

GE_GERICHTE JTAPI/27/2022 vom 12. Juni 2003

GE Cour de justice, 2003-06-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_27_2022

FR: GE_GERICHTE JTAPI/27/2022 du 12 juin 2003

IT: GE_GERICHTE JTAPI/27/2022 del 12 giugno 2003

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

La zone agricole est régie par les art. 16 et 16a LAT, ainsi que par les art. 20 ss de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30). Ces dispositions définissent notamment les constructions qui sont conformes à la zone, soit qu'elles sont nécessaires à l'exploitation agricole, soit qu'elles servent au développement d'une activité conforme. Selon l'art. 16 al. 1 LAT, les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserement et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et comprennent: 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 (let. a) et les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (let. b). En principe, seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent y être autorisées, le sol devant être le facteur de production primaire et indispensable (ATF 125 II 278 consid. 3a; arrêt du Tribunal fédéral 1C_27/2008 du 25 juin 2008 consid. 2.1 et les références citées ; ATA/8/2009 du 13 janvier 2009). 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

- 10/17 - A/3979/2020 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. 4

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

E. 5

En l'espèce, il n'est pas contesté que les installations litigieuses ne sont pas destinées à l'agriculture – le recourant n'étant par ailleurs pas agriculteur –, de sorte qu'elles ne peuvent pas être considérées comme conformes à la zone agricole en vertu des dispositions précitées. Aucune dérogation des art. 24 ss LAT ne s'applique en l'espèce, de sorte que les constructions litigieuses citées sous points A à H dans la décision querellée ne sont pas autorisables en zone agricole, ce qui n'est en soit pas contesté non plus. Seul doit être examiné si c'est à bon droit que l'autorité intimée a prononcé l'ordre de remise en état du terrain naturel et la suppression et l'évacuation des installations érigées illégalement.

E. 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 département 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. 6.4

; arrêts 1C_60/2021 précité consid. 3.1; 1C_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1 et les références citées).

E. 7

De jurisprudence constante, pour être valable, un ordre de mise en conformité doit respecter les conditions cumulatives suivantes :

- 11/17 - A/3979/2020 - l'ordre doit être dirigé contre le perturbateur ; - les installations en cause ne doivent pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation ; - un délai de plus de trente ans ne doit pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux pour la zone à bâtir ; la situation diffère hors de la zone à bâtir, puisque depuis avril 2021, le Tribunal fédéral a renoncé à appliquer aux constructions illégales situées en zone agricole le délai de péremption de trente ans, à l'échéance duquel l'État ne peut plus exiger la démolition d'une installation pour rétablir une situation conforme au droit (arrêt 1C_469/2019 du 28 avril 2021, publié sous ATF 147 II 309) ; - 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 ; - 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/1030/2018 du 2 octobre 2018 consid. 6c ; ATA/1411/2017 du 17 octobre 2017 consid. 4a et les références citées).

E. 8

Dans l'arrêt récent 147 II 309 précité, 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 (consid. 4 et 5). 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 (arrêts 1C_60/2021 du 27 juillet 2021 consid. 3.2.1 ; ATF 147 II 309 précité consid. 5.5 et 5.6). 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. La tolérance des autorités n'est retenue que dans des circonstances exceptionnelles. Seul le fait que l'autorité aurait sciemment laissé le propriétaire construire de bonne foi l'ouvrage non réglementaire pourrait obliger cette autorité à tolérer ensuite l'ouvrage en question (ATA/700/2014 du 2 septembre 2014 consid. 4c).

E. 9

En l'espèce, les quatre premières conditions nécessaires à la validité d'un ordre de mise en conformité sont réalisées. Le recourant, qui a lui-même fait procéder aux

- 12/17 - A/3979/2020 travaux litigieux et qui est actuellement propriétaire des parcelles sur lesquelles ils ont été réalisés, admet par ailleurs qu'ils n'ont pas été autorisés au moment de leur exécution. Il ne soulève par ailleurs pas – à juste titre – la prescription trentenaire au vu de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral précitée, devenue la nouvelle pratique (cf. arrêt 1C_60/2021 précité), dès lors qu'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. La troisième condition est donc également remplie. S'agissant de la quatrième condition, on ne voit pas comment le recourant peut tirer avantage du principe de la bonne foi. Aucun élément du dossier ne laisse en effet apparaître que l'autorité intimée aurait d'une quelconque manière créé chez le recourant, par des promesses, des informations, des assurances ou un comportement, des conditions telles qu'elle serait liée par le principe de la bonne foi et n'a à aucun moment montré par son comportement qu'elle tolérerait cette situation illégale. Au contraire, le département a expressément refusé les travaux de changement d'affectation en habitation principale en 2007 – décision de refus devenue définitive suite à l'arrêt du TA –, et comme le département le relève à juste titre, le recourant l'a mis devant le fait accompli en procédant tout de même à des travaux sans autorisation. De toute manière, les travaux qui avaient été constatés en 2009 ont été dans l'intervalle démolis par le recourant – également sans autorisation – pour faire place aux travaux, bien plus conséquents, constatés par le département en août 2020.

