

GE_GERICHTE A/3055/2023 vom 18. März 2025

GE Cour de justice, 2025-03-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_3055_2023

FR: GE_GERICHTE A/3055/2023 du 18 mars 2025

IT: GE_GERICHTE A/3055/2023 del 18 marzo 2025

Erwägungen

E. 3

Le litige a pour objet la conformité au droit des décisions du 12 juillet 2023 refusant de délivrer l'autorisation de construire DD 5_____ et du 21 juillet 2023 ordonnant de rétablir une situation conforme au droit. En vertu de l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) ; les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2). Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3).

E. 4

Le recourant se plaint d'une constatation inexacte et incomplète des faits.

E. 4.1

Le TAPI aurait omis de retenir que le portail et la clôture sont imposés par les caractéristiques de la parcelle et de la villa qui y est construite, car indispensables pour garantir la sécurité des biens et des personnes, en particulier celles des enfants et des animaux se trouvant sur la parcelle, et que leur suppression causerait le départ des actuels locataires et compromettrait la mise à bail future de la maison. Il ressort du jugement, que le recourant cite d'ailleurs, que l'argument a bien été pris en compte mais que le TAPI, qui a jugé ces raisons compréhensibles, les a requalifiées en motifs de convenance personnelle, dépourvus d'effet sur l'application de la loi. Le caractère indispensable des aménagements, que le recourant semble vouloir faire admettre comme un fait, relève en réalité de l'application de la loi, soit de savoir s'ils sont indispensables en l'espèce pour une parcelle en zone agricole, ce qui sera examiné plus loin. Il peut déjà être observé que le risque mis en avant par le recourant que le chien de ses locataires divague et provoque un accident de la circulation vaut pour tous les animaux domestiques et non domestiques circulant dans une zone agricole généralement libre d'obstacles. Quant au risque encouru par les enfants, il existe pour tout lieu de vie (jardins, parcs) ou de déplacement (préaux, trottoirs) en bordure d'une voie de circulation, et il peut être réduit autrement que par la pose de clôtures.

E. 4.2

Le TAPI n'aurait pas tenu compte que l'augmentation des surfaces non naturelles sur le pourtour de la parcelle ne représentait que « 5 m² en 1967 et 2022 » et qu'une réduction symétrique consécutive au rejet du recours n'apporterait aucune plus-value à la zone agricole. Quoi qu'il en soit du pourcentage, celui-ci n'apparaît pas déterminant, comme il

sera vu plus loin, s'agissant de qualifier un aménagement d'indispensable en zone agricole. Le TAPI n'avait ainsi pas à tenir compte de ce fait pour la solution du litige.

E. 4.3

Le TAPI aurait omis de considérer que le rez-de-chaussée et le premier étage auraient été entièrement comptabilisés en SBPu. Le jugement querellé (§ 17) rapporte l'argumentation du recourant sur ce point, savoir que les surfaces ressortaient clairement du courrier de son architecte du 9 mars 2022, que l'augmentation des SBPu + SA en raison de l'escalier extérieur s'élevait à 32.7%, soit un léger dépassement de 2.7%, et que la création de velux en toiture ne pouvait créer de SBPu supplémentaire. Le TAPI analyse soigneusement les notions de SBPu et de SA en relation avec la conservation de l'identité et l'agrandissement d'une construction en zone agricole, et leur application à la maison du recourant (consid. 31 ss), et mentionne un précédent genevois confirmé par le Tribunal fédéral, qui avait exclu de la SBPu car non habitable un galetas de 20 m² situé dans les combles d'une maison (consid. 37). Dans la subsomption, le premier juge observe que le tableau n'a été produit par le recourant qu'après la décision du département, de sorte que ce dernier n'a pas pu se déterminer sur ce point. Cela étant, il souligne les différences entre les plans de la DD 3_____/1 et ceux de la DD 5_____ dans l'agencement des locaux à l'étage et au sous-sol ainsi que dans les jours en façade et la toiture, pour conclure que le respect de la condition de l'identité du bâtiment est douteux. Il estime également que la surface dédiée à une salle de jeux/atelier à la cave n'avait pu être autorisée dès lors qu'elle avait crû de 5.5 m², et qu'elle doit désormais être incluse dans la SBPu. Il ne peut ainsi être conclu que le TAPI n'a tenu aucun compte de l'effet du velux sur la SBPu. La notion de SBPu et son application au bâtiment seront examinés plus loin.

E. 4.4

Enfin, le TAPI n'aurait pas tenu compte du préavis de l'OU selon lequel l'escalier extérieur donnant accès au sous-sol était nécessaire au bon fonctionnement de l'habitation, et permettrait un accès facilité et sécurisé, notamment pour le service du feu, ainsi qu'un chemin de fuite en cas d'urgence. Le jugement (§ 12) a noté ce préavis et le fait que le recourant l'invoquait à l'appui de son recours (§ 15 p. 7). Il n'avait toutefois pas à prendre en compte l'utilité de l'aménagement du moment qu'il était parvenu à la conclusion que l'augmentation maximale de 30% était dépassée. Les faits utiles à la cause ont ainsi été correctement établis par le TAPI.

