

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/202/2023-LCI

ATA/258/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 27 février 2024

3^{ème} section

dans la cause

A_____

représenté par Me Jean-François MARTI, avocat

recourant

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

intimé

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
4 octobre 2023 (JTAPI/1072/2023)**

EN FAIT

- A. a.** A_____ est propriétaire de la parcelle n° 314, de la commune de B_____ (ci-après : la commune), sise route C_____ 6_____, en zone agricole. La surface de 2'769 m² de la parcelle est inconstructible, en vertu du plan n° 1_____ adopté par le Conseil d'État le 23 avril 2008.

Un bâtiment en bois (ci-après : objet A) de 35m² a été érigé sur cette parcelle, enregistré au registre foncier sous le numéro de cadastre 2_____.

- b.** A_____ est propriétaire de deux autres parcelles dans cette commune, n° 287, sis route C_____ 7_____ et n° 290, sans adresse.

- B. a.** Les 3 et 28 juin 2022, un collaborateur du département du territoire (ci-après : le département) s'est rendu sur la parcelle n° 314. À la suite de ces visites, le dossier d'infraction I-3_____ a été ouvert.

b. Le 19 août 2022, le département a indiqué à A_____ avoir constaté que des objets avaient été aménagés et construits sans autorisation sur la parcelle n° 314, soit un bâtiment en bois (objet A), un mur en béton en forme de U servant de stockage pour une benne (ci-après : objet B), des murs de soutènement ainsi que du radier en béton (ci-après : objet C).

- c.** A_____ a fait part de ses observations par courrier du 17 octobre 2022.

La construction de l'objet A avait été dûment autorisée en son temps et divers travaux y relatifs avaient été autorisés en 2010. L'objet B avait été autorisé en 1978. Il s'agissait à l'origine d'une fosse à purin qui avait dû être modifiée à la suite de la demande des autorités compétentes de faire passer un collecteur des eaux usées à travers la parcelle. L'objet C avait également été construit à cause du passage des eaux usées, afin de retenir le terrain.

d. Il ressort de l'arrêté du conseil d'État du 15 novembre 1978 que, suite à la requête déposée par A_____, l'autorisation avait été donnée pour la transformation d'une habitation et la construction de deux lucarnes, un mur de clôture, des garages, une aire à fumier et un mur de soutènement sur les parcelles 23 et 26, feuille 4_____, du cadastre de la commune de B_____, route C_____ 8_____.

La décision rendue par le département compétent à l'époque, du 22 novembre 1978, reprend en substance les mêmes éléments.

Par décision du 2 décembre 2022, le département a confirmé que la réalisation des objets A, B et C était soumise à autorisation, laquelle n'avait pas été octroyée. Dans tous les cas, une demande d'autorisation serait superfétatoire, dès lors que la parcelle se trouvait hors zone à bâtir et que les éléments litigieux ne pouvaient être maintenus en l'état. Leur démolition et leur évacuation ainsi que la remise en état du terrain naturel d'ici au 30 juin 2023 étaient ordonnées.

- C. **a.** Par acte déposé le 20 janvier 2023 auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), A_____ a recouru contre la décision du 2 décembre 2022.

Son droit d'être entendu avait été violé. Le département avait fait gravement défaut à son obligation de motiver sa décision, ne lui permettant pas de comprendre le raisonnement suivi et ne citant pas en suffisance les bases légales sur lesquelles il se fondait. Le département avait de plus dû se rendre à deux reprises sur place pour analyser la situation, ce qui voulait bien dire que la situation n'était pas claire, et n'avait pas détaillé ses constats. Ses arguments n'avaient de plus pas été pris en compte.

Le principe de la légalité avait été violé. Il avait profité des dérogations octroyées à l'époque par le Conseil d'État pour bâtir les constructions litigieuses sur terrain agricole. Les objets B et C pouvaient au demeurant être autorisés, puisque leur mission était de maintenir le terrain en place et qu'ils ne lésaient aucun intérêt prépondérant. Les conditions de démolition n'étaient de plus pas réalisées et aucun intérêt public ne justifiait la remise en état. Une pesée des intérêts penchait en faveur du maintien des constructions.

Le principe de la bonne foi de l'autorité avait également été violé. L'objet A était dûment cadastré et immatriculé au Registre foncier. Sa démolition ne pouvait pas être ordonnée au vu de la confiance qu'il avait pu placer dans les informations directement fournies par les autorités compétentes, propres à le conforter dans le fait que la construction était toujours autorisée, notamment suite à l'accord en 2010 d'effectuer des travaux d'entretien. Les objets B et C avaient été initialement autorisés, puis modifiés par la commune de B_____ afin de faire passer les eaux usées à travers la parcelle. Ces constructions avaient été nécessaires pour maintenir le terrain et la commune de B_____ lui en avait expressément certifié la conformité.

