

GE_GERICHTE ATA/818/2023 vom 9. August 2023

GE Cour de justice, 2023-08-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_818_2023

FR: GE_GERICHTE ATA/818/2023 du 9 août 2023

IT: GE_GERICHTE ATA/818/2023 del 9 agosto 2023

Regeste

Résumé: Recours contre un jugement du TAPI reportant de deux ans les échéances fixées par le département du territoire pour la remise en état des parcelles agricoles sur lesquelles sont exploitées une gravière et des installations de tri et de recyclage de déchets. Ces activités et installations, non conformes à la zone agricole, ne reposent pas sur une autorisation formelle des autorités compétentes, mais sur une simple tolérance. Les conditions de validité de l'ordre de remise en conformité sont réalisées et la solution retenue par le TAPI tient compte des circonstances particulières du cas d'espèce, en particulier de la tolérance des autorités durant plus de 20 ans pour des motifs d'intérêt public et de la longue procédure de modification de zone qui n'a finalement pas abouti. Rejet du recours.

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 - LOJ - E

E. 2

Le litige porte sur le bien-fondé du jugement du TAPI du 22 février 2023 qui a reporté de deux ans les échéances fixées dans la décision du 1er octobre 2021, confirmée pour le surplus.

E. 3

À titre préalable, la recourante sollicite que la chambre de céans procède à une audition des parties, entende des témoins et mette en œuvre une expertise afin d'analyser les effets que causerait une interruption de son activité sur elle-même et sur E_____.

E. 3.1

Le droit d'être entendu, 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), comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il y soit donné suite (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 127 I 54 consid. 2b). Ce droit ne s'étend toutefois qu'aux éléments pertinents pour décider de l'issue du litige et n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 131 I 153 consid. 3). En outre, le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 134 I 140 consid. 5.3).

E. 3.2

En l'occurrence, la recourante a eu l'occasion de produire toutes pièces utiles et de faire valoir ses arguments par écrit devant le TAPI, lequel a en outre procédé à des mesures d'instruction, puis devant la chambre de céans. Cette dernière dispose d'un dossier complet et en état d'être jugé. Les actes d'instruction demandés par la recourante afin de déterminer précisément les conséquences d'une interruption de ses activités ne sont pas susceptibles d'apporter des éléments conduisant à une issue différente du litige, compte tenu des intérêts publics en jeu (cf. consid. 5.5). Dans ces conditions, la demande d'instruction de la recourante ne s'avère pas nécessaire, de sorte qu'il n'y sera pas donné suite.

- 17/30 - A/3773/2021

E. 4

décembre 2017 consid. 2.1 et les références citées). Il ne suffit pas que l'acte querellé ait des effets juridiques, encore faut-il que celui-ci vise des effets juridiques. Sa caractéristique en tant qu'acte juridique unilatéral tend à modifier la situation juridique de l'administré par la volonté de l'autorité, mais sur la base de et conformément à la loi (ATA/1148/2022 du 15 novembre 2022 consid. 2b ; ATA/1656/2019 précité consid. 2c ; ATA/385/2018 précité consid. 4c). La décision a pour objet de régler une situation juridique, c'est-à-dire de déterminer les droits et obligations de sujets de droit en tant que tels. Ce critère permet d'écarter un certain nombre d'actes qui ne constituent pas des décisions, comme les actes matériels, les renseignements, les recommandations ou les actes internes de l'administration (Benoît BOVAY, op. cit., p. 339 ss). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, en droit public, la notion de décision au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est

- 18/30 - A/3773/2021 destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (ATF 135 II 328 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_282/2017 précité consid. 2.1). La notion de décision implique donc un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré. De simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (arrêts du Tribunal fédéral 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2). Dans tous les cas, la notion de décision administrative se définit comme un acte de souveraineté qui règle de façon impérative et contraignante une situation concrète soumise au droit administratif, soit en créant des droits et des obligations, soit en constatant l'existence ou l'inexistence. En d'autres termes, la notion de décision vise d'une manière générale toute mesure que prend une autorité dans un cas concret en vue de produire un certain effet juridique (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, p. 269, n. 784 ; ATF 135 II 38 ; ATF 126 II 300 ; ATF 125 I 313). Selon la jurisprudence, on doit assimiler à la décision finale les décisions partielles qui statuent définitivement sur une question de fond sans mettre fin au litige. Par exemple, une décision statuant sur le principe de l'expropriation, avant la décision globale sur l'estimation du terrain en cause ; la décision qui concerne un élément du revenu imposable avant la taxation globale ou encore la décision rejetant l'action envers l'un des deux consorts formant une société simple (Benoît BOVAY, op. cit., p. 357 s. et les références citées ; ATA/1672/2019 du 12 novembre 2019 consid. 3c).