E. 5

Le recourant se plaint de constatation inexacte et incomplète des faits en lien avec l'abus du pouvoir d'appréciation et la violation de la loi. Le TAPI avait violé les art. 24 ss LAT, soit notamment la garantie de la situation acquise et le droit à une dérogation, en ne tenant pas pour vraisemblable que le portail et la clôture avaient été construits autour de 1960 alors qu'il avait apporté toutes les preuves disponibles à cet effet. Par ailleurs, la demande d'autorisation remplissait les conditions d'une dérogation au sens de l'art. 24c LAT. Le TAPI avait également violé les principes de la bonne foi et de la proportionnalité, sous l'angle notamment de la prescription trentenaire et s'agissant de la remise en état.

E. 5.1

Selon l'art. 1 al. 1 LCI, sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, (a) 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, (b) modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation, (c) démolir, supprimer ou rebâtir une construction ou une installation ; (d) modifier la configuration du terrain, (e) aménager des voies de circulation, des places de parcage ou une issue sur la voie publique ; (f) ouvrir un nouveau puits, (g) abattre un arbre d'une essence protégée.

E. 5.2

Selon 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 (a) la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et (b) le terrain est équipé (al. 2). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (al. 3).

E. 5.2.1

Selon l'art. 14 al. 1 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger.

E. 5.2.2

Sous la note marginale « constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole », l'art. 16a LAT définit comme conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice (al. 1), soit, conformément à ce que précise l'art. 34 al. 1 1^{ère} partie OAT, qui servent à l'exploitation tributaire du sol ou au développement interne. Les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone. Le Conseil fédéral règle les modalités (al. 2). 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).

E. 5.2.3

L'art. 16b LAT prévoit que les constructions et les installations qui ne sont plus utilisées conformément à l'affectation de la zone et qui ne peuvent pas être affectées à un autre usage en vertu des art. 24 à 24e doivent cesser d'être utilisées. Cette interdiction est levée dès que ces constructions ou installations peuvent être réaffectées à un usage conforme à l'affectation de la zone (al. 1). Si l'autorisation est limitée dans le temps ou assortie d'une condition résolutoire, les constructions ou installations doivent être démolies et l'état antérieur rétabli dès que l'autorisation devient caduque (al. 2).

E. 5.2.4

Sous la note marginale « exceptions prévues hors de la zone à bâtir », l'art. 24 LAT prévoit qu'en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si :

- (a) l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination et
- (b) aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

E. 5.2.5

Sous la note marginale « changement d'affectation hors de la zone à bâtir ne nécessitant pas de travaux de transformation », l'art. 24a LAT prévoit que lorsque le changement d'affectation de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir ne nécessite pas de travaux de transformation au sens de l'art. 22 al. 1 LAT l'autorisation doit être accordée aux conditions suivantes : (a) ce changement d'affectation n'a pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement et (b) il ne contrevient à aucune autre loi fédérale (al. 1). L'autorisation est accordée sous réserve d'une nouvelle décision prise d'office en cas de modification des circonstances (al. 2).

E. 5.2.6

Sous la note marginale « activités accessoires non agricoles hors de la zone à bâtir », l'art. 24b al. 1 LAT prévoit que lorsqu'une entreprise agricole au sens de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11) ne peut subsister sans un revenu complémentaire, les travaux de transformation destinés à l'exercice d'une activité accessoire non agricole proche de l'exploitation dans des constructions et installations existantes peuvent être autorisés. L'exigence découlant de l'art. 24 let. a LAT ne doit pas être satisfaite.

E. 5.2.7

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

E. 5.2.8

Sous la note marginale « habitations sans rapport avec l'agriculture, constructions et installations dignes de protection », l'art. 24d LAT prévoit que L'utilisation de bâtiments d'habitation agricoles conservés dans leur substance peut être autorisée à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture (al. 1). Le changement complet d'affectation de constructions et d'installations jugées dignes d'être protégées peut être autorisé à condition que : (a) celles-ci aient été placées sous protection par l'autorité compétente et (b) leur conservation à long terme ne puisse être assurée d'une autre manière (al. 2). Les autorisations prévues par le présent article ne peuvent être délivrées que si : (a) la construction ou l'installation n'est plus nécessaire à son usage antérieur, qu'elle se prête à l'utilisation envisagée et qu'elle n'implique pas une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité, (b) l'aspect extérieur et la structure architecturale du

bâtiment demeurent pour l'essentiel inchangés, (c) tout au plus une légère extension des équipements existants est nécessaire et que tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par le changement complet d'affectation de la construction ou de l'installation sont à la charge du propriétaire, (d) l'exploitation agricole des terrains environnants n'est pas menacée, (e) aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (al. 3).

