

GE_GERICHTE JTAPI/492/2024 vom 23. Mai 2024

GE Cour de justice, 2024-05-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_492_2024

FR: GE_GERICHTE JTAPI/492/2024 du 23 mai 2024

IT: GE_GERICHTE JTAPI/492/2024 del 23 maggio 2024

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 LPA.

E. 3

Selon 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). En revanche, les juridictions

- 10/18 - A/3931/2023 administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisée en l'espèce. 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_712/2020 du 21 juillet 2021 consid. 4.3 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 515 p. 179).

E. 4

Les arguments formulés par les parties à l'appui de leurs conclusions respectives seront repris et discutés dans la mesure utile (ATF 145 IV 99 consid. 3.1; arrêt du Tribunal fédéral 1C_136/2021 du 13 janvier 2022 consid. 2.1 et les références citées), étant rappelé que, saisi d'un recours, le tribunal applique le droit d'office et que s'il ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, il n'est lié ni par les motifs invoqués par celles-ci (art. 69 al. 1 LPA), ni par leur argumentation juridique (ATA/84/2022 du 1er février 2022 consid. 3).

E. 5

En premier lieu, la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue dans la mesure où le département aurait ignoré des éléments pertinents sans en justifier la raison. Le département le conteste, affirmant que ces éléments n'étaient nullement pertinents.

E. 6

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) comprend, classiquement, le droit, pour l'intéressé, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 149 I 91 consid. 3.2 ; 145 I 167 consid. 4.1). Ce droit ne s'étend toutefois qu'aux éléments pertinents pour décider de l'issue du litige et le droit de faire administrer des preuves n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_159/2020 du 5 octobre 2020 consid. 2.2.1).

E. 7

La réparation d'un vice de procédure en instance de recours et, notamment, du droit d'être entendu, n'est possible que lorsque l'autorité dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_31/2021 du 16 juillet 2021 consid. 2.1). Elle dépend toutefois de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester

- 11/18 - A/3931/2023 l'exception (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_66/2022 du 8 décembre 2022 consid. 3.2) ; elle peut cependant se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_31/2021 du 16 juillet 2021 consid. 2.1). En outre, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/442/2024 du 27 mars 2024 consid. 5.1 et les références citées).

E. 8

En l'espèce, le tribunal fait siennes les explications du département tels qu'exposées dans ses observations du 25 janvier 2024 quant à l'absence de pertinence, dans les circonstances concrètes du présent cas, des éléments invoqués par la recourante. Il n'y a donc pas eu de violation du droit d'être entendue de la recourante. En tout état, même en admettant qu'une telle violation ait effectivement eu lieu, celle-ci aurait été réparée dans le cadre de la présente procédure, de sorte qu'il n'y aurait pas lieu, pour ce motif, de prononcer l'annulation de la décision litigieuse.

E. 9

La recourante considère que les conditions légales pour l'octroi de l'autorisation de construire qu'elle a sollicitée le _____ 2023 afin de régulariser le chemin d'accès et la place de manœuvre et de stationnement, qui faisaient notamment l'objet de la procédure d'infraction n° I-5_____, sont réalisées, ce que le département conteste.

E. 10

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 la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé (al. 2). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (al. 3). Sur le plan cantonal, cette exigence est consacrée à l'art. 1 al. 1 LCI aux termes duquel 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.

E. 11

Aux termes de l'art. 14 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, les zones à protéger et les autres zones et territoires, prévus par le droit cantonal (al. 2). Les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (art. 21 al. 1 LAT). Selon la jurisprudence, les plans d'affectation ont le plus souvent un effet obligatoire qualifié de négatif, à savoir empêcher tout usage non conforme à l'affectation de la zone ou tout aménagement ne respectant pas les prescriptions d'un plan d'affectation. En tant qu'il s'agit d'une construction, cette conformité est vérifiée dans la procédure du permis de construire (ATA/332/2022 du 29 mars 2022 consid. 5b et les références citées).

