

GE_GERICHTE A/2827/2008 vom 11. November 2014

GE Cour de justice, 2014-11-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_2827_2008

FR: GE_GERICHTE A/2827/2008 du 11 novembre 2014

IT: GE_GERICHTE A/2827/2008 del 11 novembre 2014

Regeste

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DROIT PUBLIC DES CONSTRUCTIONS ; CONSTRUCTION ET INSTALLATION ; PERMIS DE CONSTRUIRE ; TRAVAUX SOUMIS À AUTORISATION ; ZONE AGRICOLE ; CONFORMITÉ À LA ZONE ; CHOSE JUGÉE ; ORDRE DE DÉMOLITION ; PROPORTIONNALITÉ | Rejet du recours dirigé contre un ordre de remise en état et de démolition, faisant suite à la réalisation de nombreux travaux dans le cadre du développement du manège du recourant, sans que ce dernier ne soit au bénéfice d'une autorisation de construire préalable. Dès lors que l'autorisation de construire a été refusée par le département et que ce refus a été confirmé par un jugement du TAPI, désormais en force, les constructions et installations érigées en zone agricole sont illicites et le département peut exiger le rétablissement d'une situation conforme au droit, tout en respectant le principe de la proportionnalité. | LCI.1 ; LCI.129 ; LCI.130 ; LAT.16 ; LAT.16a ; LAT.24C ; Cst.5

Erwägungen

E. 1

ère section dans la cause M. A_____ représenté par Me Bruno Mégevand, avocat contre DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE L'ÉNERGIE EN FAIT 1) M. A_____ est propriétaire de la parcelle n° 1_____, feuille _____ de la commune de B_____. ![/endif]>![if> Il exploite sur cette parcelle, ainsi que sur les parcelles n° 2_____ et 3_____ dont le propriétaire est M. C_____, le Centre hippique de B_____ SA (ci-après : le manège), dont le but est l'exploitation d'un manège, d'une école d'équitation et de toutes autres activités liées au domaine équestre. Les trois parcelles sur lesquelles est érigé le manège se situent en zone agricole. 2) Le 4 mai 2007, un inspecteur de la police des constructions du département des constructions et des technologies de l'information, devenu depuis lors le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : le département), a constaté lors d'un contrôle sur place que des travaux de terrassement étaient en cours et qu'un carrousel à chevaux avait été mis en place, le tout sans autorisation préalable. ![/endif]>![if> 3) Le 22 mai 2007, la police des constructions a notifié à M. A_____ un ordre d'arrêt de chantier.![endif]>![if> 4) Le 25 juin 2007, le département, ayant relevé que les travaux réalisés sans autorisation consistaient en deux bâtiments affectés à des boxes pour chevaux, un carrousel, ainsi qu'une dalle en béton destinée à recevoir un couvert pour une future zone de stabulation libre, a confirmé sa décision d'arrêt de chantier et invité M. A_____ à déposer une requête en autorisation de construire. Il lui laissait au surplus le soin de poursuivre les démarches entreprises en vue d'une demande de modification de zone.![endif]>![if> 5) Lors d'un nouveau contrôle sur place le 24 juillet 2007, un inspecteur de la police des constructions a constaté que le chemin communal reliant la route de D_____ au chemin de E_____ avait été récemment