E. 5.2.9

Sous la note marginale « détention d'animaux à titre de loisir », l'art. 24e LAT prévoit que des travaux de transformation sont autorisés dans les bâtiments et les parties de bâtiments inhabités et conservés dans leur substance s'ils permettent aux personnes qui habitent à proximité d'y détenir des animaux à titre de loisir dans des conditions respectueuses (al. 1).

E. 5.3

Selon l'art. 27C LaLAT, lequel traite des « constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et devenues non conformes à l'affectation de la zone », 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 et 37a LAT et 41 à 43 OAT et aux conditions fixées par ces dispositions (al. 1). Les constructions visées à l'art. 43 OAT sont régies par les normes de la 4^e zone. Les autres constructions existantes sont régies par les normes de la 5^e zone (al. 2).

E. 5.4

Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et 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'aménagement. La date déterminante est en principe celle du 1^{er} juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_491/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.1 et les références citées). L'art. 41 al. 1 OAT précise qu'il s'agit de constructions et installations « érigées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral ». Les possibilités offertes par l'art. 24c LAT ne peuvent être utilisées qu'une seule fois (arrêt du Tribunal fédéral 1C_347/2014 du 16 janvier 2015 consid. 3.5).

E. 5.4.1

Les objets qui peuvent bénéficier de la garantie de la situation acquise en zone agricole au sens de l'art. 24c al. 1 LAT concernent trois périodes successives : (1) ceux qui sont construits avant le 1^{er} juillet 1972, à savoir la date d'entrée en vigueur de l'ancienne législation sur la protection des eaux contre la pollution qui établissait la première séparation officielle entre les secteurs constructibles et non constructibles ; (2) les ouvrages construits jusqu'au 1^{er} janvier 1980, date d'entrée en vigueur de la LAT ; (3) les ouvrages construits depuis lors. Lors de chacune de ces périodes, les règles applicables à la zone agricole ont été modifiées. Ne bénéficient de la garantie de la situation acquise que les ouvrages qui à chaque fois ont été érigés dans le respect des prescriptions du moment. Les constructions illicites sont donc soustraites à toute garantie, même si un rétablissement de

l'état conforme au droit n'a jamais pu être effectué pour des raisons de proportionnalité, de prescription ou de préemption, même si dite construction a été détruite volontairement ou par accident et même si le registre foncier ne fait pas état de la situation (Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, n. 465).

E. 5.4.2

L'art. 24c LAT appréhende aussi le changement d'affectation partielle, à savoir l'utilisation d'une construction à d'autres fins que celles initialement autorisées, mais qui ne diverge pas fondamentalement de l'ancien et qui n'implique pas une destination économique entièrement nouvelle (Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n° 465). La transformation d'une construction ou d'une installation englobe notamment des modifications notables de l'aspect extérieur d'un immeuble existant dont l'affectation n'est cependant pas remise en cause (Heinz AEMISEGGER/Alfred KUTTLER/Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN [éd.], Commentaire de la loi sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 22, p. 18 n. 31). Elle englobe des cas de transformation au sens étroit, d'agrandissement ou d'une rénovation d'une grande ampleur (Jean-Baptiste ZUFFEREY/Isabelle ROMY, La construction et son environnement en droit public, 2010, p. 135). Les simples travaux d'entretien, rénovations, petites réparations ou changements d'affectation de moindre importance ne sont pas soumis à autorisation. En revanche, il apparaît problématique de considérer de manière générale qu'une modification s'avérant particulièrement modeste vue sous l'angle de ses effets sur l'environnement et la planification n'est pas soumise à permis de construire. En effet, on n'aboutit généralement à cette conviction qu'au moment de l'examen concret du projet (Heinz AEMISEGGER/Alfred KUTTLER/Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN [éd.], op. cit., p. 19 n. 35).

E. 5.4.3

L'art. 42 OAT complète l'art. 24c LAT. Selon l'art. 42 al. 1 OAT, une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique. L'al. 2 de l'art. 42 OAT dispose que le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible.

E. 5.4.4

En vertu de l'art. 42 al. 3 OAT, la question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances. Les règles suivantes doivent en tout cas être respectées : (a) à l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60%, la pose d'une isolation extérieure étant considérée comme un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant ; (b) un agrandissement peut être réalisé à l'extérieur du volume bâti existant si les conditions de l'art. 24c al. 4 LAT sont remplies ; l'agrandissement total ne peut alors excéder ni 30% ni 100 m², qu'il s'agisse de la surface brute de plancher imputable ou de la surface totale (somme de la surface brute de plancher imputable et des surfaces brutes annexes) ; les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié ; (c) les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire.