A_____ a notamment produit à l'appui de son recours un courrier du département, office des autorisations de construire (ci-après : OAC), du 28 avril 2010, dont il ressort que l'accord lui était donné pour « des travaux relevant de l'entretien », lesquels n'étaient pas assujettis à une demande d'autorisation de construire et non soumis à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20). Sous concerne figure la mention « v/demande pour réfection et entretien d'un abri de jardin – bât. N° 2_____ – parcelle 314 – feuille 4_____ – commune de B_____ ».

- b.** Dans ses déterminations du 27 mars 2023, le département a conclu au rejet du recours.

La décision litigieuse était motivée et claire. Les bases légales citées étaient suffisantes, puisqu'A_____, représenté par un avocat, avait saisi la portée de la

décision au vu du contenu de son recours. Un défaut de motivation pourrait être réparé dans le cadre du recours.

Les autorisations de construire évoquées par A_____ concernaient la parcelle n° 290 (route C_____ 6_____). Aucune demande d'autorisation de construire n'avait été déposée pour la parcelle n° 314. Il ne pouvait se prévaloir de l'étude d'assainissement, respectivement des travaux qui en avaient découlé, pour justifier les constructions illicites, lesquelles n'étaient pas conformes à la zone d'affectation. A_____ n'était pas agriculteur, de sorte qu'elles se trouvaient hors zone à bâtir et devaient être démolies. Le principe de proportionnalité était respecté, dans la mesure où il s'agissait de constructions et installations légères.

A_____ connaissait la nécessité d'obtenir une autorisation de construire, puisque sa maison située en zone agricole avait déjà fait l'objet d'une telle autorisation (n° 5_____). Il ne pouvait donc se prévaloir du principe de la bonne foi. De plus, l'autorisation du 28 avril 2010 ne portait pas sur le bâtiment n° 2_____ (objet A). Cela étant, pour se prononcer de manière exhaustive, le courrier adressé par A_____ le 27 avril 2010 devait être produit.

c. Dans sa réplique, A_____ a ajouté que la cause n'avait pas été traitée de manière exhaustive et compatible avec son droit d'être entendu, dans la mesure où le département avait sollicité la production de sa lettre du 27 avril 2010 pour se déterminer, ce qui devait déjà être le cas au moment du prononcé de la décision litigieuse. Le département avait sciemment décidé de ne pas considérer et instruire des éléments qu'il connaissait, notamment suite à sa détermination du 17 octobre 2022. Il n'avait d'ailleurs discuté ni ses déterminations ni des pièces annexées pourtant essentielles à l'appréciation du litige.

Le département se trompait quant à la légalité de la décision entreprise. La parcelle n° 314 se situait à la route C_____ 6_____ - et non 8_____ - et le courrier de l'OAC

du 28 avril 2010 concernait donc bien la parcelle en cause. De plus, le département faisait fi du mécanisme dérogatoire prévu par les art. 13 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) et 27 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30).

La démolition du radier en béton entraînerait des conséquences non négligeables qui n'avaient manifestement pas été prises en considération dans la pesée des intérêts. Son intérêt au maintien des constructions était prépondérant par rapport à tous éventuels intérêts publics.

Son habitation se trouvait sur les parcelles n°s 287 et 290, route C_____ 7_____. De plus, sa maison était déjà bâtie lorsqu'il avait acquis ces parcelles. Il s'était conformé à l'injonction donnée par l'État et s'était fié aux indications données par la commune, sachant qu'un administré était protégé par le principe de la bonne foi même lorsqu'un renseignement erroné lui avait été fourni par la mauvaise autorité,

pour autant qu'il ne dût pas se rendre compte, comme en l'espèce, de l'éventuelle incompétence de l'autorité.

d. Dans sa duplique du 22 mai 2023, le département a relevé qu'il était étonnant qu'A_____ n'ait toujours pas produit le courrier du 27 avril 2010. Il ne pouvait ainsi qu'être déduit du courrier de l'OAC du 28 avril 2010 que les travaux d'entretien projetés à l'époque n'étaient pas assujettis, sans détermination sur la légalité de la construction.

A_____ n'exposait pas que les conditions dérogatoires seraient remplies et ne démontrait pas la légalité de la construction mais uniquement un entretien effectué en 2010, empêchant l'application de l'art. 24c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), ni que les constructions litigieuses seraient imposées par leur destination au sens de l'art. 24 LAT, celles-ci pouvant être érigées en zone à bâtir et à tout le moins dans le respect des distances à la forêt (art. 11 de la loi sur les forêts du 20 mai 1999 - LForêts - M 5 10, sachant que la lisière forestière longeait l'arrière de l'objet A).

