

GE_GERICHTE A/2890/2005 vom 24. April 2007

GE Cour de justice, 2007-04-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_2890_2005

FR: GE_GERICHTE A/2890/2005 du 24 avril 2007

IT: GE_GERICHTE A/2890/2005 del 24 aprile 2007

Regeste

; AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ; ZONE AGRICOLE ; CONFORMITÉ À LA ZONE ; PROPORTIONNALITÉ ; TOLÉRANCE(EN GÉNÉRAL) | Annulation de l'ordre d'évacuation et de démolition de divers abris et remises pour animaux édifiés en zone agricole dans la propriété d'un EMS. La présence d'un parc animalier est source de distraction et répond à un intérêt public en améliorant la qualité de vie des personnes placées en institution. | LCI.1 ; LAT.22 ; LAT.24 ; LAT.24A ; LAT.24C ; LaLAT.20 ; LaLAT.27 ; LaLAT.27A

Erwägungen

E. 13

Le 10 mars 2006, les époux C_____ ont saisi la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la commission ou la CCRMC) d'un recours contre le refus du département de délivrer les deux autorisations enregistrées.

E. 14

a. Le même jour, ils ont également saisi le Tribunal administratif d'un recours contre le prononcé de l'amende (cause A/882/2006-TPE), dont ils ont requis l'annulation. M. C_____ avait édifié des cabanes en s'entourant des conseils et contrôles du service vétérinaire cantonal, de sorte qu'il pensait être en conformité avec le règlement. La détention d'animaux ne lui paraissait par ailleurs pas contraire à l'affectation de la zone. Les constructions litigieuses n'avaient pas non plus été réalisées dans un but égoïste ou purement privé ou encore en vue de tirer profit d'une violation de la loi, mais dans la perspective d'une amélioration du fonctionnement de l'EMS, qui était une œuvre d'intérêt social. S'agissant de la construction du chalet, celui-ci ne créait aucune gêne qui contrarierait d'une façon ou d'une autre l'exercice d'un quelconque intérêt public. b. Par décision du Tribunal administratif du 14 mars 2006, la procédure A/882/2006-TPE a été suspendue jusqu'à droit jugé par la commission.

E. 15

Le 16 juin 2006, Mme C_____ est devenue seule propriétaire de la parcelle n° _____, feuille ___ de la commune de X_____.

E. 16

Par deux décisions du 14 juillet 2006, la commission a rejeté les recours des époux C_____.

E. 17

Mme C _____ a recouru au Tribunal administratif le 24 août 2006 contre la décision de la CCRMC confirmant le refus du département de délivrer l'autorisation (cause A/3057/2006-TPE). Elle conclut à son annulation. Le maintien du parc animalier existant était plus important, pour des considérations sociales et sanitaires, que le strict respect des activités conformes à la zone agricole, ce d'autant plus qu'il se trouvait dans un domaine non cultivé, ne portait pas atteinte à l'environnement ou à l'agriculture environnante et, enfin, parce qu'il était destiné au bien-être des résidents de l'EMS et de leur famille.

E. 18

Le 12 septembre 2006, par deux décisions séparées, le Tribunal administratif a prononcé la reprise des procédures précédemment suspendues.

E. 19

Dans une écriture du 4 octobre 2006, le département a repris ses arguments déjà développés dans sa détermination du 15 septembre 2005. Il conclut au rejet des recours. Le département avait refusé de délivrer les deux autorisations sollicitées après instruction des dossiers, les aménagements litigieux n'étant pas autorisables. L'ordre d'évacuation et de démolition s'inscrivait dans le respect du principe de proportionnalité car aucune autre mesure n'était susceptible de rétablir une situation conforme au droit et Mme C _____ n'avait invoqué aucun intérêt prépondérant au respect du droit. S'agissant de l'amende, la réalisation par les époux C _____ des aménagements litigieux en zone agricole, sans aucune autorisation, constituait une faute objectivement grave. Elle l'était également sur le plan subjectif car, le 19 avril 2001, le département avait rendu attentif M. C _____ au caractère illicite des aménagements déjà entrepris sur la parcelle.