réaménagé, sur au moins toute la portion bordant le manège. Des places de parking avaient également été aménagées. La construction de deux nouveaux bâtiments (écuries) sur la parcelle n° 1 _____ avait été achevée. En revanche, l'arrêt des travaux semblait avoir été respecté sur les parcelles n° 2 _____ et 3 _____. ![/endif]>![if> 6) Par requête enregistrée le 18 août 2007 sous le n° DD 4 _____, M. A _____ a sollicité du département la délivrance d'une autorisation de construire lui permettant de transformer son manège par la création de quinze boxes, d'un carrousel et d'un bâtiment de stabulation libre pour chevaux. Seules les parcelles n° 1 _____, dans son intégralité, et n° 3 _____, en partie, étaient concernées par ce projet. ![/endif]>![if> 7) Le 22 août 2007, le département a infligé à M. A _____ une amende administrative de CHF 10'000.- et réitéré son ordre d'arrêt de chantier, assorti de la menace des peines prévues à l'art. 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0), dans la mesure où les travaux illicites avaient été poursuivis en dépit de l'arrêt de chantier prononcé le 22 mai 2007. ![/endif]>![if> Non contestée, cette décision est entrée en force et M. A _____ s'est acquitté du montant de l'amende. 8) Le 17 avril 2008, M. A _____ a adressé au département du territoire de l'époque une demande de renseignements tendant à la modification du régime des zones des parcelles sur lesquelles se trouvait le manège, proposant le passage en zone sportive. Cette demande a été enregistrée sous le n° DR 5 _____. ![/endif]>![if> 9) Le 23 avril 2008, un inspecteur de la police des constructions a procédé à un nouveau contrôle sur place et constaté que des travaux de bétonnage et de revêtement étaient en cours dans l'espace situé entre le bâtiment n° _____ et les nouvelles écuries construites le long de la route de D _____. Il a ordonné sur place l'arrêt immédiat des travaux. ![/endif]>![if> 10) Par décision du 29 avril 2008, le département a infligé à M. A _____ une amende administrative de CHF 20'000.-, compte tenu de la gravité de l'infraction, étant précisé que la totale désinvolture de l'intéressé et sa persistance à faire fi des injonctions du département étaient parfaitement inadmissibles. L'ordre d'arrêt de chantier était par ailleurs maintenu. Les travaux constatés le 23 avril 2008 avaient été entrepris sans autorisation et l'instruction de la requête en autorisation de construire n° DD 4 _____, déposée en vue de tenter de régulariser la situation d'infraction dans laquelle se trouvaient les constructions sises sur la parcelle n° 1 _____, n'était toujours pas terminée. Ces travaux avaient ainsi été engagés illégalement, malgré l'arrêt de chantier ordonné le 22 mai 2007, réitéré le 22 août 2007. Étant donné le non-respect de cette dernière décision, laquelle était assortie de la menace des peines prévues à l'art. 292 CP, l'affaire allait être dénoncée au Procureur général. ![/endif]>![if> 11) Par acte du 2 juin 2008, complété par écriture du 16 juin 2008, M. A _____ a recouru contre la décision précitée auprès du Tribunal administratif, devenu depuis lors la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), concluant à son annulation en tant qu'elle le condamnait au paiement d'une amende administrative de CHF 20'000.-. Ce recours a été enregistré sous le n° de cause A/1948/2008. ![/endif]>![if> 12) Le 2 juillet 2008, le département a refusé de délivrer l'autorisation de construire n° DD 4 _____ sollicitée, ayant pour objet la construction de quinze boxes, d'un carrousel et d'un bâtiment de stabulation libre pour chevaux, ainsi que l'aménagement de places de parking extérieures. L'agrandissement projeté du bâtiment existant excédait largement le seuil légal de 100 m

E. 2

fixée par l'art. 43 al. 3 OAT. Compte tenu de la nature et de l'ampleur des constructions, ainsi que des explications avancées par M. A _____ pour tenter de les justifier, lesquelles avaient passablement varié au cours du temps en fonction de son interlocuteur et des

problématiques et enjeux auxquels il faisait face, il ne faisait pas le moindre doute que son projet n'avait pas pour réel objectif d'assurer le maintien de son entreprise. Il tendait au contraire à développer son manège de façon considérable afin, d'une part, de pouvoir répondre aux besoins d'une clientèle supplémentaire et, d'autre part, d'assurer une compétitivité et un rendement optimaux. En outre, le projet ne consistait pas en un agrandissement mesuré des équipements existants, mais en une adjonction, représentant au moins quatre fois la limite susmentionnée, d'éléments nouveaux et indépendants, soit quinze nouveaux boxes pour chevaux non accolés, pour la plupart, au bâtiment principal ou aux huit boxes existants, un nouveau carrousel pour chevaux et un nouveau bâtiment de stabulation libre, lesquels n'étaient pas admissibles dans le cadre fixé par la loi, dont les conditions n'étaient pas réalisées. C'était ainsi à bon droit que, se fondant sur les préavis défavorables émis par les instances compétentes dans le cadre de l'instruction du dossier, le département avait refusé de délivrer à M. A_____ l'autorisation de construire n° DD 4_____ sollicitée. 32) Le 6 janvier 2014, le juge délégué s'est enquis auprès des parties de l'avancement des procédures en cours, en particulier par-devant le TAPI, ainsi que de l'existence d'éventuels nouveaux éléments de fait pertinents. 33) Le 6 janvier 2014, le département a transmis à la chambre administrative copie du jugement n° JTAPI/937/2013 qui n'avait, à sa connaissance, fait l'objet d'aucun recours et était dès lors en force. Ce jugement confirmait le bien-fondé, du point de vue de la proportionnalité, de l'ordre de remise en état et de démolition du 2 juillet 2008. 34) Le 13 janvier 2014, le département a précisé qu'au vu du jugement n° JTAPI/937/2013, le recours contre sa décision du 2 juillet 2008 ordonnant le rétablissement de la situation initiale d'une partie de la parcelle, ainsi que la démolition d'un certain nombre de constructions, pouvait à présent être tranché en connaissance de cause, ce d'autant qu'une réponse négative avait également été donnée, dans l'intervalle, à la demande de modification de zones n° DD 6_____. 35) Le 31 janvier 2014, M. A_____ a indiqué n'avoir pas recouru contre le jugement du TAPI du 28 août 2013. Il maintenait néanmoins son recours contre la décision du département du 2 juillet 2008 lui ordonnant de démolir diverses constructions nouvelles et transformations apportées aux bâtiments du manège. Bien que l'autorisation de construire lui ait été refusé, l'ordre de démolition ne respectait pas le principe de la proportionnalité. Les travaux avaient apporté une indéniable amélioration à l'aspect extérieur des lieux. Les façades avaient été rénovées, le stationnement des véhicules avait été déplacé, les anciens boxes pour chevaux avaient été remplacés par de nouveaux boxes, intérieurs et extérieurs, répondant aux normes, et le dépôt d'objets hétéroclites à l'extérieur avait pu être supprimé. Il a produit, à l'appui de ses déclarations, des photographies illustrant la modification des lieux. Les anciens boxes pour chevaux avaient été remplacés par des installations répondant aux normes les plus récentes, notamment pourvues de terrasses permettant aux chevaux de sortir librement, conformément aux dispositions légales en matière de protection des animaux. Les travaux entrepris avaient également permis la rénovation des installations obsolètes, parfois dangereuses, qui existaient lorsqu'il avait repris le manège. Le manège de B_____ existait depuis au moins trente ans, ainsi qu'en témoignait une autorisation délivrée en 1983 pour l'agrandissement d'une écurie, mentionnée par le TAPI dans son jugement du 28 août 2013. Les travaux litigieux n'avaient pas pour conséquence de porter atteinte à la zone agricole et ne constituaient qu'une adaptation et extension des bâtiments et installations non affectés à l'agriculture depuis plus de trente ans. L'intérêt privé du recourant à favoriser l'exploitation du manège grâce aux installations et constructions litigieuses primait l'intérêt public. Il