La prétendue nécessité du radier en béton et les conséquences alléguées n'étaient pas démontrées. Le fait que le reste de la parcelle ne requière pas un tel aménagement confirmait l'absence de nécessité dudit aménagement.

Les deux parcelles sur lesquelles était érigée son habitation se situaient certes en zone agricole, mais celle-ci faisait l'objet de la requête en autorisation de construire DD 5_____ et était plus en retrait de la forêt cadastrée. La situation n'était dès lors pas comparable.

e. Par jugement du 4 octobre 2023, le TAPI a rejeté le recours.

La décision litigieuse était claire. Le département n'avait en outre pas d'obligation de discuter de tous les faits et moyens de preuve. La simple lecture du recours suffisait à démontrer qu'A_____ en avait saisi le sens et la portée. Il avait également pu répliquer, de sorte qu'une éventuelle violation de son droit d'être entendu aurait amplement été réparée.

Les objets A, B et C n'avaient pas fait l'objet d'une autorisation et n'étaient pas conformes à la zone agricole, puisqu'ils n'étaient manifestement pas nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. La teneur du courrier de l'OAC du 28 avril 2010 ne permettait nullement de déduire que l'objet A aurait été autorisé, puisqu'il confirmait uniquement que les travaux d'entretien pouvaient être accomplis sans autorisation. L'autorisation n° 5_____ du 22 novembre 1978 n'était pas relevante, puisqu'elle concernait la parcelle n° 287, qui avait pour adresse la route C_____ 8_____. A_____ avait échoué dans la preuve que les objets litigieux avaient été autorisés.

Il était manifeste que les objets A, B et C ne remplissaient pas les conditions requises par les art. 24 LAT et 27 LaLAT. Leur implantation n'était pas imposée, par leur destination, hors zone à bâtir. Ils n'étaient dictés par aucune nécessité technique, économique ou inhérente à la nature du sol, propre à justifier une

dérogation générale. En particulier, s'agissant de l'objet C, aucun élément n'avait été apporté, mis à part des allégations, pour retenir qu'il servirait à maintenir le terrain. La dérogation de l'art. 24c LAT, précisée par l'art. 42 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1) n'était pas réalisée, puisque les constructions ou installations n'avaient pas été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque. Le département avait ainsi à juste titre refusé d'emblée la demande de régularisation.

Les conditions de suppression et de remise en état étaient réalisées. A_____, en tant que propriétaire de la parcelle, était le perturbateur. Les objets litigieux n'avaient pas été autorisés selon le droit en vigueur au moment de la construction et n'avaient pas été régularisés par la suite. La question de la prescription trentenaire ne se posait pas, puisque la parcelle se trouvait en zone agricole. L'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit – soit la préservation de la zone agricole et la séparation entre espace bâti et non-bâti, l'intérêt à limiter le nombre et la dimension de certaines constructions en zone agricole et le respect du principe d'égalité devant la loi – l'emportait sur l'intérêt privé. La parcelle se trouvait de plus dans une zone inconstructible en vertu du plan n° 1_____ du Conseil d'État du 23 avril 2008.

A_____ ne pouvait se prévaloir du principe de la bonne foi. Il ne pouvait être exigé du département qu'il examine systématiquement, pour toute demande de travaux d'entretien, si l'immeuble en cause avait été valablement autorisé, sans générer une surcharge de travail démesurée pour les collaborateurs. De plus, A_____ ne pouvait ignorer qu'une construction requérait une autorisation, puisqu'une telle autorisation lui avait personnellement été adressée le 22 novembre 1978. Le fait que la commune ait certifié qu'elle s'était assurée de la conformité des objets B et C n'était pas relevant car cette assurance n'émanait pas de l'autorité compétente. Dans tous les cas, il fallait comprendre qu'elle garantissait uniquement que les travaux avaient été effectués en bonne et due forme.

Le principe de la proportionnalité était respecté. Que les objets existent depuis de nombreuses années ne changeait rien au fait qu'ils n'étaient pas conformes à la zone dans laquelle ils se situaient, qu'ils ne bénéficiaient pas de la prescription trentenaire et qu'aucune autre mesure moins incisive ne pouvait être ordonnée pour rétablir une situation conforme au droit.

- D. a.** Par acte déposé à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) le 6 novembre 2023, A_____ a formé recours contre ce jugement, concluant préalablement à son audition, à l'audition des Services industriels de Genève (ci-après : SIG) et à un transport sur place, et, principalement à l'annulation de la décision litigieuse, subsidiairement au renvoi de la cause au département pour nouvelle décision.

