

GE_GERICHTE JTAPI/982/2022 vom 21. September 2022

GE Cour de justice, 2022-09-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_982_2022

FR: GE_GERICHTE JTAPI/982/2022 du 21 septembre 2022

IT: GE_GERICHTE JTAPI/982/2022 del 21 settembre 2022

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)

- 10/20 - A/587/2022 (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

Les recourants sollicitent leur comparution personnelle ainsi que l'audition d'un témoin, celle de M. H_____.

E. 4

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 notamment 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 145 I 167 consid. 4.1 ; 142 II 218 consid. 2.3 ; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les arrêts cités). Toutefois, le droit d'être entendu ne peut être exercé que sur les éléments qui sont déterminants pour décider de l'issue du litige. Il est ainsi possible de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque les preuves résultent déjà de constatations versées au dossier ou lorsque le juge parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion. Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_ 576/2021 du 1er avril 2021 consid. 3.1 ; 2C_ 946/2020 du 18 février 2021 consid. 3.1). Par ailleurs, ce droit ne confère pas le droit d'être entendu oralement ou d'obtenir l'audition de témoins (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_ 381/2021 du 17 décembre 2021 consid. 3.2 ; cf. aussi art. 41 in fine LPA).

E. 5

En l'espèce, les recourants requièrent leur audition afin d'exposer l'historique de la parcelle litigieuse, le but de leur exploitation ainsi que les raisons pour lesquelles ils ont de bonne foi procédé à une telle activité. De plus, ils sollicitent l'audition de M. H_____, architecte ayant déposé le 30 juin 2021 la demande d'autorisation de construire DD 3_____, pour attester que l'extrait du plan cadastral avait été annexé à la demande de régularisation. Le tribunal estime que le dossier contient les éléments suffisants et nécessaires, tels qu'ils ressortent des écritures des parties, des pièces produites et du dossier de

- 11/20 - A/587/2022 l'autorité intimée, pour statuer sur le litige en toute connaissance de cause, de sorte qu'il apparaît inutile à la résolution du présent litige de procéder à la comparution des recourants. En tout état, ces derniers ont eu la possibilité de faire valoir leurs arguments, dans le cadre de leur recours puis de leur réplique, et de produire tout moyen de preuve utile en annexe de leurs écritures. Ils n'expliquent pas quels seraient les éléments qu'ils n'auraient pas pu exprimer de manière pertinente et complète dans le cadre de la procédure écrite. Par ailleurs, l'absence de plan cadastral dans le dossier d'autorisation de construire a pu être réparé au cours de la présente procédure puisqu'il a été produit : l'audition de M. H_____ sur ce point n'est dès lors pas nécessaire. Dans ces circonstances, il ne sera pas donné suite aux requêtes de mesures d'instruction tendant à la comparution personnelle des recourants ainsi qu'à l'audition de M. H_____, en soi non obligatoires.

E. 6

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 n'en résulte toutefois pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble, puisqu'elle ne peut pas faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire (ATA/366/2013 du 11 juin 2013 consid. 3a et la référence citée).

E. 7

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. 8

Les recourants arguent que les installations et constructions litigieuses, dédiées à leur activité d'exploitation de bois, sont conformes à la zone agricole.

E. 9

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, 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 (art. 16 al. 1 LAT). Il importe, dans la mesure du possible, de délimiter des surfaces continues d'une certaine étendue (art. 16 al. 2 LAT). Dans leurs plans d'aménagement, les cantons tiennent compte - 12/20 - A/587/2022 de façon adéquate des différentes fonctions des zones agricoles (art. 16 al. 3 LAT). Le législateur précise la notion d'« agriculture » en parlant d'exploitation agricole et d'horticulture productrice. Ce qui relève de l'agriculture se trouve défini à l'art. 3 de la loi sur l'agriculture du 29 avril 1998 (LAgr - RS 910.1) et à l'art. 34 OAT, mis en concordance avec le précédent (production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente ; traitement, stockage et vente de produits ; exploitation de surfaces proches de leur état naturel).