persistait dès lors dans les conclusions de son recours. 36) Le 20 mai 2014, le département a conclu au rejet du recours et indiqué que, du point de vue de la protection du paysage et de la préservation de la zone agricole, intérêts publics indéniables, les travaux litigieux n'avaient, de par leur ampleur, pas apporté une amélioration de l'aspect du manège. Il était en effet rare qu'une construction agrandie s'intègre mieux dans son environnement. Des surfaces conséquentes avaient en outre été imperméabilisées et des surfaces d'assolement avaient été préétablies par les constructions érigées, notamment le parking qui avait été réalisé. La mise aux normes des anciens boxes pour chevaux, même si elle pouvait être opportune du point de vue de la protection des animaux, ne pouvait à elle seule justifier l'ampleur des travaux effectués sans autorisation et ne permettait pas de déroger aux règles fédérales régissant la zone agricole. Si les rénovations réalisées avaient porté sur des installations effectuées légalement, pour autant qu'elles ne furent pas en ruine à l'époque - car cela aurait démontré l'absence de nécessité de leur existence et ne permettrait pas de bénéficier de la garantie de la situation acquise - elles auraient vraisemblablement pu être autorisées. Enfin, l'ancienneté du manège ne permettait pas à son propriétaire d'effectuer des agrandissements conséquents tous azimuts et sans autorisation.!

37) Le 4 juin 2014, le juge délégué a informé les parties que la cause serait gardée à juger dès le 20 juin 2014, délai dans lequel le recourant pouvait exercer son droit à la réplique, mais ne s'est pas manifesté.!

EN DROIT 1) Depuis le 1^{er} janvier 2011, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), l'ensemble des compétences jusqu'alors dévolues au Tribunal administratif a échu à la chambre administrative, qui devient autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 LOJ). !

Les procédures pendantes devant le Tribunal administratif au 1^{er} janvier 2011 sont reprises par la chambre administrative (art. 143 al. 5 LOJ). Cette dernière est ainsi compétente pour statuer. 2) Interjeté en temps utile devant la juridiction alors compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 -aLOJ ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 dans sa teneur au 31 décembre 2010 ; art. 145 al. 1 et 150 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05 dans sa teneur au 2 juillet 2008).!

3) Le recourant ne conteste pas avoir réalisé les travaux litigieux sans être au bénéfice d'une autorisation préalable et n'a pas recouru contre le jugement du TAPI du 28 août 2013 confirmant le refus du département de délivrer l'autorisation de construire n° DD 4_____ y relative. Ce jugement est par conséquent en force. Le recourant ne conteste pas non plus que le manège se trouve toujours en zone agricole, dès lors qu'aucune modification du régime des zones n'est intervenue. Il estime en revanche que l'ordre de remise en état, respectivement de démolition, notifié par le département le 2 juillet 2008, serait contraire au principe de la proportionnalité.!

4) Sur tout le territoire genevois, 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, modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation ou démolir, supprimer ou rebâtir une construction ou une installation (art. 1 al. 1 let. a, b et c LCI). !

