

GE_GERICHTE JTAPI/1160/2021 vom 18. November 2021

GE Cour de justice, 2021-11-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_1160_2021

FR: GE_GERICHTE JTAPI/1160/2021 du 18 novembre 2021

IT: GE_GERICHTE JTAPI/1160/2021 del 18 novembre 2021

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).

E. 2

Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des art. 60 et 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

E. 3

À titre préliminaire, il convient de délimiter l'objet du litige en fonction des échanges d'écritures. En effet, s'agissant du grief relatif à la démolition et l'évacuation du poulailler et de son chemin d'accès en dalles, le recours, sur ce point, est devenu sans objet, puisque les recourants ne contestent plus cette partie de la décision.

Le litige porte donc désormais uniquement sur la question de la conformité au droit de l'ordre de remise en conformité de l'affectation agricole de la remise, sise en zone agricole, actuellement utilisée comme logement non agricole. À cet égard, les recourants se prévalent en substance du délai de péremption de trente ans, empêchant l'Etat d'exiger la remise en état de construction ou installation érigées de manière illégale et, subsidiairement, requièrent un délai d'exécution de la décision portée à quatre ans.

E. 4

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 doivent être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole ; elles 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 (cf. art. 16 al. 1 LAT).

E. 5

La zone agricole est en principe inconstructible. Aussi, le fait qu'une construction soit reconnue conforme à l'affectation de la zone ne signifie pas encore que le

- 8/15 - A/1072/2021 permis doit être délivré (ATF 129 II 413 consid. 3.2 ; 125 II 278 consid. 3a ; 123 II 499 consid. 3b/cc ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_58/2017 du 18 octobre

2018 consid. 5). En effet, l'appréciation doit à titre général se faire à l'aune des buts et principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT, notamment la préservation des terres cultivables (art. 3 al. 2 let. a LAT), l'intégration des constructions dans le paysage (art. 3 al. 2 let. b LAT), la protection des rives, des sites naturels et des forêts, mais également des autres prescriptions du droit fédéral, figurant notamment dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01). En d'autres termes, l'admissibilité du projet doit être évaluée à la lumière d'une pesée complète des intérêts en présence (cf. ATF 134 II 97 consid. 3.1 ; 129 II 63 consid. 3.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 5 ; 1C_318/2017 du 11 juillet 2018 consid. 4.1 ; 1C_221/2016 du 10 juillet 2017 consid. 5.2.1 ; 1C_496/2015 du 23 septembre 2016 consid. 3.1.1).

E. 5.5

et 5.6).

E. 6

Que l'on se situe dans une zone à bâtir ou dans une zone impropre à la construction, telle qu'une zone agricole, l'art. 22 al. 1 LAT exige qu'une autorisation de construire soit délivrée par l'autorité compétente pour la création ou la transformation de toute construction ou installation (Frédéric BERNARD/Florian EGGGER, Changement d'affectation d'un bâtiment et autorisation administrative, AJP/PJA 1/2021, p. 52). Il y a notamment transformation au sens de l'art. 22 LAT même lorsque sans modifier son aspect extérieur, on procède au changement d'affectation d'une construction ou d'une installation (ATF 139 II 134 consid. 5.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C:150/2016 du 20 septembre 2016 consid. 9.1).

E. 7

L'art. 24 LAT prévoit qu'en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si:

E. 8

a. l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination;

E. 9

b. aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

E. 10

Les art. 24a à 24e LAT réglementent différentes situations en lien avec l'art. 24 LAT. L'art. 24d prévoit spécifiquement les conditions auxquelles l'utilisation de bâtiments d'habitation agricoles conservés dans leur substance peut être autorisée à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture, ce qui est le cas lorsque (parmi d'autres conditions cumulatives) ces bâtiments ont été placés sous protection par l'autorité compétente (al. 2 let. a).

E. 11

Selon l'art. 1 al. 1 LCI, sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation, notamment un bâtiment locatif, industriel ou agricole, une villa, un garage, un hangar, un poulailler, un mur, une clôture ou un portail (let. a); modifier même partiellement

- 9/15 - A/1072/2021 le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (let. b) ; modifier la configuration du terrain (let. d) ; aménager des voies de circulation, des places de parcage ou une issue sur la voir publique (let. e).