E. 4.1

Selon l'art. 4 LPA sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (al. 1 let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (al. 1 let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (al. 1 let. c). Sont également considérées comme décisions les décisions incidentes, les décisions sur réclamation ou recours, les décisions prises en matière de révision et d'interprétation (al. 2). Lorsqu'une autorité rejette ou invoque des prétentions à faire valoir par voie d'action judiciaire, sa déclaration n'est pas considérée comme une décision (al. 3). Lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision (al. 4). Cette disposition définit la notion de décision de la même manière que l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA - RS 172.021 ; Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2015, p. 101).

E. 4.2

Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (arrêt du Tribunal fédéral 2C_282/2017 du

E. 4.3

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (ATA/1148/2022 du 15 novembre 2022 consid. 2b ; ATA/1656/2019 du 12 novembre 2019 consid. 2b et les références citées), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (arrêts du Tribunal fédéral 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.2 ; 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; ATA/142/2023 du 14 février 2023 consid. 4c ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 279 ss n. 783 ss).

E. 4.4

Selon l'art. 1 LGEA, cette loi s'applique aux exploitations à ciel ouvert de gravier, sable et argile (ci-après : gravières ; al. 1). Elle régit également le remblayage des gravières après exploitation (ci-après : décharges contrôlées),

- 19/30 - A/3773/2021 ainsi que les travaux inhérents à l'affectation et au réaménagement futurs des terrains (al. 2). À teneur de son art. 2, la LGEA a pour but de planifier l'extraction des matériaux nécessaires aux constructions et aménagements publics et privés en vue d'une utilisation rationnelle du territoire et des ressources naturelles (al. 1 let. a), de garantir un approvisionnement du canton en gravier, sable et argile indigènes en quantité et diversité suffisantes, compatible avec le principe du développement durable (al. 1 let. b), de veiller à un remblayage des gravières par des matériaux inertes dans le respect des dispositions de la législation fédérale et de la législation cantonale en matière de gestion des déchets (al. 1 let. c). La poursuite de ces objectifs doit, en particulier, tenir compte de la nécessité de ne porter atteinte ni aux zones de protection des eaux souterraines, ni aux

nappes d'eau qui sont en liaison directe avec un cours d'eau et d'empêcher toute ouverture de gravière au-dessous du niveau des nappes souterraines exploitées (al. 2 let. a), de préserver les zones d'habitation, les zones viticoles, de bois et forêts, les sites et les paysages dignes d'intérêt et les biotopes d'importance régionale et locale, de toute exploitation (al. 2 let. b), d'assurer la sécurité de la circulation sur la voie publique et d'y limiter les nuisances dues au bruit ou à la pollution de l'air, en relation avec le trafic des camions provoqué par l'exploitation des gravières (al. 2 let. c). Afin de garantir le respect de ces buts, l'art. 3 LGEA prévoit que l'exploitation des gravières et décharges contrôlées est subordonnée à l'élaboration d'un plan directeur des gravières (let. a), à l'adoption d'un plan d'affectation, dit « plan d'extraction » (let. b), à l'octroi d'une autorisation d'exploiter (let. c). Conformément à l'art. 8 LGEA, nul ne peut ouvrir une gravière avant que le département n'ait délivré une autorisation d'exploiter (al. 1). Cette autorisation porte sur la phase d'extraction et de traitement des matériaux (al. 2 let. a) ; la phase d'exploitation de la décharge pour matériaux inertes (remblayage ; al. 2 let. b) ; la phase de remise en état des lieux (al. 2 let. c). L'art. 11 LGEA précise que l'autorisation comprend notamment la durée maximum de l'exploitation. Elle peut être assortie de conditions et de charges conformes au plan d'extraction et au résultat de l'étude ou de la notice d'impact. Les art. 23 let. e et 24 LGEA permettent au département, en cas de violation par le propriétaire ou l'exploitant des obligations leur incombant en vertu de la présente loi, d'ordonner la remise en état des lieux ou la réparation d'un bien naturel ou environnemental lésé.