E. 10

L'art. 16a LAT régit uniquement la conformité des constructions et installations à la zone agricole. Est conforme à la zone ce qui correspond à l'affectation prévue. La preuve de cette conformité doit être apportée pour chacune des constructions et installations envisagées (nouveau bâtiment, transformation, annexe, changement d'affectation, etc.). Enfin, un projet non conforme à l'affectation de la zone peut être admissible à titre exceptionnel en vertu des art. 24 à 24e ou de l'art. 37 LAT ((RUCH/MUGLI in Commentaire pratique LAT : construire hors zone à bâtir, 2017, art. 16a, p. 69). Selon l'art. 16a al. 1 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. Cette notion de conformité peut être restreinte en vertu de l'art. 16 al. 3 LAT. Il ressort des distinctions faites à l'art. 16a al. 1 LAT que seules peuvent être considérées comme partout conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations destinées à l'exploitation tribulaire du sol. La dépendance à l'égard du sol signifie que ce dernier est indispensable en tant que facteur de production ou qu'un lien suffisamment étroit existe avec le sol (art. 37 al. 2 OAT). Sont considérées comme tributaires du sol les grandes cultures et les cultures maraîchères dans leur forme traditionnelle ainsi que la production de lait et de viande sur les propres terres de l'exploitation et à partir de celles-ci. Aussi, seule l'horticulture productrice tribulaire du sol de façon prépondérante peut être qualifiée de partout conforme à l'affectation de la zone. Est réputée conforme à l'affectation de la zone l'horticulture qui, par son mode d'exploitation et ses besoins en surfaces, est comparable à une utilisation agricole du sol et qui présente un rapport suffisamment étroit avec l'exploitation du sol naturel. Sont notamment visés les établissements pratiquant l'horticulture en pleine terre et qui font pousser les plantes en serre avant de les repiquer en plein champ. La pratique n'exige pas une dépendance totale de l'exploitation à l'égard du sol. C'est pourquoi la conformité à l'affectation de la zone est aussi accordée aux constructions et installations dont la production est « principalement » tribulaire du sol, ou de « façon prépondérante ». Ne tombe pas sous le coup de l'art. 16 al. 1 let. a LAT l'horticulture qui relève, non pas de l'exploitation agricole, mais du

- 13/20 - A/587/2022 secteur de la constructions (activité de jardinier-paysagistes) (RUCH/MUGGLI, op. cit., art. 16a, p. 79 ss et art. 16, p. 53). L'art. 16a al. 1bis LAT prévoit que les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une exploitation agricole si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation.

E. 11

En droit genevois, selon l'art. 20 al. 1 LaLAT, la zone agricole est destinée à l'exploitation agricole ou horticole. Ne sont autorisées en zone agricole que les constructions et installations qui sont destinées durablement à cette activité et aux personnes l'exerçant à titre principal (let. a), respectent la nature et le paysage (let. b) et respectent les conditions fixées par les art. 34 ss OAT (let. c).

E. 12

Selon l'art. 34 al. 1 OAT, 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, ou qui sont - dans les parties de la zone agricole désignées à cet effet conformément à l'art. 16a al. 3 LAT - nécessaires à une exploitation excédant les limites d'un développement interne et qui sont utilisées pour : la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente (let. a) ; l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel (let. b). Sont en outre conformes à l'affectation de la zone les constructions et installations qui servent à la préparation, au stockage ou à la vente de produits agricoles ou horticoles (art. 34 al. 2 OAT) : si ces derniers sont produits dans la région et que plus de la moitié d'entre eux proviennent de l'exploitation où se trouvent lesdites constructions et installations ou d'exploitations appartenant à une communauté de production (let. a) ; si la préparation, le stockage ou la vente ne revêt pas un caractère industriel (let. b) ; si l'exploitation où se trouvent lesdites constructions et installations conserve son caractère agricole ou horticole (let. c). Sont enfin conformes à l'affectation de la zone les constructions qui servent au logement indispensable à l'entreprise agricole, y compris le logement destiné à la génération qui prend sa retraite (art. 34 al. 3 OAT). Une autorisation ne peut être délivrée (art. 34 al. 4 OAT) que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question (let. a), si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (let. b), s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (let. c). En exigeant que la construction soit nécessaire à l'exploitation en cause, l'art. 34 al. 4 let. a OAT (qui reprend la condition posée à l'art. 16a al. 1 LAT) entend

- 14/20 - A/587/2022 limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'exploitation agricole ou viticole afin de garantir que la zone agricole demeure une zone non constructible. La nécessité de nouvelles constructions s'apprécie en fonction de critères objectifs. Elle dépend notamment de la surface cultivée, du genre de cultures et de production (dépendante ou indépendante du sol), ainsi que de la structure, de la taille et des nécessités de l'exploitation (arrêts du Tribunal fédéral 1C_266/2013 du 9 octobre 2013 consid. 3.1.1 ; 1C_22/2012 du 30 août 2012 consid. 3.2 et les références). En définitive, ces constructions doivent être adaptées, notamment par leur importance et leur implantation, aux besoins objectifs de l'exploitation en cause (ATF 133 II 370 consid. 4.2 ; 129 II 413 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_266/2013 du 9 octobre 2013 consid. 3.1.1). Le fait qu'une construction ou une installation soit nécessaire à l'exploitation agricole s'entend comme le fait qu'elle lui soit indispensable (Alexander RUCH, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, ad art 16a n° 15).