E. 12

Aucun travail ne doit être entrepris avant que l'autorisation n'ait été délivrée (art. 1 al. 7 1ère phrase LCI).

E. 13

Conformément à l'art. 129 let. e LCI, le département peut ordonner, à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses, la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition. Ces mesures peuvent être ordonnées 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 (art. 130 LCI).

E. 14

En général, un changement d'affectation est soumis à l'exigence d'autorisation de construire dès qu'il entraîne un impact significatif sur le territoire, soit en créant une charge supplémentaire pour les réseaux d'équipement, soit en portant atteinte à l'environnement, par exemple en raison d'une augmentation significative des immissions (ATF 139 II 134 consid. 5.2). La question de la soumission à autorisation de construire d'un changement d'affectation doit être examinée de manière concrète par l'autorité décisionnaire, en tenant compte des effets concrets du changement d'affectation : si celui-ci entraîne, d'après le cours ordinaire des choses et l'expérience générale de la vie, des conséquences spatiales si importantes qu'il existe un intérêt pour le public ou les voisins à une inspection préalable, une autorisation de construire est nécessaire (Alain GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, 3ème éd., Zurich 2017, p. 204 ; BERNARD/EGGER, op. cit., p. 55).

E. 15

En l'espèce, les recourants ne contestent pas la soumission à autorisation de construire du changement d'affectation, mais contestent uniquement l'ordre de mise en conformité au droit. L'assujettissement à autorisation d'un tel changement d'affectation n'a dès lors pas à être examiné par le tribunal de céans. Au demeurant, le changement d'affectation d'une remise agricole, sis en zone agricole, en logement sans rapport avec l'agriculture, ne saurait manifestement constituer un changement d'affectation mineur pouvant être dispensé de l'exigence d'autorisation de construire, dès lors qu'il est contraire à l'affectation de la zone. En tout état, quand bien même l'affectation de la remise agricole en tant que bâtiment affecté à l'habitation agricole aurait été dûment autorisée, voire simplement tolérée, les conditions d'un changement d'affectation en tant que bâtiment d'habitation non agricole au sens de l'art. 24d LAT ne seraient pas réunies, la construction litigieuse n'étant notamment pas protégée.

- 10/15 - A/1072/2021

E. 16

De jurisprudence constante, pour être valable, un ordre de mise en conformité doit respecter cinq conditions. Premièrement, l'ordre doit être dirigé contre le perturbateur. Les

installations en cause ne doivent ensuite pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation. Un délai de plus de trente ans ne doit par ailleurs pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux. 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. 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/19/2016 du 12 janvier 2016 consid. 5 ; ATA/824/2015 du 11 août 2015 consid. 6b et les références citées).

E. 17

Les propriétaires ou leurs mandataires, les entrepreneurs et les usagers sont tenus de se conformer aux mesures ordonnées par le département en application de ces deux dispositions (art. 131 LCI).

E. 18

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.

E. 19

La proportionnalité au sens étroit implique une pesée des intérêts. C'est à ce titre que l'autorité renonce à ordonner la remise en conformité si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire, ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (...). Le postulat selon lequel le respect du principe de la proportionnalité s'impose même envers un administré de mauvaise foi est relativisé, voire annihilé, par l'idée que le constructeur qui place l'autorité devant le fait accompli doit s'attendre à ce que cette dernière 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/569/2015 du 2 juin 2015 consid. 24d et les arrêts cités); Nicolas WISARD/Samuel BRÜCKNER/Milena PIREK, Les constructions « illicites » en droit public – notions, mesures administratives, sanctions, Journées suisses du droit de la construction, Fribourg 2019, p. 218).