E. 4.5

Selon l'art. 1 LGD, cette loi a pour but de régler la gestion de l'ensemble des déchets résultant d'activités déployées sur le territoire du canton ou éliminés à Genève, à l'exclusion des déchets radioactifs. Elle constitue la loi d'application

- 20/30 - A/3773/2021 des dispositions prévues en matière de déchets de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (loi sur la protection de l'environnement, LPE - RS 814.01) et de ses ordonnances d'application. Conformément à l'art. 3 LGD, sont qualifiés de déchets au sens de cette loi, toutes les choses provenant de l'activité ménagère, artisanale, commerciale, industrielle ou agricole dont le détenteur se défait ou dont l'élimination est commandée par l'intérêt public (al. 1). Sont notamment qualifiés de déchets de chantier, les déchets provenant des travaux de construction, de transformation, de démolition ou d'excavation de matériaux non pollués (al. 2 let. d). On entend par élimination des déchets leur tri, leur recyclage, leur valorisation, leur neutralisation ou leur traitement. Les stockages provisoires et définitifs sont assimilés à l'élimination. Ne sont pas considérés comme élimination la collecte et le transport (al. 4). On entend par installations d'élimination de déchets toutes choses mobilières ou immobilières ainsi que leurs parties intégrantes et accessoires destinées à l'élimination des déchets (al. 5). L'art. 19 al. 1 LGD prévoit qu'aucune installation d'élimination des déchets ne peut être créée, modifiée ou transformée sans faire l'objet d'une autorisation d'exploiter prévue par la présente loi. En application de l'art. 38 LGD, lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi, des règlements qu'elle prévoit ou des ordres donnés en application de ces dispositions légales ou réglementaires, le département peut ordonner, notamment, la remise en état, la réparation et la modification d'une installation ou d'un bien naturel ou environnemental lésé (let. e), la suppression ou la démolition d'une installation (let. f), toutes mesures nécessaires à la réhabilitation d'un bien naturel ou environnemental lésé (let.

g).

E. 4.6

En l'espèce, dans son courrier du 21 juillet 1993, le DETA s'est déclaré « disposé » à une prolongation des autorisations, tout en exposant très clairement que de nouveaux délais seraient définis ultérieurement, dès que le DALE aurait statué sur la requête en autorisation de construire DD 1_____, d'entente avec les autorités communales. Ainsi, contrairement à ce que soutient la recourante, cette missive n'admet pas, sur le principe, le renouvellement des autorisations demandées. Elle contient une simple information lui précisant que de nouvelles échéances pourraient être fixées ultérieurement, sans viser des effets juridiques. Elle n'a donc en aucun cas réglé la situation concrète de la recourante, de manière impérative et contraignante, et n'a pas tendu à modifier sa situation juridique, ni à constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits. Elle n'est donc pas une décision « partielle » qui admettrait le renouvellement des autorisations d'exploiter une gravière.

- 21/30 - A/3773/2021 À toutes fins utiles, la chambre de céans rappellera que toute exploitation d'une gravière est subordonnée à l'octroi d'une autorisation d'exploiter, laquelle porte notamment sur la phase de remise en état des lieux et doit mentionner la durée maximum de l'exploitation, de sorte qu'il n'est pas plausible que le DETA ait pu admettre « le principe » d'un renouvellement sans fixer les délais requis. De plus, l'autorisation délivrée par le DALE le 15 janvier 1996 a été annulée par décision de la commission de recours du 3 septembre 1996, annulation confirmée en dernier lieu par arrêt du Tribunal fédéral du 13 février 1998. Il sera également rappelé que le courrier du 21 juillet 1993 répondait à celui de la recourante du 29 juin 1993, sollicitant la prolongation des autorisations délivrées en 1983 et 1986, pour une durée de cinq ans, « soit jusqu'en 1999 ». Une éventuelle prolongation serait donc de toute façon arrivée à échéance cette année-là. Qui plus est, l'intéressée a reçu en 1983 des autorisations d'exploiter une gravière sur les parcelles nos 85, 86 et 87, avec remise en culture de l'ensemble des terrains en 1990 pour la parcelle n° 85 et en 1994 pour les parcelles nos 86 et 87. Par avenants de 1985 et 1986, elle a été autorisée à étendre ses activités sur une partie des terrains contigus, respectivement à utiliser une station mobile de lavage, sans prolongation desdits délais. Or, elle ne s'en est pas tenue à ces autorisations, puisqu'elle a étendu ses activités à la gestion et au recyclage de déchets minéraux provenant des chantiers, sans jamais avoir obtenu les autorisations requises. Partant, comme déjà relevé par la chambre de céans (ATA/657/2018 du 26 juin 2018) et le Tribunal fédéral (1C_673/2019 du 6 avril 2020), la poursuite de l'exploitation de la gravière sur le site de « G_____ » reposait sur une simple tolérance de la part du DETA, qui n'a pas renouvelé l'autorisation de 1983. Il en va de même de l'activité de recyclage de déchets de chantiers sur les mêmes parcelles, qui n'a jamais été formellement autorisée. C'est donc à bon droit que le TAPI a considéré que le courrier du 21 juillet 1993 ne pouvait être qualifié de décision. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner si les conditions d'une révocation sont réalisées.