Tant le département que le TAPI avaient ignoré des preuves ainsi que des allégations capitales pour le sort de la cause, violant son droit d'être entendu. Les objets B et C avaient été autorisés en leur temps, selon l'autorisation de construire

n° 5 _____, qui concernait plusieurs parcelles, sous l'appellation « aire à fumier » et « mur de soutènement ». Un transport sur place aurait permis de vérifier que les travaux précités ne pouvaient concerner que la parcelle n° 314.

Le TAPI avait violé son obligation d'instruire d'office en concluant qu'il n'avait pas été démontré que les murs de soutènement servaient à maintenir le terrain. Il aurait dû ordonner une expertise ou un transport sur place.

Même à retenir que les constructions n'auraient pas été autorisées, ce qu'il contestait, il fallait considérer que l'autorité avait activement toléré pendant un nombre d'années si conséquent la présence de constructions, qu'il n'était plus légitime d'en exiger leur démolition. L'objet A avait été construit il y avait plus de 43 ans et son existence avait été rappelée au département treize ans auparavant, lorsqu'il avait sollicité une autorisation pour y effectuer des travaux d'entretien. Il avait initialement été construit pour y fabriquer du miel et contenir des ruches. Les objets B et C existaient depuis au moins 44 ans et étaient au bénéfice d'une autorisation. Ces constructions avaient de plus été démolies et reconstruites par la commune de B _____, pour le passage des eaux usées et avaient permis de réaliser des économies pour la collectivité, ce qui devait être assimilé à un acte de tolérance. La commune de B _____ lui avait assuré, dans un courrier du 17 janvier 2023, que les installations étaient conformes au droit.

S'il devait être considéré par impossible que les constructions litigieuses n'avaient pas été autorisées, la procédure avait permis d'établir que tous les objets avaient été le fruit de transformations légales au sens de l'art. 43 OAT. L'objet A avait été modifié en avril 2010, avec l'accord expresse du département. Les modifications des objets B et C étaient du fait de la commune de B _____ qui ne pouvait avoir agi de manière illicite.

b. Le département a conclu au rejet du recours.

Les mesures d'instructions demandées devaient être rejetées.

Le grief selon lequel les objets B et C étaient compris dans l'autorisation n° 5 _____ relevaient de la contestation des faits et non du droit d'être entendu. Dans tous les cas, cette autorisation ne portait que sur la parcelle n° 287, de sorte qu'elle ne pouvait comprendre les objets B et C se trouvant sur la parcelle n° 314. Aucun élément ne laissait penser, au vu de la configuration du terrain avant la réalisation des objets litigieux, selon les orthophotos historiques, que les objets B et C étaient nécessaires au maintien du terrain, ce que le recourant n'avait pas démontré.

L'objet A avait été construit entre 1971 et 1980, de sorte que le recourant ne pouvait se fonder sur des prétendues assurances postérieures du département, lequel ne pouvait être tenu de vérifier de manière systématique, pour toute question relative à des travaux d'entretien, si l'immeuble en cause avait valablement été autorisé, sans provoquer une surcharge de travail.

Ni la commune de B _____, ni les SIG n'étaient en mesure de le représenter.

L'art. 43 OAT étant applicable aux installations artisanales ou commerciales, il était douteux qu'il trouve application. Dans tous les cas, les objets litigieux ne bénéficiaient d'aucune autorisation valable, de sorte qu'ils avaient été construits illégalement.

c. Dans sa réplique du 12 janvier 2024, le recourant a soutenu que les mesures d'instruction requises étaient nécessaires, les quelques pièces au dossier ne permettant pas d'établir les faits à satisfaction de droit.

Il a ajouté à ses précédentes écritures que le courrier du 27 avril 2010 était manuscrit et devait se trouver dans les documents d'archives du département qui devait le produire. L'assertion de la commune de B _____ selon laquelle elle s'était assurée de la conformité des objets B et C signifiait que toutes les constructions qu'elle avait prises en charge étaient en règle et donc autorisées.

d. Les parties ont été informées, le 15 janvier 2024, que la cause était gardée à juger.

e. Le contenu des pièces versées à la procédure et des écritures des parties sera pour le surplus repris en tant que de besoin dans la partie « En droit ».

EN DROIT

- 1.** Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2.** Le recourant sollicite, pour la première fois devant la Cour de céans, son audition, celle des SIG, ainsi qu'un transport sur place. Ces mesures d'instructions seraient indispensables pour établir les faits.

2.1 Le droit d'être entendu garanti à 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 d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et de participer à l'administration des preuves essentielles lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1).

Le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_551/2015 du 22 mars 2016 consid. 2.2), ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1).