E. 20

De manière générale dans l'examen de la proportionnalité, les intérêts des propriétaires sont, à juste titre, mis en retrait par rapport à l'importance de préserver la zone agricole d'installations qui n'y ont pas leur place. Le Tribunal fédéral a déjà énoncé concernant le canton de Genève, que "s'agissant de 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

- 11/15 - A/1072/2021 au droit l'emporte sur celui, privé, du recourant à l'exploitation de son entreprise sur le site litigieux" (arrêt du Tribunal fédéral 1C_446/2010 du 18 avril 2011, consid. 5.1.1 et les références citées ; ATA/1370/2018 du 18 décembre 2018 consid. 10 ; ATA/303/2016 du 12 avril 2016 consid. 9).

E. 21

Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. (cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 964 ch. 1.2.1 et 973 ch. 2.1; arrêt 1C_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1 et les références citées). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 40; arrêt 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c publié in ZBl 2002 p. 364). 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 (arrêt 1C_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1). 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 (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 40; 111 Ib 213 consid. 6b p. 225; arrêt 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c in ZBl 2002 p. 364) ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (arrêt 1C_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 3.3).

E. 22

Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a précisé qu'à l'inverse de ce qui prévaut pour les zones à bâtir, l'obligation de rétablir un état conforme au droit ne s'éteignait pas après trente ans s'agissant de bâtiments et installations érigés illégalement en dehors de la zone à bâtir (cf. arrêt 1C_469/2019 du 28 avril 2021 consid. 4 et 5, destinés à la publication). En particulier, s'il peut certes être tenu compte de situations exceptionnelles par le biais de solutions spécifiques, notamment par la fixation d'un délai de remise en état plus long, une utilisation illégale, qui contrevient au principe fondamental en matière d'aménagement du territoire de la séparation des zones à bâtir des zones non constructibles, ne doit pas se poursuivre indéfiniment sur la base du simple écoulement du temps (cf. arrêts 1C_60/2021 du 27 juillet 2021 consid. 3.2.1 ; 1C_469/2019 précité consid.

E. 23

En l'espèce, la décision est dirigée individuellement contre les membres de l'hoirie de l'ancien propriétaire. La première condition de conformité d'un ordre de remise en état au droit est donc remplie. Ensuite, à teneur des éléments du dossier, le bâtiment litigieux a été autorisé en 1985, en tant que remise agricole. Il a ensuite été utilisé dès 1986 en tant que - 12/15 - A/1072/2021 logement agricole pour un ouvrier agricole, puis, depuis 1988, en tant que logement d'une des personnes recourantes, sans aucun rapport avec l'agriculture. Or, bien que la construction du bâtiment ait été autorisée, cette situation initiale n'est pas propre à dispenser les différents changements d'affectation subséquents de l'exigence d'autorisation de construire, et encore moins à les rendre, de fait, conformes à l'affectation de la zone. Au demeurant, si une affectation au logement en zone agricole peut être reconnue comme conforme à la zone, notamment s'il s'agit du logement de l'exploitant agricole, d'ouvriers agricoles ou encore de celui de la génération qui prend sa retraite, l'affectation au logement sans rapport avec l'agriculture – notamment d'une personne qui, comme en l'espèce, n'exerce ou n'a démontré avoir exercé une activité dans l'exploitation agricole – ne peut en revanche pas être reconnue comme conforme à la zone agricole, ainsi

que cela été expliqué plus haut. Ainsi, puisque que les changements d'affectation litigieux n'ont jamais été autorisés par le département, la seconde condition est donc également remplie. S'agissant de la prescription trentenaire, en zone agricole, en appliquant par analogie le raisonnement du Tribunal fédéral opéré dans l'arrêt 1C_469/2019 du

