

GE_GERICHTE JTAPI/905/2024 vom 12. September 2024

GE Cour de justice, 2024-09-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_905_2024

FR: GE_GERICHTE JTAPI/905/2024 du 12 septembre 2024

IT: GE_GERICHTE JTAPI/905/2024 del 12 settembre 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

Le requérant conteste le bien-fondé de la décision du département du _____ 2023, refusant de lui accorder l'autorisation de construire sollicitée afin de procéder à la transformation du bâtiment et à l'installation d'une PAC. Cela étant, il est admis que le bâtiment en cause se trouve sur la partie de la parcelle située en zone de bois et forêts au sens de l'art. 23 LaLAT), soit hors de la zone à bâtir, mais il soutient principalement que c'est exclusivement la législation fédérale et cantonale en matière de protection de la forêt qui devrait s'appliquer dans le cas d'espèce, à l'exclusion des dispositions de la LAT régissant les constructions autorisables à titre dérogatoire, en particulier l'art. 24C LAT.

E. 4

Selon l'article 14 LAT, les plans d'utilisation du sol dressés par les cantons délimitent les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. En dehors ou à l'intérieur de ces zones-cadre, les cantons peuvent prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 al. 1 LAT). À teneur de l'art. 18 al. 3 LAT, l'aire forestière est définie et protégée par la législation fédérale. La doctrine retient qu'elle se situe hors de la zone à bâtir (Rudolf MUGGLI, in Heinz AEMISEGGER/Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, 2017, n. 30 ad remarques préliminaires art. 24 à 24e et 37a LAT).

E. 5

Sur le plan cantonal, la LaLAT distingue, selon sa systématique, les zones ordinaires (Titre III chap. III) et plusieurs autres types de zones (Titre III chap. IV et suivants). Les zones ordinaires sont elles-mêmes de différents types et comprennent plusieurs catégories de zones à bâtir (Section 1), la zone agricole (Section 2), les zones de gravières et de décharges (Section 2A), les zones de hameau (Section 3), les zones des bois et forêts (Section 4), etc. Selon l'art. 23 LaLAT, la zone des bois et forêt comprend la surface forestière du canton,

telle que

- 10/16 - A/206/2024 déterminée par la loi sur les forêts du 20 mai 1999 (al. 1). Cette loi définit les possibilités de construction dans ladite zone (al. 2).

E. 6

À teneur de l'art. 2 de la LForêts, sont considérés comme forêts les peuplements boisés présentant toutes les caractéristiques qualitatives d'une forêt, exerçant une fonction forestière et répondant à un certain nombre de critères énumérés par cette disposition légale.

E. 7

Eu égard à ce qui précède, il convient de distinguer, d'une part, la zone des bois et forêts en tant que zone d'affectation au sens de l'art. 23 LaLAT et, d'autre part, la forêt elle-même, telle que définie par la législation fédérale et par l'art. 2 LForêts. La différence tient au fait que la forêt elle-même n'occupe pas nécessairement entièrement le périmètre d'une zone de bois et forêts. La conséquence de cette distinction concerne le régime juridique applicable à un projet de construction, selon qu'il se situe à l'intérieur de la forêt, ou à l'extérieur de cette dernière mais néanmoins en zone des bois et forêts. Dans le premier cas, outre les dispositions spécifiques de la LForêts, le projet est soumis aux conditions de l'art. 11 LFo, qui prescrit la manière dont s'appliquent les dispositions de la LAT relatives aux autorisations de construire ordinaires ou exceptionnelles. Dans le second cas, on se situe en dehors du champ d'application de la LFo et la question relative à la possibilité d'ériger une construction s'analyse en premier lieu sous l'angle des dispositions dérogatoires de la LAT et de la LaLAT applicables aux constructions prévues en dehors de la zone à bâtir.

E. 8

Dans la présente espèce, à teneur du Système d'information du territoire genevois (SITG), le bâtiment litigieux est certes entièrement inscrit à l'intérieur de la zone des bois et forêts, mais néanmoins à l'extérieur du cadastre forestier, c'est-à-dire en dehors de la forêt, comme le montrent d'ailleurs les photographies aériennes également disponibles sur le SITG. Par conséquent, contrairement à ce que soutient le recourant, le projet litigieux n'est pas soumis à la LForêts, sinon sous l'angle de son art. 11 qui régit les constructions situées à proximité de la forêt. Le recourant lui-même ne semble d'ailleurs pas contester que le projet litigieux se situe en dehors de la forêt, puisqu'il invoque précisément les art. 17 LFo et 11 LForêts qui concernent les constructions situées à proximité de cette dernière.

E. 9

Comme indiqué plus haut, il en résulte que ce sont avant tout les dispositions de la LAT relatives aux constructions situées en dehors de la zone à bâtir qui s'appliquent, l'art. 11 LForêts ne trouvant pour sa part application, en tant qu'il pose des conditions spécifiques relatives à la protection de la forêt, que pour autant que le projet concerné soit autorisable sous l'angle de la LAT.

E. 10

À teneur de 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

- 11/16 - A/206/2024 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). 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 (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies (al. 5).