De plus, le droit d'être entendu ne peut être exercé que sur les éléments qui sont déterminants pour décider de l'issue du litige (ATF 135 I 279 consid. 2.3 ; 132 V 368 consid. 3.1). L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de la pertinence du fait à prouver et de l'utilité du moyen de preuve offert et, sur cette base, refuser de l'administrer. Ce refus ne viole le droit d'être entendu que si l'appréciation à laquelle elle a ainsi procédé est entachée d'arbitraire (art. 9 Cst. ; ATF 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 136 I 229 consid. 5.3).

En droit genevois, la procédure administrative est en principe écrite ; toutefois, si le règlement et la nature de l'affaire le requièrent, l'autorité peut procéder oralement (art. 18 LPA). Elle réunit les renseignements et procède aux enquêtes nécessaires pour fonder sa décision. Elle apprécie les moyens de preuve des parties (art. 20 al. 1 LPA). S'il y a lieu, elle peut notamment recourir à l'interrogatoire des parties (art. 20 al. 2 let. b LPA) ou, afin de constater un fait par elle-même, ordonner le transport sur place (art. 37 let. c LPA).

2.2 En l'espèce, la chambre de céans n'entend pas procéder aux actes d'instruction requis par le recourant. En effet, le dossier comporte tous les éléments utiles pour juger de l'état actuel de la parcelle, notamment grâce aux écritures, aux photographies et aux plans se trouvant dans le dossier. Il n'est pas contesté que les objets B et C se trouvent sur la parcelle n° 314, mais seule la question de leur légalité doit être tranchée, question qui relève du droit. Un transport sur place ne permettrait dès lors pas d'apporter d'élément nouveau sur ce point ou sur l'influence des objets B et C sur le maintien du terrain, étant relevé que le recourant ne demande pas un tel acte d'enquête pour l'objet A.

Quant à une audition du recourant, celui-ci s'est vu offrir l'occasion d'exposer ses arguments et de produire toute pièce utile tant devant le département, que devant le TAPI ou encore la chambre de céans. Il a pu s'exprimer à de nombreuses reprises par écrit devant ces différentes instances, bénéficiant également de prolongations de délais à ce titre. Il n'indique au demeurant pas quels éléments supplémentaires utiles à la solution du litige, qu'il n'aurait pu produire par écrit, son audition serait susceptible d'apporter.

L'audition de représentants des SIG ne permettrait de même pas d'apporter des éléments nouveaux, dans la mesure où il n'est pas contesté que des travaux d'assainissement ont été effectués sur la parcelle n° 314, ce qui est au demeurant démontré par le courrier de la commune de B_____ du 17 janvier 2023. Le recourant n'indique pas dans quelle mesure l'audition sollicitée pourrait apporter des éléments supplémentaires.

Les demandes d'actes d'enquête seront donc rejetées.

- 3.** Le recourant soutient que la décision attaquée violerait son droit d'être entendu dans la mesure où elle ne serait pas suffisamment motivée et ne tiendrait pas compte des observations qu'il avait présentées.

3.1 Le droit d'être entendu au sens de l'art. 29 al. 2 Cst. implique également pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Il suffit qu'elle mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de sa portée et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 143 III 65 consid. 5.2). La motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_586/2021 du 20 avril 2022 consid. 2.1). En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel lorsqu'elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_564/2020 du 24 février 2022 consid. 2.1).

3.2 En l'espèce, comme l'a justement retenu le TAPI, la décision attaquée est claire. Elle mentionne les bases légales applicables et énonce le motif pour lequel le département a ordonné la remise en état, soit l'absence d'autorisation de construire des objets en cause, qu'elle liste avec suffisamment de détails pour qu'ils soient identifiables. Le département n'avait pas pour obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par le recourant dans ses observations. Ce dernier a de plus développé dans ses recours en première et deuxième instance des arguments qui démontrent qu'il a parfaitement compris la portée de la décision litigieuse. Dans ces conditions, même à considérer qu'un défaut de motivation aurait existé, ce vice aurait été réparé dans le cadre de la procédure de première instance et devant la chambre administrative.

Au vu de ce qui précède, le grief d'une violation du droit d'être entendu doit être écarté.

- 4. 4.1** L'objet du litige est la décision du département confirmant que la réalisation des objets A, B et C était soumise à autorisation, laquelle n'avait pas été octroyée, et ordonnant leur démolition et leur évacuation, de même que la remise en état du terrain naturel d'ici au 30 juin 2023.

4.2 Selon l'art. 61 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (al. 1 let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (al. 1 let. b). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2).

- 5.** Le recourant se plaint d'une violation de la légalité et d'une constatation inexacte des faits par le TAPI, dans la mesure où les constructions auraient été autorisées.