E. 5.4.5

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour que l'identité de la construction soit respectée au sens de l'art. 42 al. 3 OAT, il faut que son volume, son aspect extérieur et sa destination restent largement identiques et que ne soit générée aucune incidence nouvelle accrue sur l'affectation de la zone, l'équipement et l'environnement ; les transformations doivent être d'importance réduite par rapport à l'état existant de la construction (ATF 132 II 21 consid. 7.1.1 ; 127 II 215 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_491/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.2). Il n'est pas exigé que l'ancien et le nouveau soient tout à fait semblables. L'identité se réfère aux traits essentiels de la construction, c'est-à-dire dans toutes ses caractéristiques importantes du point de vue de l'aménagement du territoire (arrêts du Tribunal fédéral 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.2 ; 1C_312/2016 du 3 avril 2017 consid. 3.1). Si la condition de l'identité du bâtiment n'est pas respectée, on est en présence d'une transformation totale et l'octroi d'une autorisation dérogatoire fondée sur l'art. 24c LAT n'entre pas en considération (arrêt du Tribunal fédéral 1C_617/2019 précité consid. 5.2).

E. 5.4.6

Selon la directive ARE 2007, la condition du respect de l'identité, posée à l'art. 42 al. 1 et 3 OAT, s'examine à la lumière de l'agrandissement de la surface utilisée, des modifications du volume construit, des changements d'affectation et des transformations à l'intérieur du volume construit, des modifications de l'aspect extérieur, des extensions des équipements, mais aussi des améliorations du confort et des frais de transformation engagés par rapport à la valeur du bâtiment (point 3.1, p. 8).

E. 5.5

Concernant la question de savoir s'il existe un droit à l'obtention d'une dérogation, de l'avis dominant, ce droit existe si les conditions légales sont remplies, même si les articles concernés prévoient qu'une dérogation « peut » (et non « doit ») être accordée. Ainsi, l'autorité compétente doit d'abord déterminer si l'on est en présence de l'un des états de faits visés par les dispositions dérogatoires en vigueur. Dans l'affirmative, il faut aussi que le résultat de la pesée globale des intérêts – à laquelle il est la plupart du temps nécessaire de procéder – soit favorable au projet (Rudolf MUGGLI, Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, Berne 2017, n. 33 ad Rem. prélim. art. 24 ss LAT). Aucune règle n'exige que les dispositions dérogatoires en matière de construction hors de la zone à bâtir soient en principe appliquées de façon restrictive. Selon la jurisprudence, lesdites dispositions doivent être interprétées à l'aune du but de la prescription à laquelle il s'agit de déroger, ainsi que du sens du régime dérogatoire. Les buts et principes de l'aménagement du territoire, en particulier le principe de séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire, revêtent une importance centrale dans l'interprétation des dispositions dont il est ici question (Rudolf MUGGLI, op. cit., n. 34 ad Rem. prélim. art. 24 ss LAT).

E. 5.6

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

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

E. 5.6.1

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 en zone agricole 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.

E. 5.6.2

S'agissant de la condition relative au fait que l'autorité ne doit pas avoir créé chez l'administré concerné des conditions telles qu'elle serait liée par la bonne foi, il faut rappeler que ce principe, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 Cst., exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_341/2019 du 24 août 2020 consid. 7.1).

E. 5.6.3

S'agissant de la dernière des conditions auxquelles est soumis un ordre de remise en état, soit l'application du principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., celui-ci exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et qu'ils ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive. En outre, ce principe 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 145 I 297 consid. 2.4.3.1 et les références citées). Traditionnellement, le principe de la proportionnalité se compose des règles d'aptitude - qui exigent 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/569/2015 du 2 juin 2015 consid. 24c ; ATA/700/2014 du 2 septembre 2014 consid. 5a ; ATA/735/2013 du 5 novembre 2013 consid. 11).

E. 5.6.4

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 (ATF 147 II 309 consid. 5.5 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_8/2022 du 5 décembre 2022 ; 1C_60/2021 du 27 juillet 2021 consid. 3.4.2 confirmant l'ATA/1304/2020 du 15 décembre 2020 ; 1C_233/2014 du 23 février 2015 consid. 4). 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. (ATF 147 II 309 consid. 5.5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_197/2021 du 12 novembre 2021 consid. 2.1.1). 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 (arrêts du Tribunal fédéral 1C_197/2021 du 12 novembre 2021 consid. 2.1.1 et les arrêts cités ; 1C_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1 et les références citées). À cet égard, l'absence de vocation agricole et la proximité d'habitations ne sont pas déterminantes (arrêt du Tribunal fédéral 1C_164/2007 du 13 septembre 2007 consid. 4.3 ; ATA/290/2016 du 5 avril 2016 consid. 7a ; ATA/1190/2015 du 3 novembre 2015 consid. 4b).