E. 20

Un transport sur place a eu lieu le 20 novembre 2006 en présence des parties. En préambule, s'agissant de la décision infligeant une amende au seul M. C _____, Mme C _____ a déclaré succéder à son ex-époux dans cette procédure, ce que le département a approuvé. Le département a indiqué ne pas avoir connaissance d'un projet de redécoupage de la zone agricole. Le conseil de Mme C _____ a indiqué qu'un projet visant à agrandir l'EMS était actuellement à l'étude. La capacité d'accueil serait alors portée à plus de cent. Plusieurs départements étaient intéressés et une procédure de coordination était en cours. Il a encore relevé que le bâtiment actuel était implanté en zone 4B, à l'intérieur d'une zone à la fois agricole et villas, et que les autorités auraient à se pencher sur une modification du plan de zone pour réaliser l'agrandissement projeté. Dans le parc, les participants au transport sur place ont pu constater, dans le prolongement de l'établissement, à savoir dans l'espace qui serait occupé par l'EMS agrandi, la présence de plusieurs bâtiments ou couverts, soit un garage et un local pour les containers, qui n'étaient pas visés par l'ordre de démolition en question. Il y avait également divers abris pour les neuf chèvres et pour le daim subsistant sur la propriété, abris qui étaient visés par l'ordre précité. Le fils de la recourante a indiqué que des cabanes étaient posées sur des plots ou sur des enrochements et qu'elles étaient faciles à démonter. Au fond de la propriété, à côté d'une église, il y avait un enclos en treillis métallique visé par l'ordre de démolition, qui était destiné aux rats laveurs. Le fils de Mme C _____ a expliqué que, ne détenant plus d'animaux de cette famille, l'enclos avait servi à confiner la volaille pendant l'alerte à la grippe aviaire. En face, se trouvaient un couvert pour les deux alpagas femelles (n° 445) et une remise à foin (n° 455), également visés par l'ordre litigieux. En haut du parc, séparées du reste de la propriété par une barrière

et un portail fermant à clef, le juge délégué a pu observer la présence des constructions suivantes : un réduit en bois voué à la démolition, destiné au rangement de mobilier de jardin ; une chambre d'enfant y était entreposée ; un chalet de plain-pied dont le bois était attaqué par la mэрule et qui devait être démoli pour cette raison ; une piscine avec plongeoir ; une cabane faisant office de bar qui devait être démolie elle aussi. Mme C_____ a expliqué ne pas avoir recouru contre l'ordre de démolition relatif au chalet. Après avoir traversé un pré et atteint la partie située à l'extrême limite de la parcelle, au bord du chemin des c_____, en zone villa, le juge délégué a constaté la présence d'un cabanon abritant du matériel de jardin, de même que de machines servant à l'entretien du parc. Ce cabanon était également voué à la démolition ainsi que l'abri pour les émeus, tout à côté.

E. 21

Le 18 janvier 2007, Mme C_____ a indiqué que la piscine existait depuis 1963. Quant au projet d'extension de l'EMS, il faisait l'objet d'une demande de renseignements déposée auprès du département. Le dossier était à l'étude au service de l'aménagement du territoire. Celui-ci devait se déterminer sur la question de savoir s'il convenait d'étendre quelque peu la zone 4B protégée sur laquelle le bâtiment principal avait été construit.

E. 22

Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

E. 23

Les éléments suivants ressortent encore des pièces remises par les parties : Dans un rapport du département de l'action sociale et de la santé (ci-après : le DASS) de juillet 2000 évaluant l'EMS de la Y_____, il était relevé que le parc animalier, propriété de la maison, rencontrait un vif succès auprès des familles et des enfants, encourageant ainsi les visites. Selon un courrier du 15 décembre 2000 de l'office cantonal vétérinaire, M. C_____ est au bénéfice d'une autorisation de détention pour les espèces soumises à autorisation, soit les daims, les alpagas, les émeus, les autruches, les ratons laveurs ; Informé des projets d'agrandissement du parc animalier par l'office vétérinaire cantonal, le département a, le 19 avril 2001, attiré l'attention de M. C_____ sur la nécessité de requérir des autorisations pour toutes installations et sur le fait que ce genre d'installation n'avait pas sa place en zone agricole. EN DROIT 1. Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours sont recevables (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2. Les trois recours n os A/2890/2005, A/882/2006 et A/3057/2006 se rapportant au même complexe de faits et opposant les mêmes parties, ils seront joints sous le n° A/2890/2005, en application de l'article 70 alinéa 1 LPA. 3. A titre liminaire, il sera précisé que Madame C_____ est devenue l'unique propriétaire de la parcelle et s'est déclarée d'accord de reprendre à sa charge l'amende prononcée à l'encontre de son ex-mari. En accord avec le département, celle-ci reste ainsi seule partie à la présente procédure et M. C_____ sera mis hors de cause. 4. La recourante n'a pas recouru contre le refus du département de décerner l'autorisation de construire pour le logement de fonction et, lors du transport sur place, elle a précisé ne pas s'opposer à la démolition de celui-ci. Le litige devant le tribunal de céans porte sur le refus de délivrer l'autorisation pour l'installation de divers abris pour animaux et remises, sur l'ordre d'évacuation et de démolition de ces constructions non autorisées sises sur la parcelle ainsi que sur le prononcé d'une amende