5.1 Selon l'art. 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). Pour qu'une autorisation hors de la zone à bâtir soit délivrée, la construction ou l'installation doit y être conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) ou

alternativement remplir les conditions des exceptions prévues aux art. 24ss LAT (arrêt du Tribunal fédéral 1C_79/2020 du 22 octobre 2020 consid. 3.1).

5.2 Conformément à 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). L'art. 16 al. 2 LAT précise qu'il importe, dans la mesure du possible, de délimiter des surfaces continues d'une certaine étendue.

5.3 Les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole sont réglées à l'art. 16a LAT. Hors de la zone à bâtir, de façon générale, la conformité est liée à la nécessité : la construction doit être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant (ATF 132 II 10 consid. 2.4), la volonté du législateur fédéral étant de limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'exploitation agricole afin de garantir que la zone agricole demeure une zone non constructible (ATF 133 II 370 consid. 4.2 ; 129 II 413 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_149/2022 du 28 octobre 2022 consid. 4.2).

5.4 En droit genevois, la zone agricole est réglée à l'art. 20 LaLAT. Elle est destinée à l'exploitation agricole ou horticole (art. 20 al. 1 phr. 1 LaLAT). Afin de garantir les surfaces d'assolement au sens de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire, le département veille à ce que les terres propices à l'agriculture ne soient pas affectées à un usage autre que l'exploitation agricole ou horticole et, sur préavis de l'office cantonal de l'agriculture et de la nature, prend les mesures de sauvegarde à cet effet (art. 20 al. 3 LaLAT). Seules sont, sous réserve d'autres conditions, autorisées en zone agricole, les constructions et installations destinées durablement à l'exploitation agricole ou horticole et aux personnes l'exerçant à titre principal (art. 20 al. 1 let. a LaLAT).

5.5 En l'espèce, il ne ressort nullement du dossier pour l'objet A qu'une autorisation de construire aurait été octroyée. Seul le recourant soutient qu'il en aurait existé une. Il sera relevé que le bâtiment A a été construit à la même époque que celle de délivrance de l'autorisation de construire du 22 novembre 1978, dont il reste une trace à teneur des pièces versées à la procédure. Le recourant soutient désormais que l'objet A aurait abrité des ruches à l'époque, soit aurait eu une affectation agricole. Outre que cet élément est soulevé pour la première fois devant la chambre de céans, il ne ressort que d'une allégation et est nullement étayé par une quelconque pièce. Pour le surplus, ce bâtiment n'est dans tous les cas plus utilisé à ces fins, ce que le recourant ne conteste pas. Le courrier du 28 avril 2010 du département ne permet enfin pas de retenir que l'objet A aurait été au bénéfice d'une

autorisation de construire, mais uniquement que les travaux d'entretien envisagés n'en nécessitaient pas.

Il conviendra dès lors de retenir que l'objet A a été construit sans autorisation.

Il en va de même pour les objets B et C qui se trouvent sur la parcelle n° 314, route C_____ 6_____. Le recourant soutient que l'autorisation de construire n° 5_____ du 22 novembre 1978 concernerait les parcelles n° 287 et n° 314 et inclurait donc les objets B (mur en béton) et C (mur de soutènement et radier en béton). Certes l'arrêté du Conseil d'État du 15 novembre 1978 mentionne une autorisation notamment en lien avec une aire à fumier et un mur de soutènement. Toutefois, il concerne des parcelles n° 23 et 26 du cadastre de la commune de B_____ correspondant au 8_____, route C_____ (actuelle parcelle n° 287). Or, les objets B et C se trouvent au 6_____, route C_____. L'autorisation subséquente du département compétent à l'époque reprend ces mêmes éléments.

C'est dès lors à juste titre et sans abuser de son pouvoir d'appréciation que le département a retenu que l'autorisation de construire du 22 novembre 1978 concernait uniquement la parcelle n° 287 et qu'il n'existait ainsi aucune autorisation pour la construction des objets B et C sur la parcelle n° 314.

Ce grief devra dès lors également être écarté.

- 6.** Le recourant soutient que les conditions pour exiger une remise en état ne seraient pas réalisées.

6.1 Selon l'art. 129 let. e LCI, dans les limites des dispositions de l'art. 130 LCI, le département peut ordonner, à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses, la remise en état. L'art. 130 LCI dispose que ces mesures peuvent être ordonnées par le département lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires. Les propriétaires doivent se conformer aux mesures ordonnées par le département en application des art. 129 et 130 LCI (art. 131 LCI).