E. 5.6.5

Quant aux coûts de la remise en état, un montant important n'est pas à lui seul décisif (arrêts du Tribunal fédéral 1C_29/2016 du 18 janvier 2017 consid. 7.2 qui concernait une remise en état pour un montant de l'ordre de CHF 200'000.- ; 1C_136/2009 du 4 novembre 2009 qui concernait une remise en état pour un montant estimé à CHF 300'000.-). L'intérêt purement économique de la partie recourante ne saurait avoir le pas sur l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit, les règles relatives à la séparation entre les zones bâties et non bâties répondant à une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_149/2022 du 28 octobre 2022 consid. 5.2).

E. 5.6.6

À titre exemplatif, le Tribunal fédéral, particulièrement strict en zone agricole, a ainsi confirmé les ordres de démolition ou d'enlèvement des constructions ou installations suivantes érigées sans autorisation : une palissade en bois, un mobilhome, un chalet, un sous-sol, des containers utilisés pour loger des employés d'une exploitation agricole, un appentis de 12.54 m² et un cabanon de jardin de 10.29 m² (arrêt du Tribunal fédéral 1C_482/2017 du 26 février 2018), un paddock et un abri pour chevaux (arrêt du Tribunal fédéral 1C_589/2017 du 16 novembre 2018). De manière générale dans l'examen de la proportionnalité, les intérêts des propriétaires sont 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 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/68/2013 du 6 février 2013).

E. 5.6.7

La chambre de céans a, pour sa part, confirmé l'ordre de remise en état d'une clôture en zone agricole au motif que l'intérêt public à la préservation des terres agricoles, comprenant de plus des surfaces d'assolement, ainsi que l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit devaient l'emporter sur l'intérêt privé du recourant à mettre en place

diverses installations non autorisées et non autorisables sur la parcelle (ATA/1370/2018 du 18 décembre 2018 consid. 10). Dans un cas récent, la chambre de céans a retenu qu'il importait peu que les bâtiments existants sur une parcelle n'aient eu, depuis plus de trente ans, aucune affectation agricole : cela ne rendait pas disproportionné l'ordre de remise en état portant sur d'autres éléments nouvellement aménagés sans avoir requis une autorisation de construire et qui n'étaient pas autorisables vu la zone concernée (zone agricole et forêts ; ATA/684/2022 du 28 juin 2022 consid. 15). Plus récemment, la chambre de céans a confirmé, entre autres, l'ordre de remise en état de revêtements de sol et de parkings en zone agricole, rappelant que le principe de séparation du bâti et du non-bâti devait l'emporter sous l'angle de la proportionnalité (ATA/77/2023 du 24 janvier 2023 consid. 7f, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_112/2023 du 15 décembre 2023).

E. 6

En l'espèce, il n'est pas contesté que la maison n'est pas conforme à la zone agricole mais qu'elle a été construite avant 1972. Sont litigieux l'historique du portail et de la clôture sous l'angle de la garantie de la situation acquise, les pavés autour de la maison ainsi que la question de la conformité de l'escalier extérieur et du jour en toiture.

E. 6.1

Se pose la question d'une dérogation ordinaire au sens des art. 24 LAT et 39 al. 1 OAT.

E. 6.1.1

S'agissant tout d'abord du portail et de la clôture, aucun motif tenant à la zone agricole n'impose leur présence sur la parcelle. En particulier, leur vocation de protection des enfants et du chien des locataires et le fait que la clôture et le portail n'auraient qu'une emprise minimale sur l'ensemble de la parcelle sont sans pertinence s'agissant de leur conformité à la zone agricole. Le fait que la parcelle en cause, située en zone agricole, ne s'inscrive pas tout entière dans le plan cantonal des surfaces d'assolement (SDA) et ne soit plus cultivée depuis de nombreuses années n'amoindrit pas l'intérêt public prédominant à la séparation du bâti et du non-bâti et à la préservation de la zone agricole (ATA/160/2025 du 11 février 2025 consid. 5.12). Le département et le TAPI étaient donc fondés à conclure que ces aménagements extérieurs ne pouvaient être autorisés en zone agricole. Ils n'avaient pas à prendre en compte, et partant pas à instruire, les arguments du recourant relatifs à leur utilité – et le grief d'établissement inexact ou incomplet des faits sur ce point tombe à faux.

E. 6.1.2

Le recourant se prévaut de leur présence ancienne au sens des art. 24c LAT, 41 et 42 OAT. Or, il a été vu plus haut que le portail ne peut être deviné sur les photographies aériennes que depuis 1991. Les deux images produites par le recourant devant le TAPI en pièce n° 6 montrent qu'aucune silhouette de portail n'est visible en 1990. Aucun portail n'est pour le reste visible sur les images de 1972, 1980 et 1986. Le préavis de l'ingénieur cantonal du 3 août 1960 dont se prévaut le recourant, et selon lequel l'entrée de la propriété devrait être prévue de manière qu'une voiture puisse stationner devant le portail, ne lui est ainsi d'aucun secours, pour les trois raisons suivantes : le préavis évoque un portail sans qu'il puisse en être inféré que celui-ci est alors existant ou fait partie d'un projet ; aucun portail n'a alors été autorisé, aucune autorisation ne pouvant être inférée d'un éventuel silence de l'autorité, au surplus au sujet d'un aménagement dont on ignore s'il existait alors ; pour le cas où un portail aurait existé en 1960, il aurait été démolé par la suite et reconstruit au plus tard en 1991, de sorte que cette circonstance serait sans portée sur l'examen d'un éventuel droit

