

GE_GERICHTE JTAPI/639/2024 vom 26. Juni 2024

GE Cour de justice, 2024-06-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_639_2024

FR: GE_GERICHTE JTAPI/639/2024 du 26 juin 2024

IT: GE_GERICHTE JTAPI/639/2024 del 26 giugno 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 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

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 administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA). 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 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 137 V 71 consid. 5.1 ; 123 V 150 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_107/2016 du 28 juillet 2016 consid. 9).

E. 4

Le recourant allègue une motivation insuffisante des préavis défavorables de l'OU et de la DAC. Le département ayant fait siens lesdits préavis dans la décision contestée, ce grief sera examiné sous l'angle de la violation de son droit d'être entendu au motif que la décision dont est recours serait insuffisamment motivée.

E. 5

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), implique l'obligation, pour l'autorité, de motiver sa décision afin que le destinataire puisse la comprendre, l'attaquer utilement s'il y a lieu et afin que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 143 III 65 consid. 5.2). L'autorité doit ainsi mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. La motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision. Savoir si la

motivation présentée est convaincante est une question distincte de celle du droit à une décision motivée. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté, même si la motivation présentée est erronée (arrêts du Tribunal fédéral 6B_762/2020 du 17 mars 2021 consid. 2.1 et les références citées ; 1C_415/2019 du 27 mars 2020 consid. 2.1 ; ATA/447/2021 du 27 avril 2021 consid. 6b).

- 9/16 - A/3865/2023

E. 6

En l'espèce, les préavis en question énumèrent les motifs pour lesquels l'OU et la DAC considèrent que les exigences de l'art. 24c al. 4 LAT ne sont pas respectées et ne souffrent d'aucune ambiguïté. Le recourant a d'ailleurs démontré par ses écritures qu'il en avait parfaitement compris la portée, leur opposant son point de vue différent. De plus, il a été en mesure de recourir à l'encontre de la décision querellée, d'en comprendre l'entière portée et, en fin de compte, de faire valoir tous les griefs utiles. Il n'a donc pas subi de préjudice résultant d'un éventuel manque de motivation des préavis en question. Ce grief sera dès lors rejeté.

E. 7

Sur le fond, le recourant conteste le refus du département et soutient que la pergola projetée est autorisable par voie dérogatoire.

E. 8

En vertu de l'art. 1 al. 1 let. b LCI, nul ne peut, sur tout le territoire du canton, sans y avoir été autorisé, modifier, même partiellement, le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation. En outre, selon l'art. 1 al. 6 LCI, aucun travail ne doit être entrepris avant que l'autorisation ait été délivrée.

E. 9

Par constructions ou installations, on entend toutes choses immobilières ou mobilières édifiées au-dessus ou dessous du sol ainsi que toutes leurs parties intégrantes et accessoires (art. 1 al. 1 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI – L 5 05.01)).

E. 10

Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Une autorisation est délivrée si d'une part, la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et d'autre part, si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 let. a et b LAT).

E. 11

Selon la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement (ATF 140 II 473 consid. 3.4.1 ; 123 II 256 consid. 3 ; ATA/583/2022 du 31 mai 2022 consid. 5b). L'exigence de la relation fixe avec le sol n'exclut pas la prise en compte de constructions mobilières, non

ancrées de manière durable au sol et qui sont, cas échéant, facilement démontables (cf. ATA/208/2021 du 23 février 2021 consid. 5).

E. 12

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 (art. 16 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, ainsi que les constructions et installations qui servent au

- 10/16 - A/3865/2023 développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice (art. 16a al. 1 et 2 LAT).

E. 13

Si l'édification de constructions de très peu d'importance n'est pas soumise à autorisation de construire en zone à bâtir (art. 1 al. 4 et 5 LCI), le régime dérogatoire n'est pas applicable aux parcelles sises en zone agricole. Ainsi, et quand bien même une construction serait légère et facilement démontable, telle une pergola non couverte et non fixée au sol, elle doit être considérée comme une construction soumise à autorisation (cf. ATA/405/2022 du 12 avril 2022 consid. 6a).