d'un montant de CHF 10'000.-. A. Refus de l'autorisation de construire 5. Selon l'article 1 alinéa 1 lettre a de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), nul ne peut, sur tout le territoire du canton, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation. De même, il n'est pas possible de modifier, même partiellement, le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation sans autorisation (art. 1 al. 1 let. b LCI). 6. a. L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700). b. Ne sont autorisées en zone agricole que les constructions et installations qui sont destinées à cette activité et aux personnes l'exerçant à titre principal et qui respectent la nature et le paysage ainsi que les conditions fixées par les articles 34 et suivants de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT – RS 700.1 ; 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). En l'espèce, les installations litigieuses ne sont pas nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture. Elles ne sont donc pas conformes à la zone agricole, ce que la recourante ne conteste d'ailleurs pas. 7. Il convient d'examiner si les constructions édifiées sur la parcelle de la recourante peuvent bénéficier du régime dérogatoire prévu par les articles 24ss LAT et 27ss LaLAT. 8. a. Une autorisation peut être délivrée hors des zones à bâtir pour une nouvelle construction ou installation ou pour tout changement d'affectation, si l'implantation de cette construction ou installation est imposée par sa destination et qu'elle ne lèse aucun intérêt prépondérant (art. 24 LAT ; art. 27 LaLAT). Selon la jurisprudence, l'implantation d'une construction est imposée par sa destination si elle est justifiée par des motifs objectifs, comme des raisons d'ordre technique, liées à l'économie d'une entreprise ou découlant de la configuration du sol ; les seuls motifs personnels ou financiers ne suffisent pas. Les établissements sans rapport suffisant avec la culture du sol et pouvant trouver leur place dans certaines zones à bâtir, ne sauraient en général bénéficier d'une telle dérogation en zone agricole. Cependant, une dérogation pourrait être éventuellement envisagée, à titre exceptionnel, pour certaines installations qui ne se prêtent pas à un emplacement dans une zone à bâtir (ATA/608/2004 du 5 août 2004). Destinés à l'agrément des utilisateurs des lieux, les abris pour animaux ainsi que les remises ne sont pas des constructions dont l'emplacement est imposé par leur destination en zone agricole. Une dérogation au sens de l'article 24 LAT et 27 LaLAT est dès lors exclue. b. Peuvent également être autorisés, en application de l'article 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 LaLAT). 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 (P. ZEN-RUFFINEN/C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction et expropriation, Berne 2001, pages 273ss, p. 275). En l'occurrence, les constructions ayant été édifiées sans droit, cet article n'est pas applicable. c. Enfin, en vertu de l'article 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. La rénovation de telles constructions ou installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction peuvent être autorisées, pour autant que