acquis. Les observations du recourant sur l'état du portail ne permettent pas d'inférer qu'il serait là depuis les années 1960. Il en va de même du style du portail. Si le style pourrait éventuellement exclure de dater un objet d'avant son apparition, il peut par contre avoir été repris des années plus tard, alors même que les goûts ont changé, pour une construction nouvelle. Enfin, les inférences proposées par le recourant, selon lesquelles un portail appellerait logiquement une clôture, ne sont que des conjectures. Le département a relevé qu'un portail peut être isolé. Du moment qu'il ressort sans ambiguïté des images qu'aucun portail n'a existé, ou n'a à tout le moins existé de manière continue, jusqu'en 1991, c'est à bon droit que le TAPI n'a pas accordé de poids au préavis de l'ingénieur cantonal de 1961. Il ne peut pareillement être reproché au TAPI de ne pas avoir instruit, faute de continuité, sur un portail construit en 1991 – après avoir peut-être été démolit longtemps auparavant. Il n'y avait pas non plus d'arbitraire, contrairement à ce que soutient le recourant, à ne pas considérer, dans ces circonstances, « au moins sous l'angle de la vraisemblance », que le portail et la clôture existaient en 1972. Le grief d'établissement inexact ou incomplet des faits sur ce point tombe ainsi également à faux. Enfin, il sera rappelé que ni en 1961 ni en 2016, le département n'a accordé d'autorisation pour un portail et une clôture, et son silence ne peut être interprété comme valant octroi implicite d'une autorisation. L'existence d'un portail n'est en effet pas établie dans les années 1960 et aucun portail n'apparaît en tout cas sur les images de 1961. En 2016 l'autorisation porte sur la reconstruction de la maison après un sinistre, en 2017 sur la pose de sondes géothermiques et enfin le 9 avril 2021, le département a ouvert une procédure après avoir découvert le portail et la clôture à la suite d'une dénonciation. Le recourant ne peut ainsi pas se prévaloir de ce qu'il se serait fié au comportement du département, le silence de ce dernier ne pouvant de bonne foi être interprété comme un comportement dans les circonstances du cas d'espèce. Ainsi, l'existence (ininterrompue) du portail actuel – et par voie de conséquence de la clôture – n'étant pas établie avant 1991 et aucune autorisation n'ayant par ailleurs été délivrée, ceux-ci n'ont pas été construits conformément à la législation, que ce soit avant ou après l'adoption de la LAT et le recourant ne peut se prévaloir, en ce qui les concerne, de la garantie de la situation acquise (ZUFFEREY, op. cit., n. 465 p. 255). Les autres exceptions des art. 24a, 24b, 24d et 24e LAT ne trouvent pas application en l'espèce. Le recourant ne le prétend d'ailleurs pas. Le recourant fait encore valoir les frais que lui causeraient la remise en état des aménagements extérieurs ordonnée par le département ainsi que la perte de loyer ou de chance de trouver un locataire. Or, il a été vu que, sous l'angle du principe de proportionnalité, les coûts de la remise en état pour le contrevenant doivent céder le pas à l'intérêt public supérieur à la séparation stricte du bâti et du non bâti et à la préservation de la zone agricole. Le recourant ne rend pas vraisemblable pour le surplus qu'il ne parviendrait pas à relouer sa propriété, étant observé que des alternatives existent pour éviter que les enfants ou les animaux ne divaguent.

E. 6.2

Pareillement, aucun motif tenant à la zone agricole n'impose la présence d'un sol artificialisé, et notamment de pavés, sur la parcelle, de sorte que celui-ci ne peut être autorisé. Il ressort de l'orthophoto de juin 2023 que des pavés ont été posés devant l'entrée du garage et sur tout le pourtour de la maison, y compris à l'arrière à l'est et sauf sur la façade nord-nord-est du garage, ainsi que sur un chemin en L conduisant à l'angle sud-sud-ouest de la maison. Ces pavés n'apparaissent pas sur les images antérieures aux travaux autorisés en 2016. Les autres aménagements au sol apparaissent par ailleurs avoir été refaits à neuf. Le recourant fait valoir que l'augmentation des surfaces non naturelles ne