E. 14

In casu, il est établi que, sise en zone agricole, la villa du recourant, érigée légalement en 1965, n'est pas conforme à l'affectation de la zone. De plus, il n'est pas contesté que la pergola projetée est soumise à autorisation de construire de sorte que le tribunal ne reviendra pas sur ces éléments. Il convient dès lors d'examiner uniquement si cette construction peut être autorisée à titre dérogatoire, sous l'angle des art. 24 ss LAT. Ces dispositions sont complétées ou reprises par les art. 27ss LaLAT.

E. 15

En vertu de l'art. 24 LAT, une autorisation dérogatoire peut être délivrée pour de nouvelles constructions ou installations, hors de la zone à bâtir, lorsque l'implantation de celles-ci est imposée par leur destination (let. a) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). 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 reprises par l'art. 27 LaLAT.

E. 16

Selon l'art. 27c al. 1 LaLAT, traitant 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.

E. 17

Selon la doctrine, la volonté du législateur était, par l'adoption de ces dispositions, que les constructions existantes contraires à l'affectation de la zone puissent faire l'objet de

certaines modifications allant au-delà de la garantie de la situation acquise conférée par le droit constitutionnel, pour empêcher que ces constructions, en principe soumises à l'interdiction de bâtir, ne tombent petit à petit en ruine. Le principe constitutionnel de séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire impose de n'admettre que les transformations nécessaires à la conservation des constructions à long terme et à leur adaptation à l'évolution des besoins. Les constructions bénéficiant de la garantie de la situation acquise doivent pour l'essentiel, rester identiques (art. 42 al. 1 OAT), les modifications apportées à leur aspect extérieur étant soumises à des limites strictes

- 11/16 - A/3865/2023 (art. 24c al. 4 LAT ; Rudolf MUGGLI, Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, 2017, ad. art. 24c LAT n. 7 et 10).

E. 18

Selon l'art. 24c LAT, 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).

E. 19

A teneur de l'art. 24c al. 4 LAT, 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. Eu égard au principe de séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire, l'adjectif « nécessaire » doit être interprété de façon restrictive : il ne s'agit pas d'autoriser des solutions généreuses et confortables mais seulement ce qui se révèle objectivement indispensable dans chacun des trois cas visés (Rudolf MUGGLI, op. cit., ad art. 24c LAT n° 36). Ce régime, en prévoyant des exigences élevées pour l'agrandissement du volume visible du bâtiment, tend principalement à décourager, dans la zone inconstructible (cf. art. 24 al. 1 LAT), les projets s'inscrivant à l'extérieur du volume bâti existant, dans l'optique de préserver le caractère typique régional du paysage (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1C_247/2015 consid. 4.2 du 14 janvier 2016 et les références). En tant que dérogation aux principes fixés à l'art. 24 LAT, l'art. 24c LAT ne saurait être interprété extensivement, voire avec souplesse. L'art. 42 OAT pose au contraire des limites claires aux modifications qui peuvent être apportées aux constructions bénéficiant de la garantie de la situation acquise (arrêts du Tribunal fédéral 1C_321/2012 du 25 février 2013 consid. 4.1 ; 1C_333/2010 du 2 février 2011 consid. 5.1).

E. 20

Selon l'art. 42 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, les améliorations de nature esthétique étant admises (al. 1). 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 (al. 2). Conformément à l'al. 3, 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.

- 12/16 - A/3865/2023

E. 21

A teneur de l'art. 42 al. 3 let. b OAT, 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 (let. b) ; les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire (let. c). Concernant la marche à suivre, il convient donc d'abord d'examiner si une modification de l'aspect extérieur du bâtiment est admissible au sens de l'art. 24c al. 4 LAT puis, si tel est le cas, d'évaluer dans un deuxième temps si l'identité de la construction est préservée au sens de l'art. 42 al. 3 let. b OAT. A l'inverse, l'appréciation selon laquelle les conditions définies par l'art. 24c al. 4 LAT ne sont pas réalisées justifie à elle seule le refus de l'autorisation requise (arrêt du Tribunal fédéral 1C_247/2015 du 14 janvier 2016 consid. 3.2).

E. 22

Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies (24c al. 5 LAT).