E. 5

La recourante conteste la validité de l'ordre de remise en état. Elle considère que les autorités ont créé, par des promesses et leur comportement, des conditions telles qu'elles seraient liées par la bonne foi. Elle estime en outre que la décision litigieuse est disproportionnée, que son intérêt privé au maintien de l'activité, reconnue d'intérêt public,

doit l'emporter sur l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit et à un retour à l'agriculture des parcelles soustraites à cette activité depuis plusieurs décennies déjà.

E. 5.1

Selon l'art. 16 loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), 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

- 22/30 - A/3773/2021 différentes fonctions de la zone agricole (al. 1). Il importe, dans la mesure du possible, de délimiter des surfaces continues d'une certaine étendue (al. 2). À teneur de 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 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'après l'art. 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (al. 2 let a) ; le terrain est équipé (al. 2 let b). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (al. 3).

E. 5.2

À Genève, l'art. 20 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) précise que 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 les conditions fixées par les art. 34 ss de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1) (let. c). Il ressort pour le surplus de l'art. 1 al. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) que, sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation, notamment un bâtiment locatif, industriel ou agricole, une villa, un garage, un hangar, un poulailler, un mur, une clôture ou un portail (let. a) ; modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (let. b) ; modifier la configuration du terrain (let. d) ; aménager des voies de circulation, des places de parcage ou une issue sur la voirie publique (let. e). Conformément à l'art. 129 LCI, dans les limites des dispositions de l'art. 130, le département peut ordonner, à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses les mesures suivantes : la suspension des travaux (let. a) ; l'évacuation (let. b) ; le retrait du permis d'occupation (let. c) ; l'interdiction d'utiliser ou d'exploiter (let. d) ; la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (let. e).

- 23/30 - A/3773/2021 L'art. 130 LCI prévoit que ces mesures peuvent être ordonnées par le département lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi, des règlements qu'elle prévoit ou des

autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires.

E. 5.3

Par mesures administratives sont visées les actions que les autorités administratives ordonnent, par des décisions, voire exécutent (ou font exécuter par des tiers), aux fins de rétablir le respect de la légalité. Le but de ces mesures est donc correcteur et non répressif. Leur prononcé, du même coup, ne dépend pas de conditions tenant à la personne du constructeur, telles que sa faute (Nicolas WISARD, Samuel BRÜCKNER, Milena PIREK, constructions illicites, in DC 2019, p. 213 ; ATA/565/2023 du 30 mai 2023 consid. 10.3).

E. 5.4

Depuis l'arrêt du Tribunal fédéral précisant que la prescription trentenaire ne s'applique pas hors de la zone à bâtir (ATF 147 II 309), quatre conditions cumulatives sont nécessaires pour un ordre de remise en état à savoir : - 1° l'ordre doit être dirigé contre le perturbateur ; - 2° les installations en cause ne doivent pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation ; - 3° 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 ; - 4° 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 et les références citées). Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel ; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte. Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé. S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (arrêt du Tribunal fédéral 1C_197/2021 du 12 novembre

- 24/30 - A/3773/2021 2021 consid. 2.1.1 et les nombreuses références citées ;
ATA/565/2023 du 30 mai 2023 consid. 10.2).