les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. Comme vu précédemment, les installations n'ont pas été érigées légalement. Elles ne peuvent dès lors pas bénéficier de la garantie de la situation acquise, prévue à l'article 24c LAT. 9. Les constructions litigieuses ne pouvant être autorisées, ni par voie ordinaire, ni par voie dérogatoire, le département les a, à juste titre, considérées comme contraires à la zone. Le refus de délivrer l'autorisation de construire est dès lors conforme à la loi. B. Ordre d'évacuation et de démolition 10. Reste à examiner si l'ordre d'évacuation et de démolition, prononcé par le département le 19 juillet 2005 et confirmé le 9 février 2006, est fondé. 11. Le département peut ordonner l'évacuation (art. 129 let. b LCI), la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (art. 129 let. e LCI) à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses qui ne sont pas conformes aux prescriptions de la LCI, de ses règlements ou des autorisations délivrées en application des dispositions légales ou réglementaires (art. 130 LCI). Cependant, pour être valable, un ordre de mise en conformité doit, en application des principes de la proportionnalité et de la bonne foi, respecter les conditions suivantes (ATF 111 Ib 221 consid. 6 et jurisprudence citée ; ATA/551/2005 du 16 août 2005 et les références citées) : a. L'ordre doit être dirigé contre le perturbateur (ATF 107 Ia 23). Le perturbateur est celui qui a occasionné un dommage ou un danger par lui-même ou par le comportement d'un tiers relevant de sa responsabilité (perturbateur par comportement), mais aussi celui qui exerce sur l'objet qui a provoqué une telle situation un pouvoir de fait ou de droit (perturbateur par situation ; ATA/179/2006 du 28 mars 2006 et les arrêts cités) ; b. Les installations en cause ne doivent pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation (ATF 104 Ib 304 ; ATA C. du 25 août 1992) ; c. Un délai de plus de trente ans ne doit pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux (ATF 107 Ia 121 = JdT 1983 I 299) ; d. L'autorité ne doit pas avoir créé chez l'administré concerné – par des promesses, des informations, des assurances ou un comportement – des attentes, dans des conditions telles qu'elle serait liée par le principe de la bonne foi (B. KNAPP, Précis de droit administratif, 4ème éd., 1991, n° 509, p. 108 ; ATA L. du 23 février 1993 confirmé par ATF non publié du 21 décembre 1993 ; ATF 117 Ia 287 consid. 2b et jurisprudence citée). En particulier, les installations litigieuses ne doivent pas avoir été tolérées par l'autorité d'une façon qui serait constitutive d'une autorisation tacite ou d'une renonciation à faire respecter les dispositions transgressées (RDAF 1982 p. 450 ; ATA L. du 23 février 1993). La tolérance ne sera toutefois retenue que dans des circonstances exceptionnelles. Ainsi, la passivité de l'autorité qui n'intervient pas immédiatement à l'encontre d'une construction non autorisée n'est en règle générale pas constitutive d'une autorisation tacite ou d'une renonciation à faire respecter les dispositions transgressées. Seul le fait que l'autorité aurait sciemment laissé le propriétaire construire de bonne foi l'ouvrage non réglementaire, ou qu'elle aurait incité le constructeur à édifier un bâtiment, pourrait obliger cette autorité à tolérer ensuite l'ouvrage en question (ATA /573/2005 du 30 août 2005 ; ATA/241/1999 du 27 avril 1999). 12. S'agissant de la piscine, celle-ci existait déjà lors de l'acquisition de la parcelle. La recourante, en sa qualité de propriétaire, est ainsi perturbatrice par situation. Présente en 1963 déjà, soit il y a plus de trente ans, la piscine doit être mise au bénéfice de la prescription trentenaire et le département ne peut plus ordonner sa démolition. 13. Quant aux abris pour animaux et aux remises, ils ont été édifiés alors que la recourante était déjà propriétaire de la parcelle. Elle est ainsi perturbatrice par comportement et par situation. Installées dès 1989, les installations litigieuses ne bénéficient pas de la prescription trentenaire. Elles n'ont pas été tolérées par le département qui, dès qu'il a eu connaissance du projet d'extension de la