E. 23

Lorsque la loi autorise l'autorité administrative à déroger à l'une de ses dispositions, notamment en ce qui concerne les constructions admises dans une zone, elle confère à cette dernière un pouvoir d'appréciation qui n'est limité que par l'excès ou l'abus, les juridictions de recours n'ayant pas compétence pour apprécier l'opportunité des décisions prises (art. 61 al. 2 LPA ; ATA/45/2019 du 15 janvier 2019 consid. 5c ; ATA/1273/2017 du 12 septembre 2017 consid. 11b ; ATA/659/2017 du 13 juin 2017 consid. 4b ; ATA/318/2017 du 21 mars 2017 consid. 7b ; ATA/284/2016 du 5 avril 2016 consid. 7b). L'intervention des autorités de recours n'est ainsi admissible que dans les cas où le département s'est laissé guider par des considérations non fondées objectivement, étrangères au but prévu par la loi ou en contradiction avec elle. Les autorités de recours sont toutefois tenues de contrôler si une situation exceptionnelle justifie l'octroi de ladite dérogation, notamment si celle-ci 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 (ATA/639/2020 du 30 juin 2020 consid. 4d ; ATA/1600/2019 du 29 octobre 2019 consid. 6a ; ATA/1529/2019 du 15 octobre 2019 consid. 5f ; ATA/45/2019 du 15 janvier 2019 consid. 5d ; ATA/875/2018 du 28 août 2018 consid. 6b).

E. 24

Selon le système prévu par la LCI, les avis ou préavis des communes, des départements et organismes intéressés n'ont qu'un caractère consultatif et l'autorité reste libre de s'en écarter pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public supérieur (ATA/1243/2018 du 20

novembre 2018 et les références citées). Néanmoins, lorsque la consultation d'une instance de préavis est imposée par la loi, son préavis a un poids certain dans l'appréciation qu'est amenée à effectuer l'autorité

- 13/16 - A/3865/2023 de recours et il convient de ne pas le minimiser (ATA/1176/2022 du 22 novembre 2022 consid. 6b et les références citées).

E. 25

Selon une jurisprudence bien établie, le tribunal de céans observe une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions de préavis pour autant que l'autorité inférieure suive l'avis de celles-ci. Les autorités de recours se limitent à examiner si le département ne s'écarte pas sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (ATA/332/2022 du 29 mars 2022 consid. 4b ; ATA/1098/2019 du 25 juin 2019 consid. 2e).

E. 26

Il ne faut par ailleurs pas perdre de vue que les instances de recours ne peuvent annuler la décision du département que si celle-ci emporte une violation de la loi ; si plusieurs interprétations sont soutenables, le juge n'a pas à substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de première instance (ATA/629/2008 du 16 décembre 2008 consid. 11).

E. 27

Des droits acquis peuvent être conférés par la loi lorsque celle-ci les qualifie comme tels ou lorsqu'elle garantit leur pérennité, soit si le législateur a promis dans la loi que celle-ci ne serait pas modifiée ou sera maintenue telle quelle pendant un certain temps. Un droit acquis peut être créé dans les mêmes conditions que par la loi par une décision individuelle. On notera à cet égard que le simple octroi d'une autorisation de police comme par exemple une autorisation de construire ne crée pas de droits acquis. En tant que telle, la répétition de décisions successives de contenu identique n'en fait pas non plus des droits acquis. La catégorie la plus importante de droits acquis est constituée de ceux qui sont créés par un contrat entre l'État et les administrés. La stabilité particulière du droit est ici fondée sur le principe *pacta sunt servanda* (principe de la confiance ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd., p. 266 et 267 ; ATA/1168/2023 du 31 octobre 2023, consid. 6.3)

E. 28

En l'espèce, le projet querellé prévoit la réalisation d'une pergola à l'extérieur du bâtiment, créant un espace supplémentaire de 37.60 m² venant s'accoler au volume bâti existant. Il s'agit donc d'une modification de l'aspect extérieur du bâtiment, qui entre dans le champ d'application de l'art. 24c al. 4 LAT. Or, il n'a pas été démontré que le projet réalisait une des trois hypothèses prévues par cette disposition. En particulier, l'installation d'une pergola extérieure n'apparaît pas « nécessaire à un usage d'habitation » répondant aux normes usuelles du logement. Comme justement relevé par le département et admis par le recourant, cette réalisation constituerait tout au plus une amélioration de confort, étant rappelé que l'art. 24c al. 4 LAT et la notion de ce qui est « nécessaire », à savoir indispensable au sens de cette disposition, doivent être interprétés de manière restrictive (cf. supra consid. 20). Par ailleurs, il n'est pas contesté que l'installation projetée n'a pas vocation à réaliser un assainissement énergétique. Enfin, l'ajout