E. 13

La jurisprudence a ainsi eu l'occasion de préciser que les bâtiments d'exploitation agricoles – par exemple les étables, les granges, les silos ou les remises – sont considérés comme

conformes à l'affectation de la zone si leur implantation à l'endroit choisi est indispensable à l'exploitation rationnelle du sol et s'ils ne sont pas surdimensionnés (ATF 132 II 10 consid. 2.4 p. 17; 118 Ib 335 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_74/2016 du 12 septembre 2016, consid. 2.1; 1C_892/2013 du 1er avril 2015 consid. 3.1; 1C_647/2012 du 3 septembre 2014 consid 11 ; 1C_266/2013 du 9 octobre 2013 consid. 3.1). En d'autres termes, les constructions et installations qui n'ont pas de lien fonctionnel direct avec une exploitation agricole ou horticole tributaire du sol de façon prépondérante ne sont en principe pas autorisées en zone agricole (Message du Conseil fédéral relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 mai 1996, p. 4 ; ATF 120 Ib 266).

E. 14

Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 let. b LAT). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (art. 22 al. 3 LAT).

E. 15

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

E. 16

Les constructions édifiées dans la zone agricole au sens des art. 20 à 22 LaLAT sont soumises à ces dispositions et à celles applicables à la 5ème zone au sens de la - 15/20 - A/587/2022 LCI (art. 82 al. 1 LCI). En cas d'application des art. 34 à 38 et 40 OAT, le département ne peut délivrer une autorisation qu'avec l'accord, exprimé sous forme d'un préavis, du département chargé de l'agriculture.

E. 17

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/699/2015 du 30 juin 2015 ; ATA/653/2014 précité consid. 9 ; ATA/51/2013 du 21 janvier 2013).

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 de recours et il convient de ne pas le minimiser (ATA/699/2015 du 30 juin 2015 ; ATA/956/2014 du 2 décembre 2014 ; ATA/902/2004 du 16 novembre 2004). Selon une jurisprudence bien établie, chaque fois que l'autorité inférieure suit les préavis requis, la juridiction de recours doit s'imposer une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des entités ayant formulé un préavis dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation, pour autant que l'autorité inférieure ait suivi l'avis de celles-ci. Elle se limite à examiner si le département ne s'est pas écarté 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/284/2016 du 5 avril 2016 consid. 7e ; ATA/86/2015 du 20 janvier

2015; ATA/956/2014 du 2 décembre 2014).

E. 18

En l'espèce, il n'est pas contesté que la parcelle litigieuse n° 1 _____ se situe en zone agricole. L'activité de la recourante consiste notamment en la vente de bois de feu pour cheminées, travaux forestiers, élagage, taille de formation des grands arbres, abattages dangereux et difficiles, transports de bois et copeaux et mise à disposition des entreprises privées et commerciales de chauffeurs de poids lourds, cars. Sur la parcelle n° 1 _____, elle n'exploite pas les arbres qui s'y trouvent mais procède à la découpe de bois provenant d'autres parcelles et au stockage sur place. Par ailleurs, les installations dont la mise en conformité était demandée dans la requête en autorisation de construire n'avaient jamais été précédemment autorisées par le département. Les recourants estiment que toutes les installations présentes sur la parcelle, à l'exception de la grue qu'ils sont prêts à enlever, répondent au critère de nécessité à l'horticulture productrice. Or, comme l'a retenu à juste titre le département, les recourants ne font pousser aucune plante ou ne procèdent pas à du repiquage de végétaux. Ils n'exploitent en aucune façon le sol de la parcelle. Ladite parcelle était utilisée comme pépinière