- 12/18 - A/3931/2023

E. 12

La zone agricole est régie par les art. 16 et 16a LAT ainsi que par les art. 20 ss LaLAT, dispositions définissant 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. En vertu de 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 délasserment 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). À teneur de l'art. 16a LAT, sont 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). 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). Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions ou installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice ; 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 133 II 370 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_314/2009 du 12 juillet 2010 consid. 5.1). L'art. 34 OAT reprend ces définitions en précisant (al. 1) que sont conformes à l'affectation de la zone

agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tributaire du sol ou au développement interne et en stipulant (al. 4) qu'une autorisation ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question, si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme. L'art. 37 OAT précise que l'édification de constructions et installations destinées à la culture maraîchère et à l'horticulture selon un mode de production indépendant du sol est réputée développement interne (art. 16a al. 2 LAT) si la surface de production indépendante du sol n'excède pas 35% de la surface maraîchère ou horticole cultivée et n'est pas supérieure à 5'000 m² (al. 1) et que la production est réputée indépendante du sol s'il n'y a pas de lien suffisamment étroit avec le sol (al. 2).

- 13/18 - A/3931/2023

E. 13

À Genève, ne sont autorisées en zone agricole que les constructions/installations qui sont destinées durablement à l'activité agricole ou horticole et aux personnes l'exerçant à titre principal (art. 20 al. 1 let. a LaLAT) et qui respectent la nature et le paysage (art. 20 al. 1 let. b LaLAT) ainsi que les conditions fixées par les art. 34 ss OAT (art. 20 al. 1 let. c LaLAT).

E. 14

En matière administrative, les faits doivent en principe être établis d'office et, dans la mesure où l'on peut raisonnablement exiger de l'autorité qu'elle procède à cette recherche, les règles sur la répartition du fardeau de la preuve ne s'appliquent pas. Il n'en demeure pas moins que, lorsque les preuves font défaut, ou si l'on ne peut raisonnablement exiger de l'autorité qu'elle les recueille, la règle de l'art. 8 CC est applicable par analogie. Pour les faits constitutifs d'un droit, le fardeau de la preuve incombe à celui qui entend se prévaloir de ce droit (ATF 112 Ib 65 consid. 3 ; ATA/654/2023 du 20 juin 2023 consid. 2.3).

E. 15

En l'occurrence, force est pour le tribunal de constater, d'une part, que la parcelle n° 1 _____ n'accueille actuellement aucune exploitation agricole ou horticulture productrice et, d'autre part, que le futur emploi de la serre que la recourante appelle de ses vœux n'est nullement défini à ce jour ; on ignore si à terme celle-ci sera effectivement utilisée pour une exploitation agricole ou d'horticulture productrice ou si d'autres activités s'y dérouleront, comme cela a par exemple été le cas avec les époux C _____ et D _____. On ne sait également pas si la parcelle n° 1 _____ pourrait accueillir des activités agricoles en dehors de la serre, ni si cela est envisagée à l'heure actuelle. Dans ces circonstances, il convient d'admettre que la serre, faute d'être à ce jour exploitée par un agriculteur, n'est pas utilisée pour l'agriculture. Le simple fait d'alléguer qu'il était projeté de la réhabiliter à des fins agricoles et de la louer ensuite à un exploitant en accord avec les directives de l'OCAN est à l'évidence insuffisant pour considérer que l'aménagement projeté est conforme à la zone ; les conditions légales doivent être respectées au moment de la délivrance du permis requis et non dans un futur hypothétique. Sans connaître ni quel type d'exploitation ni quel exploitant occupera la serre, voire la parcelle, il ne peut ni être vérifié si le chemin d'accès et la place de manœuvre et de stationnement - dont la régularisation est sollicitée et qui seraient destinés à la future exploitation - sont ou non conformes aux conditions de l'art. 34 al. 1 OAT, ni déterminer si les critères de nécessité de l'aménagement prévu à cet emplacement et de la subsistance à long terme de l'exploitation énoncés à l'art. 34 al. 4