E. 11

Pour prétendre à une dérogation au titre des art. 24 à 24e et 37a LAT, le projet en question doit notamment se trouver hors de la zone à bâtir, qui, comme vu plus haut comprend notamment l'aire forestière, être non conforme à l'affectation de la zone de non bâtir concernée et répondre aux critères spécifiques à l'une des situations visées aux art. 24 à 24e ou 37a LAT (Rudolf MUGGLI op. cit. n. 30 et n. 32 ad remarques préliminaires art. 24 à 24e et 37a LAT).

E. 12

Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et 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'aménagement (cf. art. 41 OAT). La date déterminante est en principe celle du 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1; arrêts 1C_491/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.1 ; 1C_162/2019 du 25 novembre 2019 consid. 3.1 et les références citées). L'art. 41 al. 1 OAT précise qu'il s'agit de constructions et installations « érigées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral ». Les possibilités offertes par l'art. 24c LAT ne peuvent être utilisées qu'une seule fois (arrêt du Tribunal fédéral 1C_347/2014 du 16 janvier 2015 consid. 3.5). Cette disposition ne s'applique donc pas aux constructions ayant toujours été contraires à l'affectation de la zone, mais ayant été érigées après l'introduction, le 1er juillet 1972, de la séparation entre territoire constructible et non constructible (Rudolf MUGGLI in Heinz AEMISEGGER/Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, n. 17 ad. art. 24 LAT).

E. 13

L'art. 24c LAT ne s'applique pas non plus aux constructions qui sont transformées ou érigées illégalement, même si le rétablissement de l'état conforme au droit n'a pas pu être effectué pour des raisons de proportionnalité, de prescription ou de péremption. Le fait qu'une construction illicite en zone agricole a été tolérée pendant longtemps par les autorités et que le propriétaire est dès lors protégé dans sa bonne foi, empêche également l'application de l'art. 24c LAT et s'oppose tout au plus à une remise en état des lieux (arrêt du Tribunal fédéral 1C_486/2015 du 24 mai 2016 consid. 2.1.1 et les références citées).

- 12/16 - A/206/2024 Si, dans le cas d'une construction formellement et matériellement contraire au droit, l'autorité renonce à rétablir l'état conforme au droit, cela ne change rien au caractère illégal de la construction, qui ne peut dès lors être modifiée au titre de l'art. 24c LAT (Rudolf MUGGLI, in Heinz AEMISEGGER/Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre

TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, 2017, n. 15 ad art. 24c LAT).

E. 14

En l'espèce, force est de constater que les critères précités dégagés par la jurisprudence et la doctrine ne sont pas remplis. En effet, il ressort du dossier que le bâtiment en cause, qui ne figure pas sur les photographies aériennes de 1972 mais qui est visible sur celles de 1983, aurait été construit, selon le recourant en 1981 ou en 1982. En tout état, le bâtiment a non seulement été érigé après l'entrée en vigueur, le 1er juillet 1972, de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, mais il a aussi toujours été contraire à l'affectation de la zone dans laquelle il se trouvait, sans que l'autorisation délivrée en 1984 n'y change quoi que ce soit. Contrairement à ce que prévoit l'art. 24c LAT, il n'est ainsi pas devenu contraire à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement. Pour ces motifs, c'est à juste titre que le département a refusé de délivrer une autorisation de construire dérogatoire, en application de l'art. 24c LAT.

E. 15

Le recourant invoque une violation du principe de la bonne foi. Il soutient que, même en admettant que le bâtiment en cause serait illicite - ce qu'il conteste compte tenu de sa régularisation lors de l'octroi de l'autorisation de construire en 1984 - il serait protégé par le principe de la bonne foi. Le département n'avait en effet pris aucune mesure à son encontre durant plus de quarante ans. De plus, le nouvel art. 25 al. 5 LAT appelé à entrer en vigueur prochainement en vigueur garantirait le maintien de ce bâtiment qui ne pourrait être remis en cause. En outre, compte tenu de l'écoulement du temps et de l'absence d'ordre de remise en état, il pouvait penser de bonne foi qu'il avait « des chances sérieuses » d'obtenir l'autorisation de procéder à des transformations intérieures.

E. 16

Valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst - RS 101), exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_341/2019 du 24 août 2020 consid. 7.1). À certaines conditions, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_626/2019 du 8 octobre 2020 consid. 3.1 ; 2C_136/2018 du 24 septembre 2018 consid. 3.2). Conformément au principe de la confiance, qui s'applique aux - 13/16 - A/206/2024 procédures administratives, les décisions, les déclarations et comportements de l'administration doivent recevoir le sens que l'administré pouvait raisonnablement leur attribuer en fonction des circonstances qu'il connaissait ou aurait dû connaître (arrêt du Tribunal fédéral 1P.292/2004 du 29 juillet 2004 consid. 2.1 ; ATA/1299/2019 du 27 août 2019 consid. 3d).