- 16/20 - A/587/2022 avant que l'activité de transformation de bois ne débute il y a une quinzaine d'années. Ainsi, la dépendance à l'égard du sol, qui signifie que ce dernier est indispensable en tant que facteur de production ou qu'un lien suffisamment étroit existe avec le sol, fait défaut. Dès lors, l'exploitation des recourants n'est pas une exploitation agricole ou horticole, elle ne peut pas prendre place en zone agricole, et partant les conditions de l'art. 34 al. 4 OAT ne sont pas remplies. Les recourants indiquent que leurs installations litigieuses iraient dans le sens d'une réhabilitation de l'énergie tirée de la biomasse, notablement moins polluante que celle de l'énergie fossile. Toutefois, comme cela ressort des conditions spécifiques de l'art. 16a al. 1bis LAT, la production d'énergie à partir de biomasse n'est pas une activité agricole proprement dite. La biomasse utilisée doit, d'une part, avoir un lien étroit avec l'agriculture en tant que telle et, d'autre part, avec l'exploitation où est sise la construction ou l'installation. Ainsi, une certaine part de la biomasse doit être issue de l'agriculture. L'exploitation des recourants n'étant pas une exploitation agricole, il n'est dès lors pas possible de retenir que leur activité irait dans le sens d'une réhabilitation de l'énergie tirée de la biomasse. Enfin, les recourants ne peuvent tirer aucun profit du courrier de la chambre genevoise d'agriculture de 1993 qui, d'une part, traite de l'utilisation d'un hangar existant sur une autre parcelle et, d'autre part, n'est ni une instance de préavis ni une autorité à même de délivrer une autorisation de construire. C'est donc à juste titre que le département, se fondant sur les préavis défavorables de l'OCAN, de la DAC et de l'OU, a refusé de délivrer l'autorisation de construire.

E. 19

Les recourants estiment qu'une dérogation fondée sur les art. 24 LAT et 27 LaLAT ne serait pas nécessaire, car leur demande d'autorisation a pour objet une demande de régularisation et non une nouvelle construction ou installation. La structure des dérogations est la suivante, on distingue tout d'abord entre les dérogations ordinaires (art. 24 LAT) et les dérogations facilitées (art. 24a à 24e LAT). Relèvent des dérogations ordinaires, les dérogations accordées aux projets de construction dont l'implantation est imposée par leur destination. En vertu de l'art.

E. 24

Au vu de ce qui précède, le principe de l'égalité de traitement n'a pas été violé.

E. 25

Les recourants estiment enfin avoir transmis au département tous les documents nécessaires à l'instruction de leur demande d'autorisation de construire.

E. 26

Selon l'art. 9 al. 2 let. b du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI – L 5 05.01), Il y a lieu de joindre à la demande d'autorisation de construire définitive un extrait du plan cadastral conforme aux alinéas 2 et 4 de l'article 7 de l'ordonnance fédérale sur la mensuration officielle, du 18 novembre 1992, obtenu soit sur le guichet cartographique de la mensuration officielle, soit auprès d'un ingénieur-géomètre officiel. Sur ce plan, la nouvelle construction doit être figurée et cotée par rapport aux limites de propriété, avec des niveaux aux angles des constructions, des coupes de principe sur la construction projetée, et l'indication des gabarits théoriques, de telle sorte qu'il soit facile de déterminer ses relations avec les voies les plus proches (publiques ou chemins privés) et les propriétés limitrophes sur une profondeur de 15 m au moins, en indiquant les constructions existantes et, le cas échéant, les distances aux lisières forestières, au lac et aux cours d'eau. Sont également précisés : les emplacements de stationnement, l'aménagement des

- 19/20 - A/587/2022 accès, les raccordements à la voie publique, les sens de circulation prévus, ainsi que les raccords aux canalisations d'évacuation existantes, les bâtiments encore non cadastrés ou qui ne nécessitent pas de cadastration, éventuellement à conserver ou à démolir, et les arbres à abattre (10 ex.). La signature du plan cadastral par un ingénieur-géomètre officiel est obligatoire, sauf lorsque l'objet de la demande porte uniquement sur la transformation, la rénovation ou le changement d'affectation d'une construction.

E. 27

En l'espèce, le dossier d'autorisation de construire produit par le département dans le cadre de la présente procédure ne contient pas d'extrait cadastral tel que requis par l'art. 9 al. 2 let. a RCI, mais un « plan d'état des lieux » établi par L_____, lequel avait été transmis au département à sa demande. C'est donc à juste titre que le DT a retenu que tous les documents utiles n'avaient pas été transmis. Ce plan a une nouvelle fois été produit dans le cadre de la présente procédure : aucun autre plan n'a été par la suite établi correspondant à la demande du département.

E. 28

Au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que le département a refusé de délivrer l'autorisation querellée, tous les griefs devant être rejetés.

E. 29

Le recours sera dès lors rejeté.

E. 30

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, pris conjointement et solidairement, qui succombent, sont condamnés 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). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure.

- 20/20 - A/587/2022

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