E. 5.4.1

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 ; 137 II 182 consid. 3.6.2). En outre, le principe de la bonne foi commande aux autorités comme aux particuliers de s'abstenir, dans les relations de droit public, de tout comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_934/2022 du 22 mars 2023 consid. 6.3.1). 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 l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes

déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore 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 que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 131 II 627 consid. 6.1). Une violation du principe de la bonne foi n'est réalisée que lorsque la modification du droit porte atteinte aux droits acquis en contredisant, sans raisons valables, des assurances précédemment données par le législateur, ou lorsqu'une modification est décidée de façon imprévisible dans le dessein d'empêcher l'exécution d'un projet qui serait réalisable (ATF 108 Ib 352 consid. 4b/bb ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_956/2016 du 7 avril 2017 consid. 5.1) Il découle de ce principe que l'administration et les administrés doivent se comporter réciproquement de manière loyale (ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; 129 I 161 consid. 4). En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré. Elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 129 I 161 consid. 4 ; 129 II 361 consid. 7.1). En outre, les décisions de l'administration ainsi que les déclarations et comportements des parties à un rapport de droit public, sont soumises au principe de la confiance. Leur sens doit rester conforme à ce que le destinataire a été en mesure de comprendre - ce qu'il pouvait et devait raisonnablement comprendre - selon le texte, sa motivation et, plus largement, l'ensemble des circonstances qui ont entouré leur élaboration, dont par exemple la correspondance échangée ; cependant le principe de confiance crée une obligation réciproque. Ainsi, une - 25/30 - A/3773/2021 attention adéquate peut être exigée de l'administré (ATF 115 II 415 consid. 3a ; 107 Ia 193 consid. 3c et les réf. citées).

E. 5.4.2

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). Les critères de l'aptitude et de la subsidiarité sont particulièrement concernés lorsqu'un ordre de démolition est envisagé. Ils impliquent en effet de déterminer si une - ou plusieurs - autre mesure administrative pourrait être préférée, cas échéant en combinaison (ATA/463/2021 du 27 avril 2021). La proportionnalité au sens étroit implique une pesée des intérêts. C'est à ce titre que l'autorité renonce à ordonner la remise en conformité si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle. Donner de l'importance aux frais dans la pesée des intérêts impliquerait de protéger davantage les graves violations et mènerait à une forte et inadmissible relativisation du droit de la construction. C'est pourquoi il n'est habituellement pas accordé de poids particulier à l'aspect financier de la remise en état (ATA/565/2023 du 30 mai 2023 consid. 11.1 ; Vincent JOBIN, Construire sans autorisation - Analyse des arrêts du Tribunal fédéral de 2010 à 2016, VLP- ASPAN, Février 1/2018, p. 16 et les références citées). 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_60/2021 du 27 juillet 2021 consid. 3.4.2 confirmant l'ATA/1304/2020 du 15 décembre 2020 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_233/2014 du 23 février 2015 consid. 4). Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a ; ATF 111 Ib 213 consid. 6b et la jurisprudence citée). L'intérêt privé de pouvoir continuer à profiter de constructions et d'utilisations illégales en dehors de la zone à bâtir ne pèse pas lourd (ATF 147 II 309 consid. 5.6 ; ATA/565/2023 du 30 mai 2023 consid. 10.2). De manière générale dans l'examen de la proportionnalité, les intérêts des propriétaires sont, à juste titre, mis en retrait par rapport à l'importance de préserver la zone agricole d'installations qui n'y ont pas leur place. Le Tribunal fédéral a déjà énoncé concernant le canton de Genève, que « s'agissant de

- 26/30 - A/3773/2021 constructions édifiées dans la zone agricole dans un canton déjà fortement urbanisé où les problèmes relatifs à l'aménagement du territoire revêtent une importance particulière, l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit l'emporte sur celui, privé, du recourant à l'exploitation de son entreprise sur le site litigieux » (arrêt du Tribunal fédéral 1C_446/2010 du 18 avril 2011 consid. 5.1.1 et les références citées ; ATA/1370/2018 du 18 décembre 2018 consid. 10 ; ATA/303/2016 du 12 avril 2016 consid. 9).