5) La teneur des dispositions de la LCI sur les mesures administratives à la date de la décision attaquée, soit le 2 juillet 2008, était identique à la teneur actuelle des art. 129 ss LCI.!

6) a. 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 ordonner, à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses, la suspension des travaux, la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (art. 129 let. a et e et 130 LCI).

b. De jurisprudence constante, pour être valable, un ordre de mise en conformité doit respecter cinq conditions (ATF 111 Ib 213 consid. 6 p. 221 ; ATA/488/2011 du 27 juillet 2011 consid. 5b ; ATA/85/2011 du 8 février 2011 consid. 6 ; ATA/625/2009 du 1^{er} décembre 2009 consid. 10). Premièrement, l'ordre doit être dirigé contre le perturbateur (ATF 114 Ib 44 consid. 2a p. 47 s ; ATF 107 Ia 19 consid. 2a p. 23). Les installations en cause ne doivent ensuite pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation (ATF 104 Ib 301 consid. 5c p. 304 ; ATA/83/2009 du 17 février 2009 consid. 5). Un délai de plus de trente ans ne doit par ailleurs pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux (ATF 107 Ia 121 = JdT 1983 I 299). L'autorité ne doit en outre pas avoir créé chez l'administré concerné, par des promesses, des informations, des assurances ou un comportement, des conditions telles qu'elle serait liée par la bonne foi (ATF 117 Ia 285 consid. 2b p. 287 ; ATA/83/2009 du 17 février 2009 consid. 5 ; Blaise KNAPP, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd., 1991, n. 509 p. 108). Finalement, 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/152/2010 du 9 mars 2010 consid. 5e ; ATA/887/2004 du 16 novembre 2004 consid. 4e).

c. En l'espèce, le recourant ne conteste pas que les quatre premières conditions soient réalisées. Il soutient en revanche que la dernière condition ne serait pas remplie en soulevant le grief de violation du principe de la proportionnalité. 7) a. Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent 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 p. 222 et les références citées).

b. Traditionnellement, le principe de la proportionnalité se compose des règles d'aptitude - qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé -, de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés - et de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 p. 482 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P. 269/2001 du 7 juin 2001 consid. 2c ; ATA/735/2013 du 5 novembre 2013 consid. 11).

c. 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 p. 218 ; ATA/488/2011 du 27 juillet 2011 consid. 5c ; ATA/537/2010 du 4 août 2010 consid. 6).

d. 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/488/2011 du 27 juillet 2011 consid. 5c). 8) a. 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 (art. 16 al. 1 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 (art. 16a al. 1 LAT). b. La zone agricole est destinée à l'exploitation agricole ou horticole. Ne sont autorisées en zone agricole que les constructions et installations qui sont destinées durablement à cette activité et aux personnes l'exerçant à titre principal, respectent la nature et le paysage et respectent les conditions fixées par les art. 34 ss OAT (art. 20 al. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30). c. Le département peut autoriser la rénovation, la transformation partielle, l'agrandissement mesuré ou la reconstruction de constructions ou installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'affectation du sol, dans les limites des art. 24c LAT et 41 à 43 OAT et aux conditions fixées par ces dispositions (art. 27c al. 1 LaLAT). 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 (art. 24c al. 1 LAT). 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 (art. 24c al. 2 LAT). L'art. 24c LAT est applicable aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral (constructions et installations érigées selon l'ancien droit) (art. 41 al. 1 OAT). 9) En l'espèce, comme exposé précédemment, le recourant ne conteste pas avoir érigé sur les parcelles concernées, sans autorisation préalable, les importantes constructions et installations faisant l'objet de la requête en autorisation de construire n° DD 4 _____. Il ne conteste pas non plus que le jugement du TAPI du 28 août 2013 confirmant le refus du département de délivrer ladite autorisation est désormais en force, ni que le manège se trouve toujours en zone agricole. Par conséquent, force est de constater que les terrassements réalisés et l'aménagement de places de parc, ainsi que la construction de deux bâtiments affectés à des boxes pour chevaux, du carrousel pour chevaux, des boxes à chevaux sis au sud-ouest de la parcelle n° 1 _____ et du bâtiment destiné à la stabulation libre n'ont pas été autorisés et ne sont pas autorisables au regard de la législation applicable, notamment des conditions relatives à la construction en zone agricole. En plaçant ainsi l'autorité devant le fait accompli, le recourant devait donc s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe de rétablir une situation conforme au droit, notamment en ordonnant la remise en état, cas échéant la démolition, des constructions et installations litigieuses. De plus, aucun intérêt privé du recourant, en particulier économique, n'est susceptible de l'emporter sur l'intérêt public à rétablir une situation conforme au droit. Enfin, l'ordre de remise en état et de démolition querellé est propre à atteindre le but visé et aucune mesure moins incisive ne permet d'atteindre ce but. 10) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. Un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 LPA). * * * * *

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