E. 17

Le droit à la protection de la bonne foi peut également être invoqué en présence simplement d'un comportement de l'administration, notamment en cas de silence de l'autorité dans une situation de fait contraire au droit, susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime (ATF 129 II 361 consid. 7.1). Entre autres conditions, l'autorité doit être intervenue à l'égard du citoyen dans une situation concrète et celui-ci doit avoir pris, en se fondant sur les promesses ou le comportement de l'administration, des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice (arrêt du Tribunal fédéral 9C_628/2017 du 9 mai 2018 consid. 2.2). La précision que l'attente ou l'espérance doit être « légitime » est une autre façon de dire que l'administré doit avoir eu des raisons sérieuses d'interpréter comme il l'a fait le comportement de l'administration et d'en tirer les conséquences qu'il en a tirées. Tel n'est notamment pas le cas s'il apparaît, au vu des circonstances, qu'il devait raisonnablement avoir des doutes sur la signification du comportement en cause et se renseigner à ce sujet auprès de l'autorité (ATF 134 I 199 consid. 1.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_138/2015 du 6 août 2015 consid. 5.1).

E. 18

Le principe de la confiance est toutefois un élément à prendre en considération et non un facteur donnant en tant que tel naissance à un droit (arrêt du Tribunal fédéral 2P.170/2004 du 14 octobre 2004 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, p. 193 n. 569 et les références citées).

E. 19

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. (ATF 147 II 309 consid. 5.5; arrêts 1C_582/2021 du 21 février 2023 consid. 6.1; 1C_533/2021 du 19 janvier 2023 consid. 5; cf. art. 14 al. 2, 16 al. 1, 22 al. 2 let. a et 24 ss LAT). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte. 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. 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 (ATF 132 II 21 consid. 6.4) ainsi que le respect du principe de l'égalité de traitement devant la loi (arrêts 1C_189/2022 du 13 janvier 2022 consid. 2.2; 1C_8/2022 du 5 décembre 2022 consid. 4.1).

- 14/16 - A/206/2024

E. 20

À l'inverse de ce qui prévaut pour les zones à bâtir, l'obligation de rétablir un état conforme au droit ne s'éteint pas après 30 ans s'agissant de bâtiments et installations érigés illégalement en dehors de la zone à bâtir (ATF 147 II 309 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 du territoire bâti et non bâti, ne doit pas se poursuivre indéfiniment sur la base du simple écoulement du temps (ATF 147 II 309 consid. 5.5 et 5.6).

E. 21

En l'espèce, il convient tout d'abord de relever que la décision litigieuse ne remet nullement en cause l'existence du bâtiment concerné par le projet. Cela étant, on ne voit pas en vertu de quels règle ou principe l'écoulement du temps et l'absence d'ordre de remise en état seraient des critères de nature à laisser entendre au recourant qu'il serait autorisé à procéder à des transformations à l'intérieur dudit bâtiment. L'écoulement du temps n'est ainsi pas un critère pertinent dans ce contexte. Au demeurant, le département n'a à aucun moment donné une quelconque assurance au recourant quant à l'octroi d'une quelconque autorisation de construire et l'on ne voit pas non plus, au demeurant, quelles dispositions spécifiques le recourant aurait prises en vertu du comportement de l'autorité intimée, telles qu'il ne pourrait y renoncer sans subir un préjudice. Il ne peut ainsi être reproché à l'autorité intimée d'avoir violé le principe de la bonne foi.

E. 22

Le recourant fait également grief au département d'avoir violé le principe de la proportionnalité, au motif que la décision litigieuse portait une grave atteinte à l'intérêt public à l'assainissement d'un bâtiment énergivore et à son intérêt privé à une mise aux normes énergétiques de son habitat. De plus, le projet prévoyait de conserver l'aspect extérieur du bâtiment, de sorte qu'il ne porterait aucune atteinte à l'intérêt public à la protection des plantations forestières, ce que corroboraient les préavis positifs des instances spécialisées.

E. 23

Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive. En outre, ce principe 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 145 I 297 consid. 2.4.3.1 et les références citées).

Traditionnellement, ledit principe se compose des règles d'aptitude - qui exigent que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé -, de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés - et de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 ; ATA/1145/2023 du 17 octobre 2023 consid. 7.3).

- 15/16 - A/206/2024

E. 24

L'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de la proportionnalité, 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 (ATF 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb). Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a; arrêt 1C_189/2022 du 13 janvier 2023 consid. 2.2).

E. 25

En l'espèce, les arguments que le recourant oppose à la décision de refus ne sont pas pertinents dans le cadre d'un refus d'autorisation de construire, dès lors que cette décision a pour seul objectif d'examiner si le projet concerné est conforme au droit des constructions ou non, l'autorité n'ayant, dans ce cadre, aucune marge d'appréciation pour autoriser une construction contraire à l'art. 24c LAT. De plus, il convient de souligner que l'autorité intimée n'a pas prononcé d'ordre de remise en état, mesure qui poursuivrait in casu l'intérêt public au respect de la séparation de l'espace bâti et non bâti. Dans ces circonstances, il ne peut lui être reproché de ne pas avoir tenu compte des intérêts privés du recourant. Ce grief sera ainsi écarté.

E. 26

Mal fondé, le recours sera rejeté et la décision entreprise confirmée.

E. 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), 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/206/2024

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