E. 5.5

En l'occurrence, l'ordre de mise en conformité est bien dirigé contre la perturbatrice, soit la recourante qui exploite sans droit les parcelles et installations concernées. Les aménagements en cause n'ont pas été autorisés en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation, étant rappelé que l'exploitation d'une gravière a été permise sur les parcelles litigieuses jusqu'en 1994 seulement et que l'autorisation de construire un radier et une installation fixe de recyclage, de concassage et de lavage de matériaux a été annulée à l'issue des procédures judiciaires. Enfin, aucune installation d'élimination des déchets ne peut être créée, modifiée ou transformée sans faire l'objet d'une autorisation d'exploiter, que la recourante ne prétend pas avoir obtenue, ni même demandée. Les constructions et installations illicites se trouvent en zone agricole, de sorte que la prescription trentenaire ne leur est pas applicable, selon l'arrêt du Tribunal fédéral ATF 147 II 309 précité. La motion (21.4334) déposée au Conseil fédéral le 12 octobre 2021 par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national visant à charger le Conseil fédéral de soumettre au Parlement fédéral des bases légales afin que, en cas de construction illégale hors de la zone à bâtir, l'obligation de rétablir la situation conforme au droit s'éteigne après 30 ans, n'y change rien. Le dossier ne comporte aucune pièce émanant de l'État de Genève, attestant qu'une quelconque promesse aurait été donnée à la recourante quant à la poursuite ou au développement de ses activités. La volonté des autorités cantonales de régulariser sa situation ne peut pas être interprétée comme l'assurance de pouvoir indéfiniment continuer des activités incompatibles avec la zone. La recourante savait, depuis 1998, que son exploitation reposait sur une simple tolérance des autorités et que sa conformité au droit requerrait l'adoption d'une loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune, laquelle devait d'abord être votée par le Grand Conseil, cas échéant être acceptée en cas de référendum. Ainsi, la procédure de modification de zones, la présentation d'une motion au législateur cantonal et l'élaboration d'un projet de loi ne pouvaient en aucun cas être considérées comme des assurances

données par l'autorité intimée, l'intéressée sachant au contraire pertinemment que sa situation était précaire et que le Conseil d'État ne pouvait décider seul d'un déclassement.

- 27/30 - A/3773/2021 La recourante, qui a poursuivi l'exploitation d'une gravière qu'elle savait illégale depuis 1998 et qui a étendu ses activités au recyclage et au traitement de déchets de chantier sans la moindre autorisation, ne peut se prévaloir des investissements que ses activités ont nécessités et qui au demeurant lui ont permis de se développer et de réaliser un chiffre d'affaires. Enfin, l'autorité intimée n'a pas adopté de comportement contradictoire à son endroit ni ne lui donné de renseignements erronés. Certes, elle a toléré les activités en cause pour des motifs d'intérêt public, aussi longtemps que la procédure de modification des limites de zones était en cours et a renoncé à ordonner une mesure de remise en état tant que toutes les voies légales n'étaient pas épuisées afin de permettre le changement de zones des terrains concernés. Suite au résultat du référendum du 29 novembre 2020, elle a toutefois immédiatement fait part à la recourante de son intention d'exiger la mise en état des parcelles. Partant, les autorités cantonales n'ont jamais donné de garanties pouvant engager leur bonne foi et les prétendus changements d'avis de la commune dont se prévaut la recourante ne sont pas propres à lier les autorités cantonales. Enfin, il n'est pas contesté que les terrains visés par la décision de remise en état se situent en zone agricole et que les activités et installations de la recourante ne sont pas conformes à ladite zone. Elles ne sont autorisées ni sous l'angle de la LGEA, ni sous celui de la LGD. En outre, la régularisation de ces exploitations à l'emplacement litigieux n'est plus envisageable, la population genevoise ayant refusé en novembre 2020 de déclasser ces terrains en ZIA. Ainsi, du point de vue de la proportionnalité, l'ordre de mise en état est la seule mesure permettant de remédier à la situation illégale et de rendre les terrains en question à l'agriculture. Aucune autre mesure moins incisive ne permettrait d'atteindre cet objectif, la mise en état est donc nécessaire. L'intérêt public au respect du principe de la légalité et la sécurité du droit à voir rétablie une situation conforme au droit, l'intérêt public majeur à la préservation des zones agricoles, le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, de rang constitutionnel, l'intérêt de la commune et de ses habitants à la cessation de cette situation illicite qui engendre d'importantes nuisances depuis des décennies, et la volonté populaire de ne pas pérenniser l'exploitation litigieuse ne permettent pas de tolérer indéfiniment l'exploitation illégale. Ces intérêts l'emportent sur les intérêts privés de la recourante à pouvoir continuer ses activités, sur celui de ses employés, et sur l'éventuel intérêt public au maintien de l'exploitation, et justifient le dommage que causera la mise en état exigée de la recourante. À cet égard, il sera rappelé que l'intérêt privé de pouvoir continuer à profiter de constructions et d'utilisations illégales en dehors de la zone à bâtir est qualifié de faible selon la jurisprudence. Par conséquent, l'ordre de mise en état est parfaitement justifié et sera confirmé dans son principe.