porterait aucun préjudice à la préservation de la surface agricole. Sa suppression n'entraînerait en effet qu'un gain en terre de 5 m², insignifiant par rapport au reste de la parcelle, maintenu en zone agricole, lequel ne pourrait en toute hypothèse pas être affecté à l'agriculture. Enfin, la pose des pavés faciliterait les manœuvres des véhicules. Elle bénéficierait de la garantie de la situation acquise. Or, quand bien même l'artificialisation supplémentaire du sol ne porterait que sur 5 m² et sa remise en état n'augmenterait pas la surface des terres effectivement cultivées, il s'agit bien d'une augmentation de la surface artificialisée, ainsi que l'a retenu le département, et le principe de séparation stricte du bâti et du non bâti s'oppose à ce type d'aménagement en zone agricole, de sorte qu'il n'est pas contraire au principe de proportionnalité d'en exiger la remise en état (ATA/77/2023 précité). Le recourant ne démontre pas par ailleurs que la pose des pavés aurait été accomplie dans des conditions pouvant la faire bénéficier de la garantie de la situation acquise. On comprend au contraire de ses explications et il ressort des images que les pavés ont été posés au terme des travaux de reconstruction autorisés le 8 décembre 2016, sans être couverts par l'autorisation. Le reste du sol en « dur » a quant à lui visiblement été entièrement refait.

E. 6.3

S'agissant du jour en toiture et de l'escalier extérieur, aucun motif tenant à la zone agricole n'impose leur présence sur la parcelle, de sorte qu'ils ne peuvent être autorisés. Le recourant fait valoir que la pose d'un jour « supplémentaire » en toiture au-dessus du dressing ne modifierait pas l'aspect extérieur et l'identité du bâtiment, « la villa disposant déjà de deux velux ». Les trois velux apparaissent ensemble sur les images prises après les travaux autorisés en 2016, et aucun velux n'était visible auparavant, de sorte qu'il ne peut être soutenu que la maison disposait déjà de deux velux. En réalité, seuls deux velux figuraient sur les plans du 8 août 2016 accompagnant la demande de 2016 et un troisième velux a été construit sans autorisation. Le recourant fait valoir que la création d'un jour supplémentaire en toiture augmenterait la luminosité de la pièce et permettrait une aération naturelle sous le toit, améliorant ainsi notablement le fonctionnement de l'habitat. Ces motifs techniques justifiant le maintien d'un jour supplémentaire en toiture seraient sans incidence sur la zone agricole et la SBPu. Ces motifs ne permettent toutefois pas de justifier ces aménagements en zone agricole. S'agissant de l'escalier extérieur, le recourant reproche au TAPI de ne pas avoir tenu compte du préavis de l'OU, selon lequel celui-ci était nécessaire au bon fonctionnement de l'habitat. Ce grief tombe à faux, dès lors que l'utilité à l'habitabilité peut d'autant moins être invoquée que le sous-sol n'est en principe pas habitable et qu'en l'espèce il a vraisemblablement été rendu habitable par les travaux effectués sans autorisation. Sous l'angle des exceptions admissibles, le TAPI a retenu, sans être démenti par le recourant, que celui-ci n'avait pas produit, lors de l'instruction de sa demande par le département, le formulaire permettant à celui-ci de vérifier les maxima posés par l'art. 42 OAT en matière d'agrandissement des constructions érigées selon l'ancien droit, ce qui suffisait à motiver le refus. Le recourant se plaint dans son recours de ce que le TAPI n'a pas tenu compte des calculs fournis sous pièce n° 44, mais il n'établit pas que ces chiffres auraient déjà été fournis le 9 mars 2022. Il ne pouvait être attendu du TAPI qu'il vérifie la conformité de ces calculs, et notamment si l'agrandissement de la SPBu était bien de 29.5% comme allégué par le recourant. Il appartenait au recourant de les produire devant le département. Seul ce dernier pouvait en effet examiner la prise en compte de l'installation d'un escalier extérieur, des changements au sous-sol et dans la pièce des combles nouvellement éclairée d'un jour. Il est ainsi indifférent que le TAPI n'ait

