

GE_GERICHTE A/429/2003 vom 5. August 2004

GE Cour de justice, 2004-08-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_429_2003

FR: GE_GERICHTE A/429/2003 du 5 août 2004

IT: GE_GERICHTE A/429/2003 del 5 agosto 2004

Regeste

POUVOIR D'APPRECIATION; OPPORTUNITE; RETROACTIVITE; CONSTRUCTION ET INSTALLATION; AMENAGEMENT DU TERRITOIRE; DROIT PUBLIC DES CONSTRUCTIONS; AUTORISATION DE CONSTRUIRE; ZONE AGRICOLE; CONFORMITE A LA ZONE; DEROGATION; EGALITE DE TRAITEMENT; PROPORTIONNALITE | Recours du DAEL contre l'octroi d'une autorisation pour la construction d'un abri pour chevaux en zone agricole. Construction non conforme à la zone agricole. L'administré n'exerçant aucune activité agricole et élevant des chevaux pour son seul loisir, l'implantation d'une telle installation en zone agricole n'est pas imposée par sa destination (confirmation de la jurisprudence). Par voie de conséquence, l'abri pour chevaux ne peut bénéficier d'une autorisation dérogatoire. | LAT.16; LAT.16a; LAT.22; LAT.24; LALAT.27; LPA.61 al.2

Erwägungen

E. 4

a. L'état de fait s'étant réalisé après le 31 août 2000, la LAT dans sa nouvelle teneur est applicable. b. Selon l'article 1 alinéa 1 LAT, la Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol et délimitent les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 LAT). c. 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 ; c'est pourquoi, elles devraient être maintenues autant que possible libres de toutes construction. Ces zones comprennent, d'une part, les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture et, d'autre part, les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (art. art 16 al. 1 LAT). La création ou la transformation d'une construction ou d'une installation en zone agricole est soumise à autorisation (art. 22 al. 1 LAT). Cette dernière est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 litt. a LAT). En zone agricole, il faut qu'elle soit conforme à l'affectation de la zone agricole. En d'autres termes, elle doit être nécessaire à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice ou servir à son développement interne (art. 16a alinéas 1 et 2 LAT).

E. 5

a. La LaLAT a été modifiée et les nouveaux articles 22 alinéa 1, 26, 27 à 27D sont entrés en vigueur le 24 mai 2003. En vertu du principe de la non-rétroactivité, l'on applique, en cas de changement de règles de droit, les dispositions en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (arrêt du Tribunal fédéral C 89/01 du 19 mars 2002 ; ATF 126 V 166 consid. 4b, 123 V 135 consid.

2b, 121 V 100 consid. 1a et la jurisprudence citée; P. MOOR, op. cit., p. 178; B. KNAPP, op. cit., p. 116). Toutefois, en matière d'autorisations, la jurisprudence admet qu'en l'absence de dispositions légales, l'autorité de recours applique les normes en vigueur au jour où elle statue. L'application immédiate du nouveau droit est en principe justifiée par un intérêt public prépondérant (P. MOOR, op. cit., p. 174-175; B. KNAPP, op. cit., p. 118 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.354/2002 du 31 octobre 2002, consid. 5.2 ; ATF 119 Ib 177). La nécessité d'un aménagement du territoire cohérent et le maintien de la zone agricole justifient une application immédiate des nouvelles prescriptions. b. Bien que les faits se soient déroulés avant le 24 mai 2003, la présente cause sera jugée selon les dispositions du nouveau droit.

E. 6

a. Selon l'article 1 alinéa 1 lettre a de la loi sur les constructions et installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), nul ne peut élever sans autorisation une construction ou une installation sur tout le territoire du canton. L'intimé a fait construire un abri à chevaux sans demander une autorisation et sur un terrain situé en zone agricole au sens des articles 16 et 16a LAT ainsi que les articles 20 et suivants LaLAT. b. Selon l'article 20 alinéa 1 LaLAT, la zone agricole est destinée à l'exploitation agricole ou horticole, de sorte que seules les constructions et installations suivantes sont autorisées : celles qui sont destinées durablement à cette activité et aux personnes l'exerçant à titre principal, celles qui respectent la nature et le paysage, et celles qui respectent 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). c. L'autorisation de construire ne peut être délivrée qu'à la condition que la construction soit conforme à la zone (art. 22 al. 2 lit. a LAT) ou qu'elle puisse bénéficier d'une dérogation (art. 24 LAT ; art 27 LaLAT). Les constructions sont conformes à la zone agricole lorsqu'elles sont nécessaires à l'exploitation agricole ou lorsqu'elles servent au développement interne d'une activité conforme (art. 16a LAT; art. 20 LaLAT). Selon la jurisprudence, l'élevage de chevaux pratiqué comme simple loisir n'a pas de caractère agricole (arrêt du Tribunal fédéral 1A.26/2003 du 22 avril 2003, consid. 3 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.210/2000 et 1P.436/2000 du 1 er mai 2001, consid. 4c; ATF 122 II 160 consid. 3b p. 162 et la jurisprudence citée). En l'espèce, il n'est pas contesté que l'abri pour chevaux n'est pas une construction conforme à l'affectation de la zone agricole. Le projet litigieux ne peut donc être autorisé que par la voie dérogatoire des l'articles 24 LAT et 27 LaLAT .

