une telle solution doit aussi être écartée pour des raisons pratiques, vu la difficulté extraordinaire pour élucider les circonstances de fait et de droit existant plus de trente ans auparavant. Une dérogation à ce principe peut être admise lorsque le rétablissement d'une situation conforme au droit s'impose pour des motifs de police au sens étroit (ATF 107 Ia 121 précité ; ATA/635/2018 du 19 juin 2018 consid. 9a).

Cette jurisprudence vise uniquement la question du rétablissement d'une situation conforme au droit. Selon le Tribunal fédéral, le fait qu'une affectation illégale perdure depuis plus de trente ans sans intervention des autorités communales et cantonales – et donc le fait que la prescription trentenaire soit acquise – n'a pas pour effet de la rendre licite, mais s'oppose tout au plus à une remise en état des lieux (arrêt du Tribunal fédéral 1A.42/2004 du 16 août 2004 consid. 3.2 confirmant l'ATA/67/2004 du 20 janvier 2004 ; ATA/635/2018 précité consid. 9b ; ATA/887/2004 du 16 novembre 2004 consid. 5).

e. En l'espèce, s'agissant de l'affectation du hangar, le TAPI a retenu que le recourant avait échoué à prouver que la transformation en logement datait de plus de trente ans. La police d'assurance de 1997 ne faisait pas expressément référence à une police antérieure. Le contrat de vente de 1991 ne mentionnait qu'un hangar. La radiation de la servitude ne permettait pas de légitimer le changement

- 19/25 - A/872/2019 d'affectation. Le recourant ne produisait aucune autre pièce, tels que des photographies, le contrat de bail ou des factures d'électricité et d'eau. Une attestation émanait de sa mère, et les deux autres étaient contredites par les déclarations du témoin. Le recourant avait déclaré lors du transport sur place que le hangar avait été acheté en 1991 par son père pour ses poules et ses lapins, que ses parents élevaient à l'époque plus d'une centaine d'animaux sur la parcelle, et que ce n'était qu'à partir de 1991 qu'ils avaient commencé à entreprendre des travaux de rénovation sur le hangar. Le recourant avait encore admis avoir modifié l'adduction d'eau après l'acquisition du hangar, pour en augmenter le débit, et il était établi qu'il avait récemment procédé à des travaux d'aménagement. Les photographies aériennes montraient qu'avant 1991 la parcelle ne comportait aucune autre construction que le hangar, le garage annexé et un noyer, que la haie existait depuis 1996 et le portail depuis 2001. Le recourant avait admis que la tonnelle était récente.

Cet établissement et cette appréciation des preuves ne sont pas critiquables.

Lors de son audition du 20 novembre 2019, M. H_____ a en effet déclaré qu'il habitait à environ 150 m de la propriété du recourant depuis 1975, qu'il n'était certes jamais venu sur la propriété ni à l'intérieur du hangar, mais que la parcelle était complètement dégagée à l'époque, qu'il n'y avait pas de haie, qu'il voyait le hangar depuis sa propriété, qu'il passait régulièrement devant la parcelle et cultivait depuis des années avec ses parents la parcelle adjacente. C'était selon lui en 1991, lorsque le recourant avait acheté la parcelle, que la haie avait été plantée et c'était à cette époque également que des travaux d'entretien du hangar avaient été entrepris, celui-ci n'ayant jusque-là pas du tout été entretenu. Il s'agissait notamment de travaux de peinture, et les planches de la structure externe du hangar avaient dû être changées, sans qu'il ne puisse l'affirmer. Dans les années qui avaient suivi l'achat de la parcelle, une canalisation avait été tirée depuis la parcelle du recourant, qui s'était lui-même chargé des travaux. Des petites fenêtres avaient également été rajoutées. Le portail à l'entrée de la parcelle était assez récent et datait d'une dizaine d'années. L'ancien propriétaire de la parcelle n'en faisait rien. Le hangar était utilisé comme poulailler ou entrepôt, et il n'avait jamais vu d'ouvriers agricoles y loger. Selon lui, à l'époque, le hangar n'était pas habitable. Avant 1991, il n'avait pas remarqué d'allées et venues régulières et ne pouvait dire si d'autres personnes que l'ancien propriétaire s'occupaient de la parcelle où y auraient habité. Selon lui le hangar était inhabitable avant 1991. La bande noire entourant la parcelle sur la photographie de 1963 était selon lui une bande herbeuse délimitant en général les parcelles cultivées, comme c'était le cas du terrain voisin.

Le TAPI pouvait, sans excès ni abus de son pouvoir d'appréciation, s'appuyer sur le témoignage détaillé d'un témoin tiers sans lien avec le recourant et apparemment sans intérêt dans la procédure, qui avait fréquenté les lieux de

- 20/25 - A/872/2019 manière régulière depuis 1975, puisqu'il cultivait la parcelle directement voisine, et qui habitait à 150 m environ et avait une vue dégagée des lieux jusqu'aux travaux de 1991.