- 28/30 - A/3773/2021 L'argumentation de la recourante relative à l'existence d'un prétendu contrat de planification ne saurait être suivie. Comme constaté précédemment, les autorités cantonales ne se sont aucunement engagées à pérenniser ses activités, ni n'ont adopté une attitude lui permettant de penser qu'elle pourrait continuer son exploitation, en l'absence de toute autorisation, si la procédure de déclassement n'aboutissait pas. Partant, la recourante ne peut pas exiger que l'autorité intimée lui trouve une parcelle de remplacement conforme à son activité de recyclage et d'une taille équivalente avant d'ordonner la remise en état des terrains visés par la décision du 1er octobre 2021. Enfin, la recourante s'oppose aux délais impartis pour ladite remise en état. Elle ne saurait être suivie. Le TAPI a, en effet, dûment

pris en considération sa situation exceptionnelle, le fait que ses activités illégales ont été tolérées durant plus de 20 ans, malgré les contestations régulières de la commune, pour des motifs d'intérêt public lié au recyclage et au traitement des déchets, jusqu'à l'issue de la longue procédure de modification de zones qui n'a finalement pas abouti. Cette instance s'est livrée à une pesée détaillée et pondérée de l'ensemble des intérêts en présence et a tenu compte des démarches bien avancées en vue de déplacer les activités de la recourante sur la parcelle n° 4'629 de la commune de K_____. Depuis son jugement, les démarches pour le déplacement des activités à K_____ se sont poursuivies, avec la signature de la promesse du droit de superficie avec la FTI les 22 mai et 12 juin 2023, suivie du dépôt du dossier d'autorisation de construire le 26 juin 2023. Si cette dernière est accordée, le droit de superficie pourra être finalisé rapidement et la recourante pourra entreprendre le chantier de construction afin d'aménager le périmètre. Elle a elle-même déclaré qu'elle devrait être en mesure de démarrer ses nouvelles activités à K_____ au début de l'année 2025, ce qui est corroboré par les déclarations du directeur général de la FTI devant le TAPI le 19 mai 2022, ayant fait état d'une mise en exploitation envisageable à fin 2024. Ainsi, la recourante, qui doit uniquement renoncer à reprendre de nouveaux déchets à partir du 31 décembre 2023, pourra continuer à traiter les matériaux déjà présents sur le site actuel jusqu'au 31 décembre 2024, moment auquel elle devrait pouvoir commencer son exploitation sur le nouveau site. Si au contraire l'autorisation sollicitée ne devait pas être accordée ou faisait l'objet d'un recours, les activités de la recourante seraient alors davantage touchées, puisqu'elle n'aurait plus le droit de traiter des matériaux. Cela étant, il convient de garder à l'esprit que la tolérance dont elle a bénéficié pendant près d'un quart de siècle ne saurait perdurer jusqu'à ce que d'autres parcelles soient trouvées et aménagées, alors qu'il est difficile de proposer rapidement des terrains

- 29/30 - A/3773/2021 puisque ceux de la FTI sont généralement attribués pour plusieurs décennies, selon les déclarations de son directeur général devant le TAPI. Rien ne justifie donc de s'écarter de la solution retenue par le TAPI qui tient compte des circonstances particulières du cas d'espèce, soit le report au 31 décembre 2023 de l'interdiction de reprise de nouveaux déchets, et de deux ans des autres termes fixés pour la réalisation des étapes suivantes. Mal fondé, le recours sera rejeté. Le prononcé du présent arrêt rend sans objet la requête en restitution d'effet suspensif.

E. 6

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'500.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA). Il sera alloué une indemnité de procédure de CHF 2'500.- à la commune, qui y a conclu et compte moins de 10'000 habitants, à la charge de la recourante (art. 87 al. 2 LPA ; ATA/1324/2017 du 26 septembre 2017 consid. 6 ; ATA/753/2016 du 6 septembre 2016 consid. 8 et les références citées). * * * * *

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