E. 7

a. Le DAEL considère que la commission de recours a fait une mauvaise application des dispositions précitées en ordonnant l'octroi d'une autorisation dérogatoire pour le projet litigieux. b. La LAT et la LaLAT prévoient un régime dérogatoire dans certains cas, notamment lorsque les circonstances le justifient et que la dérogation ne crée pas d'inconvénients graves pour le voisinage. De plus, l'implantation d'une construction ou d'une installation hors de la zone à bâtir ne peut être autorisée que si elle est imposée par sa destination et si aucun intérêt prépondérant - tel le maintien de la surface utile pour l'exploitation agricole ou la protection de la nature et des sites - ne s'y oppose (art. 24 al. 1 LAT; art. 27 LaLAT), ces deux conditions étant cumulatives (arrêt du Tribunal fédéral 1A.26/2003 du 22 avril 2003, consid. 5). 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. L'implantation en zone agricole de constructions et installations liées à l'élevage de chevaux, tel un manège, et pratiqué à titre de loisir par un non-agriculteur n'est pas imposée par sa destination (arrêt du Tribunal fédéral 1A.26/2003 du 22 avril 2003, consid. 5; arrêt du Tribunal fédéral publié in ZBI 1995 p. 178 ss ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.210/2000 et 1P.436/2000 du 1^{er} mai 2001, consid. 5a et les références citées). En l'espèce, l'intimé n'est pas agriculteur. Le projet consiste en la construction d'un abri pour les quatre chevaux de concours, dont il est propriétaire et qui sont habituellement montés par sa fille. Il ne conteste d'ailleurs pas que ces animaux sont destinés exclusivement aux loisirs de sa famille. Cependant, il a considéré que le Tribunal fédéral avait admis que la construction d'une écurie, en vue de garder un cheval de sport en zone agricole, était imposée par sa destination, du moment qu'elle répondait aux besoins personnels de l'exploitant, et non pas à des fins lucratives (arrêt du Tribunal fédéral publié in ZBI 1995 p. 178 ss). Le Tribunal de céans relève que le cas d'espèce diffère de celui cité par l'intimé. En effet, le Tribunal fédéral a admis que l'implantation en zone agricole de ce type de construction était imposée par sa destination dans un cas où le propriétaire du cheval de sport était agriculteur et que l'établissement de l'écurie était prévu sur son exploitation agricole. d. Au vu de la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, l'implantation de l'abri litigieux en zone agricole n'est pas imposée par sa destination. Le fait que des constructions ou des installations aient été autorisées dans les alentours ne suffit pas pour déterminer si l'abri litigieux doit nécessairement être implanté en zone agricole de par sa destination. La commission a donc erré en considérant que l'implantation des boxes prévue par l'intimé ne relevait pas du pur motif d'agrément, mais qu'elle était au contraire imposée par sa destination.

E. 8

a. Selon le DAEL, la décision refusant l'autorisation dérogatoire à l'intimé ne viole pas le principe d'égalité de traitement. b. En matière de dérogation, et vu l'emploi par le législateur du mot "peut", le département dispose d'un certain pouvoir d'appréciation. L'autorité est néanmoins tenue d'accorder la dérogation dans un cas où le texte légal l'y oblige expressément ou implicitement, ou encore lorsque la dérogation se justifie par des circonstances particulières, que notamment elle répond aux buts généraux poursuivis par la loi, qu'elle est commandée par l'intérêt public ou d'autres intérêts privés prépondérants, ou encore lorsqu'elle est exigée par le principe de l'égalité de traitement, sans être contraire à un intérêt public (P. MOOR, op. cit., n° 4.3.2.3., pp. 376-379; ATA/114/2004 du 3 février 2004; ATF 117 Ia 146 -147, consid. 4 et 117 Ib 134 , consid. 6d). c. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Les droits fondamentaux, Volume II, Berne 2000, n° 1014-1031, pp. 497-506 ; ATF 130 V 18 consid. 5.2; 127 V 255 consid. 3b; 126 V 52 consid. 3b). Il ressort des mesures d'instruction et des dossiers que la situation de