Il pouvait également s'appuyer sur les images produites par le recourant le 20 novembre 2019 (image de 1963, interprétée par M. H_____), respectivement le DT le 3 décembre 2019 (image de survol de septembre 1991), lesquelles excluaient la présence d'une haie en 1963, et – de manière très évidente – celle du portail et de la haie (ainsi que de tout autre bâtiment à part le garage) avant 1991.

De même le TAPI pouvait-il, sans excès ni abus de son pouvoir d'appréciation, tenir les déclarations écrites produites par trois proches du recourant comme insuffisamment probantes au regard du témoignage de M. H_____. Il sera relevé à cet égard que faute pour le recourant d'avoir établi l'existence d'une police d'assurance antérieure à 1997, les déclarations de M. G_____ sur les visites accomplies dès 1986 pour définir les besoins de couverture et « mettre en place la future assurance » décrivent une situation insolite vu le temps écoulé entre les deux dates, et que la conclusion d'une police en 1997 pour une valeur d'assurance de CHF 300'000.- pourrait quoi qu'il en soit être vue comme visant à couvrir une plus-value consécutive à des travaux récents.

Enfin, le TAPI n'a commis ni excès ni abus de son pouvoir d'appréciation en retenant que les déclarations du recourant sur les travaux accomplis, par ses parents puis par lui, portaient toutes sur la période postérieure à 1991, et corroboraient sur plusieurs points les images et les déclarations du témoin.

Ainsi le TAPI était-il fondé à retenir que l'existence d'un usage d'habitation avant 1991 n'était pas établie, et à dénier au recourant le bénéfice de la prescription trentenaire.

Le recourant invoque devant la chambre de céans le prix du terrain agricole, qui conduirait à une valeur actuelle de la parcelle de CHF 21'600.-, pour soutenir que la somme de CHF 75'000.- payée en 1991 ne pouvait inclure qu'un hangar déjà aménagé en habitation. Il ne saurait être suivi sur ce point, dès lors qu'il pourrait tout aussi bien avoir stipulé une telle somme en 1991 dans l'idée d'aménager par la suite un logement, et que la conclusion en 1997 d'une assurance pour une valeur de CHF 300'000.- aurait pu prendre en compte la plus-value des travaux accomplis dans l'intervalle.

Le grief sera écarté. 9)

Le recourant se plaint de la violation du principe de la bonne foi et de comportements contradictoires de l'autorité. Dès 2011, l'office cantonal de l'eau l'avait enjoint de raccorder son habitation aux collecteurs séparatifs du système public d'assainissement. La taxe d'écoulement avait par ailleurs été calculée selon

- 21/25 - A/872/2019 les dispositions applicables aux bâtiments affectés à l'habitation. Le DT ne pouvait donc ignorer l'usage d'habitation du bâtiment. Il l'avait toléré et il se montrait de mauvaise foi en exigeant ensuite la remise en état.

a. Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 8D_4/2017 du 26 avril 2018 consid. 5.5). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_906/2017 du

E. 7

mai 2018 consid. 3.1 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, p. 206 s n. 578 s).

b. En l'espèce, c'est le 2 mai 2017 que le service de la planification de l'eau a indiqué que suite à un contrôle du 10 mars 2017, il avait été constaté que les travaux de séparation avaient été effectués et les canalisations correctement raccordées au secteur public, communiqué une facture et annoncé l'assujettissement à la taxe annuelle d'épuration. Le rapport du 10 mars 2017 indiquait « habitation » à la rubrique de l'affectation des locaux.

Le recourant ne saurait déduire d'une description par le service des eaux en 2017 de l'affectation en habitation, une connaissance et encore moins une tolérance de l'état de fait par la direction des autorisations. Le DT relève à juste titre que le service des eaux ne pouvait connaître de, ni n'avait à se prononcer sur, la licéité ou la conformité de

l'aménagement d'un logement, et ne dépendait par ailleurs pas de la direction des autorisations. Le recourant, qui connaissait la servitude de non-bâtir et allait solliciter l'année suivante une ratification du changement d'affectation, ne peut ainsi soutenir sérieusement avoir cru de bonne foi que le DT avait toléré la présence d'une habitation.

La présence d'un collecteur antérieurement aux travaux vérifiés en 2017 pouvait quant à elle se justifier par la nécessité de drainer les écoulements d'un hangar (matières entreposées, véhicules parqués), et ne saurait témoigner en soi de l'existence d'une habitation.

- 22/25 - A/872/2019

C'est ainsi sans abus ni excès de son pouvoir d'appréciation que le TAPI a retenu que le recourant ne pouvait se prévaloir de la mauvaise foi du DT.

Le grief sera écarté. 10) Le recourant se plaint enfin d'une violation du principe de la proportionnalité. Quand bien même la parcelle comporterait des constructions ou installations érigées sans autorisation, l'ordre de remise en état serait disproportionné, le coût des travaux pouvant atteindre plusieurs dizaines de milliers de francs, et la plupart des infrastructures, soit la clôture, la haie, le portail, le poulailler, les clapiers ou le pigeonnier ne portant aucune atteinte à l'environnement. Les inconvénients liés à la remise en état seraient dès lors excessifs.

a. Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive. En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 126 I 219 consid. 2c et les références citées).

Un ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis de construire et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée, n'est pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit, que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 Ia 216 consid. 4 ; ATA/635/2018 précité consid. 9c ; ATA/1411/2017 du 17 octobre 2017). Dans la règle, l'intérêt public majeur à la préservation des zones agricoles et la distinction fondamentale entre espace bâti et non-bâti l'emporte (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_233/2014 du 23 février 2015 consid. 4 ; Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, op. cité., pp. 426-427).

L'autorité renonce à un ordre de démolition si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle. Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de la proportionnalité (arrêt du Tribunal fédéral 1C_114/2011 du 8 juin 2011 consid. 4.1 et les références citées ; ATA/635/2018 précité consid. 9d).

b. En l'espèce, aucun des aménagements objet de l'injonction de remise en état n'a été autorisé. La transformation en logement de la grange pour une personne autre qu'un exploitant agricole, la pose, sur un socle en béton, de deux containers

- 23/25 - A/872/2019 séparés par un auvent, le portail, les clôtures et les aménagements pavés extérieurs, en somme l'aménagement d'une résidence secondaire, ne peuvent être autorisés en zone agricole. Le recourant a placé l'autorité devant le fait accompli. L'intérêt public lésé, soit la préservation de la vocation agricole de la parcelle propriété du recourant et du hangar qu'elle contient, sont particulièrement importants. La dérogation à la règle apparaît en l'espèce majeure s'agissant de la transformation d'une grange en logement et d'une parcelle agricole en jardin d'agrément d'une résidence secondaire.

L'ordre de remise en état apparaît ainsi constituer une mesure adéquate, apte à atteindre le but visé, et portant à la propriété du recourant une atteinte limitée à la réalisation du but d'intérêt public. Il est ainsi conforme au principe de la proportionnalité.

Le grief sera écarté. 11) Le recourant conclut à l'annulation de l'amende, portée par le TAPI de CHF 5'000.- à CHF 3'000.-. Il ne motive guère son recours sur ce point, mais on comprend qu'il conteste tant le principe que la quotité de l'amende.

a. Aux termes de l'art. 137 LCI, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant à la LCI, aux règlements et aux arrêtés édictés en vertu de ladite loi, ainsi qu'aux ordres donnés par le département dans les limites de ladite loi et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci (al. 1). Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction.

Les amendes administratives prévues par les législations cantonales sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des contraventions pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut au demeurant aussi exister. C'est dire que la quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/440/2019 du 16 avril 2019 consid. 5b).

S'agissant de la quotité de l'amende, la jurisprudence de la chambre de céans précise que le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour en fixer le montant. La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès. Sont pris en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises dans le respect du principe de la proportionnalité (ATA/440/2019 précité consid. 5c ; ATA/19/2018 du 9 janvier 2018 consid. 9d, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_80/2018 du 23 mai 2019 ; ATA/558/2013 du 27 août 2013 consid. 18).

b. En l'espèce, le TAPI a observé que l'amende ne sanctionnait que les constructions réalisées depuis 2012 sans autorisation, soit en particulier la pose de deux containers reliés par un auvent sur un socle en béton. La faute était réalisée

- 24/25 - A/872/2019 et l'amende justifiée dans son principe, mais sa quotité devait réduite à CHF 3'000.-.

Le principe de l'amende a été reconnu à bon droit par le TAPI vu la faute commise, soit l'accomplissement des travaux sans autorisation.

Le montant de l'amende est apte à atteindre le but d'intérêt public poursuivi quant au respect des règles établies en matière d'aménagement du territoire et des constructions. Il est également nécessaire, car il n'y a pas de mesure moins incisive qui permettrait d'atteindre le même but, étant rappelé que le montant de CHF 3'000.- se situe dans la tranche inférieure de ceux pouvant être exigés.

Ce montant, que la chambre de céans ne revoit que de manière restreinte, sera confirmé, en tant qu'il tient compte des circonstances du cas d'espèce et qu'il n'apparaît pas disproportionné eu égard au montant maximum qui aurait pu être prononcé.

Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté. 12) Le recourant succombe intégralement. Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à sa charge (art. 87 al. 1 LAP). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.