6.2 Selon la jurisprudence, 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 et les références citées ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_582/2021 du 21 février 2023 consid. 6.1 et les références citées ; 1C_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 7.1 ; 1C_109/2014 du 4 mars 2015 consid. 6.5). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_582/2021 précité consid. 6.1). 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 ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi. C'est pourquoi, en règle générale, les constructions érigées illégalement en zone agricole doivent être supprimées, à moins que – à titre exceptionnel – l'écart constaté par rapport à ce qu'admet le droit se révèle mineur et qu'une remise en état ne soit pas dans l'intérêt public (ATF 136 II 359 consid. 6 ; 32 II 21 consid. 6 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_582/2021 précité consid. 6.1 et les références citées).

6.3 L'autorité peut, de jurisprudence constante, 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 du Tribunal fédéral 1C_418/2021 du 10 mars 2022 consid. 3.1).

Quant aux coûts de la remise en état, le montant important n'est pas à lui seul décisif (arrêts du Tribunal fédéral 1C_29/2016 du 18 janvier 2017 consid. 7.2 qui concernait une remise en état pour un montant de l'ordre de 200'000 francs ; 1C_136/2009 du 4 novembre 2009 qui concernait une remise en état pour un montant estimé à 300'000 francs). L'intérêt purement économique de la partie recourante ne saurait dès lors avoir le pas sur l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit, les règles relatives à la séparation entre les zones bâties et non bâties répondant à une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_149/2022 du 28 octobre 2022 consid. 5.2).

6.4 Compte tenu de la jurisprudence fédérale précitée excluant l'application de la prescription trentenaire hors de la zone à bâtir, la chambre administrative a, notamment dans l'ATA/225/2023 du 7 mars 2023, jugé qu'un ordre de remise en état est désormais soumis à quatre conditions cumulatives : 1) l'ordre doit être dirigé contre le perturbateur ; 2) les installations en cause ne doivent pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation ; 3) 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 ; 4) 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 (consid. 3b).

6.5 En l'espèce, les installations sont illicites pour les raisons susmentionnées. L'ordre de remise en état est dirigé contre le propriétaire de la parcelle en cause. Comme celle-ci se trouve en zone agricole, la prescription trentenaire ne s'applique pas au regard de la jurisprudence fédérale précitée et de l'importance du principe de séparation des parties constructibles et inconstructibles. Ainsi, l'écoulement du temps ne permet pas de guérir les irrégularités des installations litigieuses.

Comme l'a relevé à juste titre le TAPI, l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit l'emporte sur l'intérêt privé du recourant au maintien des constructions, dans la mesure où il existe un intérêt public certain, de rang constitutionnel, à la préservation de la zone agricole et à la séparation entre espace bâti et non-bâti, outre l'intérêt à limiter le nombre et les dimensions des constructions en zone agricole ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi. La parcelle n° 314 se trouve en outre dans une zone inconstructible en vertu du plan n° 1_____ du Conseil d'État du 23 avril 2008, ce qui accroît l'intérêt à ne pas y accepter de constructions.

Aucune autre mesure, moins incisive que la démolition, n'entre en ligne de compte pour préserver la séparation entre les terrains bâtis et non-bâtis.

C'est ainsi à juste titre que le département a requis la remise en état de la parcelle n° 314.

7. Le recourant soutient que le département aurait violé le principe de la bonne foi.

7.1 Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, 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. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à l'application correcte du droit n'apparaisse pas prépondérant (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_53/2022 du 15 mai 2023 consid. 4.1.3 ; 1C_418/2021 précité consid. 3.1). Ne peut se prévaloir du principe de la bonne foi que celui qui a lui-même agi conformément à ce principe (ATF 136 II 359 consid. 7 ; Rudolf MUGGLI, op. cit., n. 36 ad Remarques préliminaires art. 24 à 24e et 37a LAT).

7.2 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_53/2022 précité consid. 4.1.2).

7.3 Conformément à l'art. 1 al. 6 LCI, le département du territoire, soit pour lui l'OAC (art. 6 al. 1 let. d du la règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 1^{er} juin 2018 [ROAC - B 4 05.10]), est compétent pour délivrer des autorisations de construire.

7.4 Contrairement à ce que soutient le recourant, le courrier du 28 avril 2010 qui lui a été adressé par le département ne constitue pas une assurance que l'objet A aurait bénéficié d'autorisations en règle, mais uniquement que les travaux d'entretien auxquels il comptait procéder n'en nécessitaient pas. Il ne peut donc en être retiré une quelconque assurance de la conformité de la construction en cause avec le droit. Comme déjà relevé, ce bâtiment en bois se trouve en zone agricole soumise à des conditions de construction particulièrement strictes. Le recourant étant propriétaire d'autres terrains sis dans cette même zone et a notamment requis une autorisation de construire en 1978, délivrée à son nom pour la parcelle n° 287, de sorte qu'il ne pouvait ignorer les exigences légales et ne peut invoquer la protection de sa bonne foi.