surface destinée aux animaux, a immédiatement relevé sa non-conformité avec la zone agricole et la nécessité de requérir des autorisations. Les divers abris et remises n'étant pas compatibles avec la zone de fond considérée, le département peut ordonner le rétablissement d'une situation conforme au droit. 14. Se pose dès lors la question de savoir si la mesure prononcée, soit l'évacuation et la démolition, est compatible avec l'intérêt public et le principe de la proportionnalité. 15. a. Le Tribunal fédéral et le tribunal de céans ont souligné l'importance du maintien de la zone agricole dans le canton de Genève. L'intérêt public au respect de cette zone prévaut ainsi sur l'intérêt privé à maintenir dans une telle zone des constructions qui n'y sont pas destinées (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.83/1993 du 21 décembre 1993, consid. 2b ; ATA/678/2006 du 19 décembre 2006 ; ATA/715/2006 du 25 octobre 2005 ; ATA/551/2005 du 16 août 2005). b. La démolition d'une construction non autorisable n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.627/2003 du 24 décembre 2003). Si l'autorité peut dans certaines circonstances renoncer à ordonner la démolition, il faut toutefois relever qu'en règle générale, les constructions réalisées hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone violent fondamentalement le droit fédéral de l'aménagement du territoire et doivent être démolies (P. ZEN-RUFFINEN/C. GUY-ECABERT, op. cit., p. 426ss, 426-427). Depuis 1979, la recourante exploite sur sa propriété un EMS qui accueille actuellement soixante-huit résidents. La partie de la parcelle n° 2228, classée en zone agricole, est utilisée comme parc d'agrément. Les installations litigieuses sises à cet endroit permettent la présence d'animaux. Or, ces derniers sont source de distraction et rencontrent un vif succès auprès des pensionnaires et de leurs familles comme l'a relevé un rapport du DASS. Ils contribuent ainsi au bien-être des résidents, cela d'autant plus que l'EMS se trouve éloigné de la ville. Les divers abris et remises répondent ainsi, en sus d'un intérêt purement privé, à un intérêt public, en améliorant la qualité de vie de personnes âgées placées en institution. Par ailleurs, la parcelle n'a plus de vocation agricole depuis son acquisition par la recourante en 1978. L'existence de la piscine en 1963 donne même à penser qu'elle a perdu cette vocation depuis plus longtemps encore. La propriété est proche de zones villas et trois des quatre côtés de la partie sise en zone agricole sont bordés par des habitations. Enfin, les constructions litigieuses restent de dimension modeste et sont aisément démontables. Au vu de l'intérêt public présenté par les abris et remises, objets de la présente procédure, ainsi que de la spécificité de la parcelle et de l'absence d'intérêt lésé, tant privé que public, le tribunal de céans considérera qu'il convient de renoncer à leur évacuation et à leur démolition. C. Amende 16. Est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 60'000.- tout contrevenant à la LCI, aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la LCI et aux ordres donnés par le département (art. 137 al. 1 LCI). 17. a. Les amendes administratives sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des amendes ordinaires 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/601/2006 du 14 novembre 2006 ; ATA/543/2006 du 10 octobre 2006 ; ATA/813/2001 du 4 décembre 2001 ; P. MOOR, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. 2, Berne 2002, ch. 1.4.5.5, p. 139s). b. Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (U. HÄFELIN/G. MÜLLER/F. UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5^{ème} éd., Zürich-Bâle-Genève 2006, p. 252, n. 1179). Selon des principes qui n'ont pas été remis en cause, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la

loi (ATA/543/2006 du 10 octobre 2006 ; ATA/451/2006 du 31 août 2006 ; A. GRISEL, *Traité de droit administratif*, vol. 2, Neuchâtel, 1984, pp. 646-648) et jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende (ATA/415/2006 du 26 juillet 2006 et arrêts précités). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès (ATA/281/2006 du 23 mai 2006). Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101 ; ATA/234/2006 du 2 mai 2006). 18. En l'espèce, la décision infligeant la sanction vise l'ensemble des constructions édifiées sans droit. Or, la recourante accepte de procéder à la démolition du logement de fonction qui ne saurait être toléré en zone agricole, et la piscine, qui existait déjà lors de l'acquisition de la propriété, bénéficie de la prescription trentenaire. Restent donc les divers abris et remises qui, comme vu précédemment, répondent à un intérêt public. Pour tenir compte de ces éléments, il convient de réduire le montant de l'amende à CHF 2'000.-. 19. Au vu de ce qui précède, le recours contre le refus de l'autorisation de construire sera rejeté. Le recours contre la décision du département du 19 juillet 2005, confirmée le 9 février 2006, sera partiellement admis. De même, le recours contre la sanction infligée le 9 février 2006 sera partiellement admis. Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante. Un émolument de CHF 1'000.- sera également mis à la charge du département. Une indemnité de procédure de CHF 2'000.- sera accordée à la recourante à la charge de l'Etat de Genève (art. 87 LPA). * * * * *

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