OAT sont ou non respectés. Par conséquent, c'est à juste titre que l'OCAN a spécifié dans son préavis du 4 septembre 2023 que la demande de régularisation devrait, le cas échéant, être portée par l'exploitant agricole locataire de la serre. En conclusion, les constructions/installations sollicitées dans la demande du _____ 2023 ne peuvent pas être considérées comme conformes à la zone agricole en vertu des dispositions précitées. Le département pouvait ainsi, à juste titre, rejeter cette demande, ceci sous réserve de l'octroi d'une dérogation ou de la reconnaissance de la situation acquise, éléments qu'il faut donc examiner, ce

- 14/18 - A/3931/2023 d'autant plus que la recourante se prévaut également du fait qu'une dérogation fondée sur les art. 24 LAT et 27 LaLAT aurait en tout état dû être retenue.

E. 16

L'art. 24 LAT précise qu'en dérogation de l'art. 22 al. 2 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) qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Ces deux conditions sont cumulatives (ATF 124 II 252 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.3) et doivent être examinées séparément (ATF 138 II 570 consid. 4). À Genève, selon l'art. 27 LaLAT, qui correspond à l'art. 24 LAT (arrêt du Tribunal fédéral 1A.196/2006 du 12 mars 2007 consid. 5.3), hors des zones à bâtir, en dérogation à l'art. 20 LaLAT, une autorisation ne peut être délivrée pour une nouvelle construction ou installation ou pour tout changement d'affectation que si l'emplacement de la construction prévue est imposé par sa destination (let. a) et si elle ne lèse aucun intérêt prépondérant, notamment du point de vue de la protection de la nature et des sites et du maintien de la surface agricole utile pour l'entreprise agricole (let. b). De façon générale, l'implantation d'une construction est imposée par sa destination lorsqu'un emplacement hors de la zone à bâtir est dicté par des motifs techniques, des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol ou lorsque l'ouvrage est exclu de la zone à bâtir pour des motifs particuliers. Il suffit que l'emplacement soit relativement imposé par la destination. Il n'est pas nécessaire qu'aucun autre emplacement n'entre en considération. Il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui laissent apparaître l'emplacement prévu comme plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir (ATF 136 II 214 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_877/2013 du 31 juillet 2014 consid. 3.1.1 ; ATA/582/2022 du 31 mai 2022 consid. 6a). L'application du critère de l'art. 24 let. a LAT doit être stricte, dès lors qu'il contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti et l'examen du lieu de situation imposé par la destination apparaît incomplet lorsqu'aucune solution alternative ni aucun emplacement alternatif n'ont été débattus (ATF 136 II 214 consid. 2.2 ; 117 Ib 270 consid. 4a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_877/2013 du 31 juillet 2014 consid. 3.1.1). L'examen du caractère relativement imposé par la destination de l'emplacement, implique une pesée de l'ensemble des intérêts en présence, pesée qui se recoupe avec celle imposée par l'art. 24 let. b LAT (ATF 141 II 245 consid. 7.6.2). Des préférences dictées par des idées et des vœux subjectifs ou des critères de commodité ou d'agrément ne peuvent être pris en considération (ATF 129 II 63 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.98/2005 du

E. 19

février 2007 consid 3.1). L'autorité n'est en principe pas tenue d'accorder une dérogation, sauf si ce refus est entaché d'arbitraire, et peut interpréter restrictivement une norme dérogoire (ATA/690/1999 du 23 novembre 1999). Selon la jurisprudence, la dérogation sert

- 15/18 - A/3931/2023 fondamentalement à éviter des cas d'extrême dureté, en permettant de prendre en considération des situations exceptionnelles. La plupart du temps, toutefois, des considérations générales ou d'ordre économique ne permettent pas de justifier une dérogation qui ne peut en tout cas pas être accordée pour fournir « une solution idéale » au maître de l'ouvrage (ATF 107 Ia 214, consid. 5 ; ATA/690/1999 du

E. 23

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), la recourante, qui succombe, est condamnée au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 900.- ; il est couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours.

- 17/18 - A/3931/2023 Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

- 18/18 - A/3931/2023

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