S'agissant des objets B et C, aucune garantie ne lui a été octroyée par le département, seule autorité compétente pour délivrer une autorisation de construire. Le fait que la commune de B_____ ait indiqué, dans son courrier du 17 janvier 2023, qu'à l'occasion des travaux d'assainissement en 2004, certains murets avaient été démolis et reconstruits en préfabriqué et qu'une fosse à purin avait été rétablie ne constitue pas une certification ou une validation, par l'autorité compétente, en l'occurrence le département et non la commune, que les constructions étaient licites. Au contraire, il ressort de ce même courrier que la commune de B_____ avait demandé une autorisation de construire auprès du département afin d'effectuer le projet d'assainissement. Elle connaissait donc l'étendue de ses compétences et n'était pas habilitée à donner l'assurance au recourant, à l'époque des faits, que les reconstructions et rétablissement des objets précités étaient conformes au droit. Une telle assurance ne ressort au demeurant nullement du dossier et en particulier pas du courrier de la commune du 17 janvier 2023.

Ici encore, le grief doit être rejeté.

8. Le recourant se plaint d'une violation de l'art. 43 OAT.

8.1 L'art. 37a LAT se rapporte aux constructions et installations à usage commercial sises hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone. Il habilite le

Conseil fédéral à définir les conditions auxquelles sont autorisés les changements d'affectation de telles constructions, érigées avant le 1^{er} janvier 1980.

8.2 Le Conseil fédéral a fait usage de cette compétence à l'art. 43 OAT, selon lequel les changements d'affectation et les agrandissements de constructions et installations artisanales ou commerciales devenues contraires à l'affectation de la zone peuvent être autorisés : si la construction ou l'installation a été érigée ou transformée légalement (let. a), s'il n'en résulte aucun nouvel impact important sur le territoire et l'environnement (let. b) et si la nouvelle utilisation ne contrevient à aucune autre loi fédérale (let. c).

8.3 Ces dispositions ont pour objectif de permettre aux entreprises commerciales sises hors de la zone à bâtir de maintenir leur activité, de se moderniser et de se restructurer afin de préserver les emplois, le cas échéant en changeant d'orientation. Il s'agit d'une extension de la garantie de la situation acquise (art. 24c LAT) en faveur des constructions à usage commercial (arrêts 1C_557/2021 du 28 mars 2023 consid. 4.2; 1C_176/2010 du 30 juillet 2010 consid. 2.2 et la référence citée). Ni l'ordonnance ni la loi ne posent expressément d'exigence quant à sa continuité. Celle-ci découle toutefois clairement des buts de la réglementation, qui est d'accorder aux entreprises commerciales ou artisanales existantes la flexibilité dont elles peuvent avoir besoin en termes d'augmentation de capacité et d'adaptation des processus de production, pour pouvoir demeurer compétitives. Il ne s'agit donc en aucun cas d'ouvrir des bâtiments commerciaux ou artisanaux désaffectés à des usages tout différents, ou de permettre l'installation en zone agricole d'entreprises entièrement nouvelles (ATF 140 II 509 consid. 2.7; arrêts 1C_557/2021 du 28 mars 2023 consid. 4.2; 1C_176/2010 du 30 juillet 2010 consid. 2.2 et la référence citée). Par cette réglementation spéciale, le législateur fédéral a entendu donner aux autorités cantonales une marge de manœuvre plus importante que celle octroyée à l'art. 24c LAT pour toutes les autres constructions (arrêt 1C_557/2021 du 28 mars 2023 consid. 4.2; MUGGLI, IN AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN [éds], Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, 2017, n° 1 ad. art. 37a LAT).

8.4 En l'espèce, il a été démontré par ce qui précède que les trois constructions dont le département a exigé la démolition puis la remise en état du terrain, n'étaient pas autorisées. Le recourant ne prétend pas que ces constructions serviraient un but commercial ou artisanal et que leur destruction empêcherait une telle activité. Le fait qu'elles auraient servi – sans que cela ne soit au demeurant démontré – à la production de miel à une certaine époque n'y change rien, puisque le recourant n'indique pas que ce serait encore le cas aujourd'hui.

Ce grief doit être rejeté.

Par conséquent, le recours, mal fondé, sera rejeté.

9. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- est mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure n'est allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 6 novembre 2023 par A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 4 octobre 2023 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de A_____ ;

dit qu'il ne sera pas perçu d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Jean-François MARTI, avocat du recourant, au département du territoire-OAC, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Valérie LAUBER, juge, Louis PEILA,
juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

le président siégeant :

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :