

GE_GERICHTE ATA/766/2014 vom 30. September 2014

GE Cour de justice, 2014-09-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_766_2014

FR: GE_GERICHTE ATA/766/2014 du 30 septembre 2014

IT: GE_GERICHTE ATA/766/2014 del 30 settembre 2014

Regeste

Résumé: La décision préalable prise par le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie sur requête de la commission foncière agricole (CFA) en application de l'art. 4a ODFR est une décision incidente (en l'espèce, prise dans le cadre d'une procédure visant à faire constater le non assujettissement d'une parcelle sise en zone agricole). En application du principe de coordination des procédures, cette décision doit être notifiée à l'intéressé avec la décision finale de la CFA. Elle ne peut faire l'objet d'un recours qu'avec cette dernière décision. Une demande de reconsidération qui a pour but de contourner cette absence temporaire de voie de droit est irrecevable. Une décision d'exécution qui se fonde sur une décision non exécutoire est nulle. Ne dispose pas d'un intérêt digne de protection celui qui sollicite une décision constatatoire ayant le même objet qu'une décision incidente pouvant faire ultérieurement l'objet d'un recours (avec la décision principale).

Erwägungen

E. 12

septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2)

La cause pose des questions complexes de procédure, qu'il convient d'analyser une à une. 3)

Selon l'art. 3 al. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 16 décembre 1993 (LaLDFR - M 1 10), les immeubles situés en zone agricole qui ne sont pas appropriés à un usage agricole ou horticole sont exclus du champ d'application de la LDFR (en relation avec l'art. 2 al. 1 let. a LDFR). 4)

L'art. 10 let. f LaLDFR dispose que la CFA est compétente pour déterminer si un immeuble est soumis à la LDFR. 5)

Le propriétaire qui, comme le recourant, souhaite exclure du champ d'application de cette dernière loi son immeuble situé hors de la zone à bâtir, doit saisir la CFA en application de cette disposition par une requête en constatation. II

- 7/12 - A/2041/2013 s'agit pour l'autorité de constater qu'un immeuble, bien que sis hors d'une zone à bâtir, n'est en réalité d'aucune utilité à l'agriculture, si bien qu'il n'y a pas de raison de le soumettre aux mesures particulières prévues par la LDFR en faveur de l'agriculture (arrêt du Tribunal fédéral 5A.1/2006 du 29 mai 2006). La constatation du non-assujettissement a pour conséquence que l'immeuble est définitivement exclu du champ d'application de la LDFR et peut dès lors en particulier être aliéné sans restrictions quant à la personne de l'acquéreur et au prix d'acquisition. 6)

Dans sa demande adressée à la CFA le 29 novembre 2011, M. PANCHAUD a conclu à ce que celle-ci constate que sa parcelle est soustraite du champ d'application de la LDFR.

Il a dès lors formé une demande fondée sur l'art. 10 let. f LaLDFR. 7)

En vertu de l'art. 4a de l'ordonnance sur le droit foncier rural du 4 octobre 1993 (ODFR - RS 211.412.110), intitulé « coordination des procédures », lorsqu'elle est saisie d'une telle demande, la CFA doit transmettre le dossier pour décision à l'autorité cantonale compétente en matière de construction hors de la zone à bâtir, soit à Genève, le département (art. 1ss de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05). Elle ne peut se prononcer sur la demande de constatation de non-assujettissement qu'après que le département ait statué, par une décision constatatoire, sur la légalité de l'affectation de la construction ou de l'installation en cause (art. 4a al. 2 ODFR).

En effet, pour soustraire un bâtiment du champ d'application de la loi sur le droit foncier rural, il faut une autorisation préalable du droit de l'aménagement du territoire attestant que le bâtiment peut subsister comme exception licite hors zone à bâtir (art. 24 à 24d LAT) ou comme étant nouvellement conforme à la zone (art. 16a LAT), puis une autorisation de droit foncier rural sur la base de laquelle la soustraction est effectuée (arrêt du Tribunal fédéral 2C_1208/2012 du

E. 17

juillet 2013).

Selon la jurisprudence, la décision préalable prise par le département dans le cadre de cette procédure a un caractère incident et ne peut faire l'objet d'un recours indépendamment de la décision finale. Il faut donc attendre la décision subséquente de la CFA sur l'assujettissement de la parcelle à la LDFR, pour pouvoir contester son bien-fondé (ATA/313/2006 du 13 juin 2006). 8)

Cette jurisprudence semble heurter l'art. 4a ODFR, qui précise que l'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de la LDFR - à Genève, la CFA - ne peut se prononcer que s'il existe une décision préalable exécutoire fondée sur le droit de l'aménagement du territoire.

- 8/12 - A/2041/2013

Classiquement, une décision est dite « exécutoire », lorsque l'autorité est en droit de procéder à son exécution, soit lorsqu'elle ne peut plus être attaquée par un moyen de droit ordinaire, ou lorsqu'elle peut être attaquée par un moyen de droit, mais que celui-ci n'a pas d'effet suspensif automatique et que cet effet n'a pas été accordé par l'autorité de recours, ou encore lorsque l'effet suspensif d'un éventuel moyen de droit a été retiré par l'autorité qui a pris la décision sans avoir été restitué par l'autorité de recours ou que cette dernière a elle-même retiré l'effet suspensif (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 392- 393, n. 1165).

La règle de coordination figurant à l'art. 4a LDFR est proche des règles de coordination figurant dans la LAT concernant les procédures d'autorisation de construire (art. 25a et 33 al. 4 LAT). Elle est par ailleurs le pendant de l'art. 49 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1.), qui contraint le département à saisir la CFA dans le cas inverse au cas d'espèce, soit lorsqu'il est saisi d'une requête d'autorisation de construire et qu'il ne peut exclure notamment la nécessité d'une décision constatant la non-soumission du bien-fonds concerné à la LDFR.

Cette disposition concrétise les principes jurisprudentiels établis de longue date par le Tribunal fédéral sur la coordination des procédures, qui indiquent que si, pour la réalisation

d'un projet, il est nécessaire d'appliquer des dispositions légales différentes entre lesquelles il existe un lien intrinsèque au point qu'elles ne sauraient être appliquées indépendamment les unes des autres, il y a lieu d'assurer leur coordination matérielle, à savoir la prise en considération et la pesée globale, à un moment donné, de l'ensemble des intérêts en cause. D'un point de vue formel, il faut que toutes les décisions nécessaires soient notifiées en même temps, de manière groupée, et qu'une voie de recours unique soit ouverte contre elles, auprès d'une instance habilitée à juger, dans une décision globale, tous les griefs invoqués (ATF 122 II 81 ; 116 Ib 50 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 524, n. 1587).

Tel est le but de l'art. 4a ODFR. Le terme « exécutoire » figurant à l'art. 4a LDFR doit ainsi être compris comme l'obligation pour la CFA de requérir du département une décision qui clôt la procédure non contentieuse devant lui. Il n'est pas utilisé ici dans le sens classique, défini ci-dessus. C'est la raison pour laquelle la décision préalable du département du 10 septembre 2012 - notifiée à tort au recourant - ne contient pas d'indication des voies et délais de recours. 9)

En application de l'art. 4a ODFR, la validité matérielle de ladite décision par laquelle le département a statué sur l'absence de légalité des constructions litigieuses - au jour d'aujourd'hui, en dépit du temps écoulé et au regard du nouveau droit de l'aménagement du territoire (notamment LAT, OAT et jurisprudences sur la péremption du droit de l'État d'exiger la démolition des constructions édifiées sans autorisation) - pourra être contrôlée dans le cadre d'un recours interjeté contre la décision de la CFA, lorsque celle-ci aura statué.

- 9/12 - A/2041/2013 10) Trois conséquences découlent de cette situation : la nullité de la décision du département du 19 février 2013 et l'irrecevabilité des deux demandes du recourant adressées au département le 22 avril 2013, l'une tendant à la reconsidération des décisions du 31 octobre 1980 et du 19 février 2013 et l'autre à la constatation que les constructions litigieuses sont devenues légales par écoulement du temps.

a. La décision du département du 19 février 2013 impartit à M. PANCHAUD un délai de nonante jours pour démolir sa construction. Bien qu'elle se réfère notamment aux décisions du département de 1980 et de la commission de recours de 1981, elle se fonde en réalité sur la décision préalable du département du 10 septembre 2012 statuant sur la légalité actuelle des constructions litigieuses. Elle donne suite à « l'invitation » qui y figure.

En effet, la décision en cause a été prise dans le cadre de la procédure pendante devant la CFA. Le département a admis lui-même dans ses écritures qu'il n'aurait pas pris spontanément cette décision s'il n'avait pas été saisi dans le cadre de ladite procédure. La décision du 19 février 2013 apparaît ainsi comme une mesure d'exécution de la décision du 10 septembre 2012.

Ce raisonnement est encore confirmé par les éléments suivants. Le recourant a sollicité le 29 novembre 2011 de la CFA une décision de désassujettissement fondée sur le fait que sa construction était devenue légale par l'écoulement du temps (péremption du droit du département d'exiger sa démolition). Si l'on admettait que la décision du département du 19 février 2013 était une mesure d'exécution de la décision initiale de 1980, la procédure actuellement pendante devant la CFA perdrait aussitôt son objet. En effet, la décision du 19 février 2013 serait immédiatement exécutoire, faute de l'existence d'une voie de recours (art. 57 LPA). Le délai de nonante jours accordé étant échu depuis longtemps, le département pourrait procéder lui-même d'office à la démolition dans un délai de quelques jours (art. 133 al. 3 LCI). La validité de la décision préalable du 10 septembre 2012

affirmant l'absence de péremption du droit d'exiger la démolition des constructions litigieuses ne pourrait jamais être contrôlée dans le cadre d'un recours, de même que la décision de la CFA, objet de la procédure principale.

La décision du département du 19 février 2013, impartissant au recourant un délai pour démolir ses constructions, sous la menace de l'art. 292 CP, est ainsi bien une décision d'exécution de la décision préalable du même département, du 10 septembre 2012.

Une décision d'exécution qui se fonde sur une décision non exécutoire ne peut être pourvue d'effets et doit donc être déclarée nulle.

En l'espèce, la décision du département du 10 septembre 2012 n'est pas exécutoire (cf. point 8 ci-dessus). Elle ne pouvait donc faire l'objet d'une

- 10/12 - A/2041/2013 quelconque décision ou mesure d'exécution, soit en l'espèce, d'une commination (Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3ème éd., 2011, p. 121-122, n. 1.4.2.1).

La décision du département du 19 février 2013 est en conséquence nulle.

b. Selon l'art. 48 al. 1 let. b LPA, les justiciables ont droit à un réexamen obligatoire, par l'autorité de première instance, d'une décision les concernant lorsque les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis la dernière décision (que cette décision ait fait ou non l'objet d'un recours ; ATA/461/2010 du 29 juin 2010).

En tant qu'elle concluait à la reconsidération de la décision du

E. 19

février 2013, dont la nullité a été constatée, la demande de reconsidération obligatoire du 22 avril 2013 n'aurait pu avoir pour objet que la constatation de cette nullité.

En tant qu'elle visait la décision du 31 octobre 1980, ladite demande de reconsidération n'était pas davantage recevable. En effet, elle visait à obtenir du département qu'il examine la légalité des constructions au regard de la situation actuelle, eu égard notamment à l'écoulement du temps. Le département a statué sur cette question dans sa décision préalable du 10 septembre 2012 (voir dans cette décision sa référence à la demande introduite par l'intéressé devant la CFA le 29 novembre 2011 dans laquelle est soulevé ce grief). Comme exposé ci-dessus, cette décision pourra être contrôlée à l'occasion d'un recours ultérieur.

Une demande de reconsidération ne peut avoir pour but de contourner l'absence temporaire d'une voie de droit. En particulier, elle ne peut tendre à modifier une organisation des voies de recours expressément prévue par une règle de coordination des procédures, soit en l'espèce, par l'art. 4a ODFR.

La demande de reconsidération du 22 avril 2013 était en conséquence irrecevable.

c. Selon l'art. 49 al. 1 et 2 LPA, l'autorité compétente peut sur demande constater par une décision l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations fondés sur le droit public. Elle donne suite à une demande en constatation si le requérant rend vraisemblable qu'il a un intérêt juridique personnel et concret, digne de protection.

La demande du recourant du 22 avril 2013 visant à faire constater la péremption du droit de l'autorité d'exiger la démolition des constructions visées était irrecevable. En effet, selon la jurisprudence, le justiciable qui dispose d'une voie de recours pour faire valoir ses droits ne dispose pas d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 49 al. 2 LPA (ATF 137 II 199 ;

Thierry TANQUEREL,

- 11/12 - A/2041/2013 op. cit., p. 282, n. 820). Le droit d'obtenir une décision constatatoire est ainsi subsidiaire à la possibilité d'obtenir une décision formatrice (ibidem).

En l'espèce, les arguments soulevés par le recourant dans sa demande de constatation pourront tous être examinés dans le cadre d'un éventuel recours contre la décision de la CFA, objet de la procédure principale.

Sa demande en constatation était en conséquence irrecevable, ce qu'auraient dû constater tant le département dans sa décision du 17 mai 2013 que le TAPI dans son jugement du 15 novembre 2013. 11) Au vu de ce qui précède, la décision du département du 19 février 2013 sera déclarée nulle. Le recours sera rejeté pour le surplus par substitution de motifs.

La cause sera renvoyée à la CFA pour qu'elle statue sur la procédure principale. 12) Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe. Aucune indemnité ne lui sera par ailleurs allouée (art. 87 LPA).

* * * * *

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