E. 10

Ne reste qu'à déterminer si l'intérêt privé du recourant l'emporte sur l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit.

E. 11

Le principe de la proportionnalité, garanti par les art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive. En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 126 I 219 consid. 2c et les références citées). Les critères de l'aptitude et de la subsidiarité sont particulièrement concernés lorsqu'un ordre de démolition est envisagé. Ils impliquent en effet de déterminer si une – ou plusieurs – autre mesure administrative pourrait être préférée, cas échéant en combinaison (ATA/463/2021 du 27 avril 2021). 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

- 13/17 - A/3979/2020 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 ; arrêts 1C_60/2021 du 27 juillet 2021 consid. 3.1 ; ATF 147 II 309 consid. 5.5.). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues la loi, demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4). S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et dimensions des constructions en zone agricole ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (ATF 132 II 21 consid.

E. 12

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 lui (arrêt 1C_60/2021 précité consid. 3.1 ; ATF 123 II 248 consid. 4a; Nicolas WISARD/Samuel BRÜCKNER/Milena PIREK, op. cit, p. 218). 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 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). Sous l'angle de la proportionnalité, on peut prendre en compte le fait que les frais de démolition et de remise en état des lieux engendreraient des charges excessives que l'intéressé ne serait pas en mesure de prendre en charge (arrêts du Tribunal fédéral 1C_370/2015 du 16 février 2016 consid. 4.4 ; 1C_537/2011 du 26 avril 2012). Néanmoins, un intérêt purement économique ne saurait avoir le pas sur l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C_544/2014 du 1er avril 2015 consid. 4.2). Donner de l'importance aux frais dans la pesée des intérêts impliquerait de protéger

- 14/17 - A/3979/2020 davantage les graves violations et mènerait à une forte et inadmissible relativisation du droit de la construction. C'est pourquoi il n'est habituellement pas accordé de poids particulier à l'aspect financier de la remise en état (Vincent JOBIN, Construire sans autorisation - Analyse des arrêts du Tribunal fédéral de 2010 à 2016, VLP-ASPAN, Février 1/2018, p. 16 et les références citées).

E. 13

Il ressort de ce qui précède que l'intérêt public au maintien de la zone agricole à Genève est considérable et, par principe, prime sur celui des particuliers. S'agissant de la situation financière du recourant, à l'instar de l'autorité intimée, le tribunal retient qu'elle n'apparaît pas aussi obérée qu'il veut l'affirmer puisque son revenu mensuel net moyen s'élève à CHF 13'421.- et qu'il a eu les moyens de construire – comme cela ressort des photographies figurant au dossier du DT – un logement confortable et spacieux pour lui et sa famille, avec véranda, terrasse comprenant une cuisine d'été, avec piscine extérieure semi-enterrée, et que le recourant a au demeurant démontré pouvoir exécuter lui-même une bonne partie des travaux de remise en état. S'agissant du seul devis produit à la procédure par le recourant, d'un montant de CHF 400'000.-, le tribunal de céans constate qu'il est non seulement imprécis, car ne détaillant pas les postes et ne donnant que des prix en bloc (non au m²), mais, surtout, manifestement excessif. En effet, si on ramenait le montant devisé aux m² de la surface de la construction qui pourrait être autorisée, on parviendrait à un prix d'à tout le moins CHF 10'000.-/m² ; ce devis vise par ailleurs à offrir aux bâtiments un confort allant bien au-delà de ce qui peut être attendu d'un chalet week-end. En ce qui concerne les coûts de la remise en état, il ne saurait de toute manière en tirer grief au vu de son comportement, le recourant n'ayant cessé de réaliser des travaux sans autorisation, et faisant par ailleurs fi des décisions, tant de l'autorité intimée que des juridictions qu'il a saisies. Le recourant était en effet tout à fait conscient que les travaux qu'il a effectués n'étaient pas conformes au droit. En juin 2003, le recourant avait déjà demandé l'autorisation pour la reconstruction d'une habitation et dépendance, refusée par le DCTI au motif que le projet ne pourrait pas être autorisé en raison des dimensions des agrandissements demandés. Il a tout de même réalisé des travaux d'agrandissement sans droit, constatés par le département dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire sollicitée le 24 juin 2006. Par décision du 6 février 2007, après plusieurs réunions avec le recourant et son mandataire, le département a refusé de délivrer l'autorisation de construire portant sur un changement complet d'affectation, soit une habitation temporaire et d'une dépendance en habitation principale, leur transformation et leur réunion. Cette décision de refus a clairement signifié au recourant qu'en zone agricole, il ne lui était pas possible de venir édifier un bâtiment devant servir à son habitation principale, décision devenue exécutoire suite à l'arrêt du TA de 2008 qui a rappelé que le chalet « week-end » érigé sur ces parcelles avait pour seul but