pas contesté le tableau, comme s'en plaint le recourant, et il pouvait l'écarter sans commettre d'arbitraire. Pour ce motif déjà, le refus de la régularisation est conforme au droit. Le TAPI a encore considéré que la question du maintien de l'identité du bâtiment nécessitait un examen d'ensemble et observé plusieurs différences significatives entre les plans de la DD 3_____/1 et ceux de la DD 5_____, comme l'agencement des locaux à l'étage, l'agencement du sous-sol, les jours en façade et sur la toiture. La salle de bains autorisée disposant d'un jour en façade avait été remplacée par un dressing de 4 m² avec velux en toiture. La cheminée avait été supprimée. Ce raisonnement n'appelle pas de critique. Contrairement à ce que soutient le recourant au sujet des velux, toute modification n'a pas à être visible. L'installation en zone agricole d'un escalier extérieur pour accéder au sous-sol ne peut se justifier par des motifs de sécurité tenant à l'évacuation du sous-sol, qui n'est par principe pas habitable, ni par le caractère inondable de la zone, sans pertinence pour ces mêmes motifs. Il s'explique plutôt par un gain de confort dans l'accès à un sous-sol rendu habitable par agrandissement de l'espace habitable total. Sur ce dernier point, la comparaison des plans montre qu'en 2016 le sous-sol est divisé entre chauffage/buanderie (14.5 m²), cave (14.5 m²) et salle de jeux/atelier (30.0 m²). Dans la demande de régularisation, en 2021, l'escalier intérieur a été modifié (coudé au lieu de droit ; 25 m²), la buanderie/chauffage a été réduite à 12.0 m², la cave a disparu pour être intégrée à la salle de jeux/atelier (35.5 m²) et une salle de bains (5.0 m²) a été ajoutée. Ainsi la surface totale du sous-sol est passée de 59 m² (14.5 + 14.5 + 30) en 2016 à 77.5 m² (35.5 + 25 + 12 + 5) en 2021. Par ailleurs, au premier étage, le changement de type d'escalier (coudé au lieu de droit) a permis de déplacer la salle de bains en face de l'escalier et de créer un dressing à l'emplacement initialement prévu de la salle de bains, au-dessus duquel le troisième velux a été installé. Ces changements significatifs entre les travaux autorisés en 2016 et ceux finalement exécutés dont la régularisation a été demandée en 2021, appelaient effectivement un examen d'ensemble, ainsi que l'a retenu le TAPI, et notamment un examen du calcul des surfaces qu'aurait dû produire en temps utile le recourant. C'est ainsi de manière conforme au droit que le département a refusé de régulariser les travaux et de délivrer l'autorisation.

E. 6.4

Le recourant se plaint encore de ce que l'ordre de remise en état procéderait d'un abus du pouvoir d'appréciation, violant l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement ainsi que les principes de la bonne foi et de la proportionnalité. Ainsi qu'il a été vu plus haut, et contrairement à ce que soutient le recourant, le portail et la clôture ne peuvent bénéficier de la garantie de la situation acquise. Le fait que la commune ait préavisé favorablement le maintien du portail, moyennant son déplacement n'y change rien. Il a été vu également qu'il ne pouvait être attendu du département qu'il se prononce sur la transformation de la maison sans disposer du tableau de répartition que le recourant n'a pas produit en temps utile. L'argument tiré de la bonne foi tombe ainsi à faux. Il a été dit que le recourant ne pouvait tirer aucun argument sous l'angle de la bonne foi du silence du département, en particulier pas que le portail et la clôture auraient été autorisés tacitement ou à tout le moins tolérés. Enfin, le principe de proportionnalité n'est d'aucun secours au recourant. Le Tribunal fédéral a déjà énoncé, concernant le canton de Genève, que « s'agissant de 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

précité, consid. 5.1.1 et les références citées ; ATA/68/2013 précité). Quant à la prescription trentenaire, dont devraient selon le recourant bénéficier le portail, la clôture et les aménagements extérieurs, il y a lieu d'observer que si le portail est visible depuis 1991 sur les images, le début de la présence de la clôture n'est pas établi, et les dallages ainsi que la réfection du sol artificialisé datent de 2016 au plus tôt. Cela étant la prescription trentenaire n'est actuellement pas applicable aux constructions incompatibles avec la zone agricole (arrêt du Tribunal fédéral 1C_182/2023 du 16 août 2024 consid. 3), et l'adoption d'une modification de la LAT non encore entrée en vigueur n'y change rien, la présente espèce devant être jugée à l'aune du droit en vigueur, comme la chambre de céans a continué à le faire pour des litiges récents portant sur des remises en état (ATA/160/2025 du 11 février 2025 ; ATA/258/2024 du 27 février 2024). Il a été vu plus haut que le jour en toiture et l'escalier extérieur menant au sous-sol ne peuvent être conservés au titre de la proportionnalité, les intérêts invoqués ne pouvant être pris en compte ou devant à tout le moins le céder devant l'intérêt à la préservation de la zone agricole et à la séparation entre bâti et non-bâti. Le recourant ne critique pas, pour le surplus, le délai imparti pour la remise en état. C'est ainsi de manière conforme au droit que le département a ordonné la remise en état.

E. 6.5

Le département a enfin infligé au recourant une amende de CHF 5'000.-. Le recourant n'a pas critiqué spécifiquement le principe ni le montant de cette amende. Ses griefs contre le refus de régulariser la situation et contre l'ordre de remise en état ont été écartés. Le département a tenu compte de la gravité objective et subjective de l'infraction commise, de la récidive dans le cadre du dossier I-6_____, du fait accompli devant lequel il avait été placé ainsi que de la zone agricole concernée, hors zone à bâtir. Ni le principe, ni le montant de l'amende n'apparaissent critiquables. Au vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, sera rejeté.

E. 7

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et il ne lui sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

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