l'intimé n'est pas semblable à celle qui a conduit à l'octroi de l'autorisation de construire un marcheur automatique sur la propriété de Mme de R. (DD 97'145-3). Le Tribunal de céans a pu observer, lors de son transport au manège de V., qu'il y avait une entreprise agricole en activité. Par ailleurs, le DAEL avait octroyé une autorisation ordinaire, alors que l'intimé, dans le cas d'espèce, doit nécessairement bénéficier du régime dérogatoire. Les conditions d'octroi d'une autorisation ordinaire ne sont pas les mêmes que les conditions à remplir en cas de requête dérogatoire. Ainsi, la situation de fait dans le cas de l'octroi de l'autorisation DD 97'145-3 diffère du cas d'espèce. Le DAEL pouvait raisonnablement dissocier deux situations de fait et les traiter différemment en leur appliquant des solutions juridiques distinctes sans violer le principe de l'égalité de traitement. En ce qui concerne l'installation équestre établie sur la propriété des époux J., elle a été autorisée au motif que Monsieur J. était écuyer de métier et élevait des chevaux professionnellement. Comme l'intimé l'a relevé, l'élevage de chevaux a un caractère agricole (ATA G. du 22 juin 1993). C'est pourquoi, dans le cas des époux J., l'implantation de la construction en zone agricole était imposée par sa destination. Par ailleurs, cette installation équestre se distingue d'un manège, puisqu'aucun cours n'y est dispensé. L'intimé n'est pas écuyer et il élève des chevaux pour son loisir, sans exercer d'activité agricole. A nouveau, le DAEL pouvait valablement établir des distinctions juridiques entre ces deux cas de figure, sans violer le principe d'égalité de traitement. d. Selon l'intimé, les motifs retenus pour l'octroi de l'autorisation ne reflètent pas la réalité. Les époux J. ne vivaient pas principalement de l'élevage de chevaux, de sorte que le DAEL aurait délivré une autorisation pour la construction d'un manège en zone agricole, ce qui contraire à la jurisprudence. Il ajoute encore que la propriétaire du manège de V.. n'est pas agricultrice, mais avocate, ce qui démontre que l'autorité aurait fait fi de la nécessité du caractère agricole de l'activité exercée sur la parcelle. En ce qui concerne le manège des époux J., le DAEL pouvait raisonnablement croire que l'intention de ceux-ci était d'élever des chevaux, puisque M. J. est écuyer, ce qui permet de penser qu'il est en mesure d'exercer ce genre d'activité ; tel n'aurait pas été le cas s'il avait été dentiste. Si le DAEL s'était trompé sur l'intention d'élever des chevaux à titre professionnel, l'installation serait illégale. En principe, il n'y a pas d'égalité de traitement dans l'illégalité, par conséquent le tribunal de céans ne pourrait pas retenir cet argument. S'agissant du cas de Mme de R., l'argument avancé par l'intimé n'est pas pertinent dans la mesure où l'activité exercée sur une parcelle n'est pas indissociablement liée à l'activité professionnelle du propriétaire de celle-ci. Pour déterminer si l'implantation en zone agricole des installations pour l'élevage de chevaux est imposée par sa destination, seule l'activité agricole effectivement exercée sur le bien-fonds est relevante, non pas celle du propriétaire. En l'occurrence, une exploitation agricole est effectivement en activité sur la propriété de Mme de R..

E. 9

a. Devant la commission, M. H. a relevé que le DAEL avait violé le principe de proportionnalité. Le bien fondé de ce grief a été admis par la commission ; ce que le DAEL conteste devant le tribunal de céans. b. Le principe de proportionnalité a pour fonction principale de canaliser l'usage de la liberté d'appréciation. Ainsi, lorsque la loi laisse à l'autorité le choix entre diverses mesures, la sélection est orientée par l'exigence d'une adéquation à la fin d'intérêt public qui est poursuivie. Ce principe limite tout exercice des pouvoirs étatiques, de telle manière que les moyens qu'ils mettent en œuvre ne résultent pas d'une logique et d'un fonctionnement abstraits, mais de la prise en considération de l'ensemble des circonstances, y compris des intérêts propres et autonomes des administrés.

Il se décompose en trois règles : celle d'aptitude, de la nécessité et de la proportionnalité stricto sensu. Ainsi, lors de la prise de décision, l'autorité doit choisir un moyen propre à atteindre le but visé et qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés. Ce faisant, elle doit mettre en balance la gravité des effets de la mesure choisie sur la situation de l'intimé et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (P. MOOR, op. cit., n° 5.2, pp. 416-426). En matière de construction, ce principe s'applique aux sanctions administratives que l'autorité inflige à l'administré qui a violé des règles de droit, notamment en cas de construction sans autorisation. En effet, il permet de contrôler le choix de l'autorité entre plusieurs mesures (amendes, démolition totale ou partielle) lorsqu'elle fait usage de son pouvoir d'appréciation. En l'espèce, M. H. a recouru contre le refus d'autoriser la construction d'un abri pour les chevaux en zone agricole. Le principe de proportionnalité s'applique en matière de sanctions administratives, mais pas en matière d'autorisations dérogatoires, même si la décision du DAEL a pour conséquence indirecte la démolition de la construction, soit une mesure administrative. L'intimé n'ayant pas recouru contre l'ordre de démolition, le tribunal de céans ne peut pas contrôler la décision du DAEL sous l'angle de la proportionnalité. La commission a eu tort d'admettre que la décision du DAEL violait le principe de proportionnalité.

E. 10

Au vu de ce qui précède, le recours sera admis. Il convient ainsi d'annuler la décision de la commission du 17 février 2003, en tant qu'elle ordonne au DAEL de délivrer l'autorisation de construire l'abri pour chevaux, et de confirmer le refus d'autorisation notifié le 14 janvier 2002 par le DAEL. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de l'intimé.

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