- 14/16 - A/3865/2023 d'une pergola, soit d'un volume supplémentaire à la façade existante, ne favorise pas - et n'a d'ailleurs pas comme but - une meilleure intégration du bâtiment dans le paysage. Compte tenu de ce qui précède, l'appréciation de l'autorité selon laquelle le projet litigieux ne répond à aucun des critères alternatifs définis par l'art. 24c al. 4 LAT n'est pas critiquable. Cette appréciation justifie à elle seule le refus de l'autorisation requise, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les exigences de l'art. 42 al. 3 let. b OAT, la condition préalable à la délivrance d'une autorisation dérogatoire fondée sur cette disposition (« si les conditions de l'art. 24c al. 4 LAT sont remplies ») n'étant en l'espèce pas réalisée. Il s'ensuit que la question du respect de l'identité du bâtiment, des limites quantitatives et de l'esthétique de la pergola - soulevée par le recourant - peut également demeurer indécise (art. 42 al. 1 et 42 al. 3 let. b 2ème phrase OAT).

E. 29

Le recourant, se prévalant du préavis favorable de l'OCAN, fait encore valoir que le projet refusé ne porte aucune atteinte à la zone agricole.

E. 30

En l'occurrence, si l'OCAN a certes retenu, que le projet ne portait pas atteinte à l'exploitation agricole des terrains voisins et ne lésait aucun intérêt prépondérant de l'agriculture, ces éléments ne permettent pas encore de retenir que l'installation de la pergola serait conforme aux exigences de l'art. 24c al. 4 LAT. Pour le surplus, le fait que la parcelle en cause ne soit pas utilisée à des fins agricoles et qu'elle soit entourée de zones villas n'est pas déterminant, puisque cela ne change rien au fait qu'elle demeure affectée à la zone agricole et, partant, aux prescriptions applicables à cette zone (ATA/405/2022 précité, consid. 9b ; cf. également 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. 31

En définitive, le grief fondé sur la violation des art. 24c al. 4 LAT et 42 OAT s'avère entièrement mal fondé et sera rejeté.

E. 32

Le recourant se prévaut d'une violation de l'art. 25a LAT, au motif que les préavis rendus par l'OCAN et l'OU seraient contradictoires.

E. 33

Selon cette disposition, une autorité chargée de la coordination est désignée lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités (al. 1). Les décisions ne doivent pas être contradictoires (al. 3). Le principe de coordination formelle et matérielle ancré à l'art. 25a LAT garantit que tous les aspects d'un projet de construction soient traités de manière coordonnée pour que les autorisations ne fassent l'objet que d'une seule procédure de recours (ATF 122 I 120 consid. 4 ; 120 Ib 400 consid. 5 ; 116 Ib 50 consid. 4). De même, le département est tenu de coordonner les procédures lorsque plusieurs législations ayant entre elles un lien matériel étroit sont applicables (art. 12A LPA).

- 15/16 - A/3865/2023 Le Tribunal fédéral a dégagé les principes imposant une coordination matérielle et formelle des décisions fondées, en tout ou partie, sur le droit

fédéral de l'environnement ou de l'aménagement du territoire. Ainsi, lorsque pour la réalisation d'un projet différentes dispositions légales sont simultanément applicables et qu'il existe entre elles une imbrication telle qu'elles ne sauraient être appliquées indépendamment les unes des autres, il y a lieu d'assurer leur coordination matérielle (ATF 118 Ib 381 consid. 4 ; 118 Ib 326 consid. 2 ; 117 Ib

E. 35

Enfin, le recourant fait valoir que l'autorité intimée lui a déjà octroyé deux autorisations (DD 3_____/1 et DD 3_____/2) pour lui permettre d'agrandir son bâtiment et qu'elle ferait preuve d'un comportement contradictoire en lui refusant l'ajout d'une pergola. Il ne saurait être suivi. En effet, les différentes demandes du recourant ont des objets distincts, qui relèvent de dispositions légales applicables différentes, de sorte que les autorisations de construire déjà délivrées ne lui confèrent aucun droit acquis utile dans le cadre de la présente procédure, que ce soit sous l'angle de la protection de la bonne foi ou du principe de l'égalité de traitement. Ce grief sera donc écarté.

E. 36

Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté.

E. 37

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 900.- ; il est couvert par l'avance de 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).

- 16/16 - A/3865/2023

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