E. 28

avril 2019, devenu la nouvelle pratique (cf. arrêt 1C_60/2021 précité), un changement d'affectation illégal d'une construction ou d'une installation sise en zone agricole ne saurait se voir appliquer le délai de péremption de trente ans à l'échéance duquel l'Etat ne peut plus exiger le rétablissement de la situation conforme au droit. Il en va du respect du principe cardinal de stricte séparation entre la zone à bâtir et non à bâtir. Dans ces conditions, les développements des recourants en lien avec l'ancienneté de l'affectation de la construction litigieuse sont pour l'essentiel dénués de pertinence, dès lors que la remise est située sur la partie de la parcelle sise en zone agricole et que le changement d'affectation a été réalisé de manière illégale. À cet égard, le fait que la sous-parcelle ne soit plus assujettie à la LDFR, suite à la décision de la CFA du 1er février 2021, n'y change rien car en l'absence de modification de la planification, la sous-parcelle reste située en zone agricole. En conséquence, les recourants ne sauraient ainsi se prévaloir du délai de péremption de trente ans, anciennement admis par la jurisprudence. La troisième condition est donc également remplie. En outre, aucun élément du dossier ne laisse apparaître que l'autorité aurait d'une quelconque manière créé chez les recourants, par des promesses, des informations, des assurances ou un comportement, des conditions telles qu'elle serait liée par le principe de la bonne foi. La quatrième condition est donc également remplie. Enfin, s'agissant de la proportionnalité de l'ordre de remise en état de la situation conforme au droit, d'après les éléments du dossier, il n'apparaît pas que la décision du département soit contraire au droit. Les arguments invoqués par les recourants en rapport avec l'aide nécessaire à apporter dans la vie quotidienne de leur mère, aussi louables soient-ils, ne sont pas propres à eux seuls à invalider la décision du

- 13/15 - A/1072/2021 département. En effet, l'intérêt au maintien de l'affectation d'un bâtiment agricole, surtout à Genève, prime par principe celui des particuliers, ce d'autant plus qu'en l'espèce, la villa principale (bâtiment n° 3 _____) sort de terre sur deux étages. S'il est vraisemblable que la mère des recourants, vu son âge, doit pouvoir être rapidement et quotidiennement aidée, notamment par sa fille, l'aménagement d'une partie de cette maison en tant que logement pour cette dernière est possible, ainsi que cela résulte des propres explications des recourants. Les coûts que cela impliquerait, pour autant que l'on s'en tienne au montant allégué par les recourants, n'apparaissent pas exorbitants, étant souligné qu'il s'agit de dépenses d'investissement apportant une plus-value à l'immeuble. Par ailleurs, en ce qui concerne les coûts de la remise en état, qui pourraient selon les recourants atteindre plusieurs dizaines de milliers de francs, il sied de relever que les différents frais afférents aux travaux litigieux ont été engagés alors que les recourants ne pouvaient pas ignorer la nécessité d'obtenir une autorisation de construire pour ceux-ci, de sorte qu'ils ne sauraient en tirer grief. Ils ont par ailleurs bénéficié pendant de nombreuses années des installations non autorisées, alors que celles-ci n'auraient jamais dû être réalisées à cet endroit (cf. arrêt 1C_60/2020 précité consid. 3.4.2). L'intérêt privé des recourants, ainsi purement économique et de confort, ne saurait l'emporter sur l'intérêt public au maintien de la séparation entre zone à bâtir et non à bâtir. L'ordre de remise en état apparaît ainsi constituer une mesure adéquate et apte à atteindre le but visé et est ainsi conforme au

principe de la proportionnalité. La cinquième et dernière condition est donc également remplie. 24. Il ressort donc des développements qui précèdent que l'ordre de remise en état de l'affectation agricole de la remise doit être confirmé. 25. Par ailleurs, une prolongation du délai de remise en conformité ne peut en l'espèce pas être admise, car cette exception n'est applicable, à teneur du récent arrêt du Tribunal fédéral cité plus haut, que si l'intéressé a agi de bonne foi, ce qui en l'espèce n'est pas le cas. En effet, ils admettent dans leurs différentes écritures que des changements d'affectation de la remise ont été effectués sans requérir la moindre autorisation du département. En outre, ils ont pu profiter de la réaffectation illégale de la remise durant plus de trente ans, alors qu'ils savaient – ou auraient pu savoir – que la remise avait été autorisée uniquement à des fins agricoles. De surcroît, le fait qu'ils aient requis le désassujettissement de la partie de la parcelle de la zone agricole vient le confirmer. 26. Entièrement mal fondé, le recours est rejeté et la décision confirmée. 27. En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), les recourants, qui succombent, sont condamnés, pris solidairement, au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 900.- ; il est couvert par l'avance de

- 14/15 - A/1072/2021 frais versée à la suite du dépôt du recours. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

- 15/15 - A/1072/2021

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