- 15/17 - A/3979/2020 de passer des moments de détente. Lors de son audition devant le TA, le recourant avait d'ailleurs certifié que contrairement aux allégués du DCTI, ils ne voulaient pas y habiter de manière permanente. Il devait donc également s'attendre à ce que le département, une fois informé de la situation, exige de sa part la remise en état des parcelles, qui sont situées en zone agricole. Or malgré l'arrêt du TA, le recourant a procédé, en 2009, à la démolition du chalet « week-end », ce sans autorisation, et a réitéré son comportement depuis lors en procédant sciemment à de nouveaux travaux de construction conséquent non autorisés - et qu'il savait non autorisables au vu des décisions rendues précédemment par les autorités et juridictions -, d'un bâtiment principal servant de logement, d'une véranda, d'une cuisine d'été ouverte et d'une piscine semi-enterrée. Le tribunal de céans ne peut donc faire droit à la demande du recourant de revenir à la situation telle qu'elle résulterait des plans du 7 juin 2006, non autorisés, au risque de cautionner le maintien d'une situation illicite réalisée en l'absence de considération des dispositions légales en vigueur et des décisions des autorités et des juridictions. Cette solution se justifie d'autant plus du fait que ce comportement est gravement contraire aux intérêts publics protégés par la loi. Au surplus, il sera rappelé au recourant que celui qui place l'autorité devant le fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients pouvant en découler pour lui. Donner de l'importance aux frais dans la pesée des intérêts impliquerait de protéger davantage les graves violations et mènerait à une forte et inadmissible relativisation du droit de la construction. C'est pourquoi il n'est habituellement pas accordé de poids particulier à l'aspect financier de la remise en état (Vincent JOBIN, Construire sans autorisation - Analyse des arrêts du Tribunal fédéral de 2010 à 2016, VLP-ASPAN, Février 1/2018, p. 16 et les références citées). Par ailleurs, le recourant a 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'approche restrictive du Tribunal fédéral quant au principe de séparation entre l'espace bâti et l'espace non bâti qui devait demeurer d'application stricte a encore été confirmée dans l'ATF 147 II 309 précité qui écarte l'application de la prescription trentenaire en zone agricole. Au vu de ce qui précède, il n'existe aucune mesure moins incisive qu'une remise en état pour rétablir une situation conforme au droit et l'intérêt public au respect de la zone agricole dans le canton de Genève et a fortiori, au respect des zones protégées, doit l'emporter sur l'intérêt privé du recourant de continuer à profiter des aménagements litigieux. 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.

- 16/17 - A/3979/2020

E. 14

Le délai de six mois fixé par l'autorité intimée est par ailleurs tout à fait raisonnable et une prolongation du délai de remise en conformité ne pourrait en l'espèce de toute manière 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. Quoi qu'il en soit, bien que ce délai a été de fait prolongé aujourd'hui – en raison de la présente procédure initiée par le recourant – à dix-sept mois, le tribunal constate l'absence de mesures concrètes prises par le recourant. Le grief tiré de l'inexigibilité de la remise en état dans le délai impartit tombe donc à faux.

E. 15

Enfin, l'ordre de remise en état s'agissant du bâtiment comprenant le logement familial est on ne peut plus clair, la décision querellée indiquant qu'il s'agit de sa suppression et de son évacuation. Le DT, suite aux discussions avec le recourant et son conseil, a indiqué être prêt à revenir à la dernière situation autorisée au père du recourant en 1976, soit un chalet « week-end » et d'une remise proposant des dimensions, gabarits et affectations conformes aux bâtiments d'origine, soit les constructions réalisées sur la base d'autorisations de construire délivrées. Encore dans sa réponse du 24 novembre 2020 au conseil du recourant, le DT a ordonné que les deux petits bâtiments retrouvent leurs dimensions, gabarits et affectations conformément à leur état avant ladite transformation. Ceci a encore été à toutes fins utiles précisé par le représentant du DT à l'audience de comparution personnelle qui avait été demandée par le recourant aux fins, notamment, de clarification. Pour rappel, seules ont été autorisées l'édification d'un chalet « week-end » d'une surface de 21 m² sur la parcelle n° 1 _____ précitée (DD 3 _____), dossier produit à la procédure, ainsi que la construction d'une remise agricole pour petites machines et outils de jardin, d'une surface de 3 m sur 6.50 m sur les parcelles n° 1 _____ et 2 _____. Le recourant ne peut faire valoir de bonne foi, comme il le fait, qu'il ne saurait revenir à cette situation alors que c'est lui qui a réalisé tous les travaux subséquents, ce sans droit. Il ressort de ce qui précède que le grief d'arbitraire quant à la nature de l'ordre de remise en état s'agissant du logement familial sera également écarté.

E. 16

Entièrement mal fondé, le recours est rejeté et la décision confirmée.

E. 17

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), le recourant, qui succombe, est condamné au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 1'500.- ; il est partiellement couvert par l'avance de frais de CHF 900.- 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).

- 17/17 - A/3979/2020

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