

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/232/2005-TPE

ATA/699/2005

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 25 octobre 2005

dans la cause

Hoiries de feu ___ et feu __V. ___, soit :

Madame B. _____

Madame U. _____

Monsieur V. _____

Monsieur V. _____

contre

**DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ÉQUIPEMENT ET DU
LOGEMENT**

EN FAIT

1. L'hoirie de feu V. _____ et celle de feu Madame V. _____, soit Mesdames B. _____ et U. _____, Messieurs V. _____ et V. _____ (ci-après : les hoirs) sont propriétaires de la parcelle 912, plan 83 de la commune de Satigny, à l'adresse 157, route de Peney, 1214 Vernier/Genève.

Cette parcelle, d'une surface de 8'427 m², est située en zone agricole au sens de l'article 20 alinéa 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30).

Par décision du 20 juillet 2004, la commission foncière agricole (CFA) a autorisé la division de la parcelle 912 et a prononcé le désassujettissement de la sous-parcelle 912A (973 m²), sur laquelle s'élèvent deux chalets d'habitation cadastrés sous nos 362 et 363.

2. Le 3 mai 2004, la police des constructions du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le département) a procédé à une visite in situ.

Elle a constaté la présence, outre des deux bâtiments cadastrés susmentionnés, construits en 1936 sans trace d'autorisation, de deux cabanons de jardin érigés en 1982 et de deux containers installés en 1992, toutes constructions élevées sans autorisation.

3. Par décision du 4 juin 2004, le département a intimé aux hoirs l'ordre de démolir et d'évacuer, dans un délai de trente jours, les deux cabanons de jardin et les deux containers précités.

Dite décision indiquait la voie et le délai de recours au Tribunal administratif.

Suite à une erreur de notification, elle a été notifiée une seconde fois le 21 juin 2004.

4. Les hoirs ont protesté par acte du 30 juin 2004 adressé au « Pouvoir judiciaire, Tribunal administratif, commission de recours en matière de constructions ».

Cet acte, réceptionné à la commission cantonale de recours en matière de constructions le 1^{er} juillet 2004, a été transmis au Tribunal administratif, comme objet de sa compétence, par décision du 5 janvier 2005.

La propriété ne pouvait pas être entretenue par un agriculteur, car il n'était pas possible de labourer, ni de semer, cette parcelle étant constituée en grande majorité en zone verger et en zone boisée. Ils avaient dépensé une somme importante pour procéder au débroussaillage dû à un manque d'entretien régulier et, pour ce faire, avait acquis un équipement important. Celui-ci ne pouvait pas être exposé aux intempéries, ni à la convoitise de voleurs assidus et il était placé dans les containers métalliques et les cabanons de jardin.

Les hoirs souhaitaient pouvoir conserver le container et le cabanon du fond et s'engageait à démolir les deux autres constructions situées à l'avant.

5. Le département s'est déterminé le 7 mars 2005.

L'ordre de démolition était fondé dans son principe, les constructions litigieuses n'étant pas conformes aux prescriptions de la zone agricole. Il respectait le principe de la proportionnalité, les hoirs disposant d'autres bâtiments pour entreposer le matériel d'entretien. La décision querellée coïncidait avec une pratique constante du département visant à préserver la zone agricole. Enfin, la prescription trentenaire n'était pas écoulée.

6. A la demande du Tribunal administratif, les hoirs ont fourni un certain nombre de renseignements, sur la composition de l'hoirie de feu V. _____ d'une part, et sur la procédure initiée devant la CFA d'autre part. A cette occasion, ils ont relevé que bon nombre de parcelles voisines, toutes situées en zone agricole, abritaient des constructions sans aucun rapport avec l'activité agricole. Il s'agissait en particulier des parcelles 915, 7298 et 7647. Une liasse de photographies illustre ces affirmations.

7. Le Tribunal administratif a procédé à un transport sur place le 9 juin 2005.

Les hoirs étaient représentés par MM.V. _____ et V. _____. Le département était absent, sa représentante s'étant égarée (sic).

La juge déléguée a constaté que la parcelle 912B est composée essentiellement d'arbres fruitiers cultivés en verger et d'une partie en bois et forêt. Trois des constructions litigieuses se trouvent sur cette parcelle (une cabane de jardin et deux containers). L'autre cabanon de jardin, plus grand, se trouve sur la parcelle 912A.

Le bâtiment cadastré sous no 363 est un petit chalet en bois complètement occupé par du matériel divers. La construction cadastrée sous no 362 est un ancien chalet d'habitation. Les hoirs ont expliqué qu'il appartenait à leur mère, usufruitière de la totalité de la propriété. Elle n'y résidait plus, se trouvant présentement en EMS. Le chalet n'était pas habité ni habitable. La juge déléguée a pu constater que la cave était complètement remplie de matériel divers.

S'agissant des parcelles voisines, la juge déléguée a fait les constatations suivantes :

- La parcelle 7298, qui forme un L le long de la route de Vernier, abrite un container d'une dimension équivalente au cabanon de jardin dont le département demande l'enlèvement sur la propriété de la hoirie, un tas de ferraille, une grue, des matériaux de construction, des camions et des camions-grues. Sur la grande barre du L, au fond de la parcelle, se trouvent les bâtiments du garage du Rhône, devant lesquels on distingue plusieurs camions, voitures, etc. La cour sert de dépôt de véhicules.
- Sur la parcelle 7647 s'élève un grand hangar.
- La parcelle 915 est affectée à un dépôt de brocante. Un panneau en mentionne l'ouverture tous les mardis matins, samedis matins et jeudis après-midis. La parcelle est complètement occupée par du matériel et des hangars. Une grande grue se dresse en son centre. Sur le côté sud se trouve une construction en dur.

Sur la base des constatations ci-dessus, la hoirie a modifié ses conclusions initiales et demandé à garder la totalité des constructions litigieuses, invoquant l'égalité de traitement avec les parcelles voisines.

8. A la demande du Tribunal administratif, le département a précisé le régime des zones des parcelles voisines : Les parcelles 915, 7298, 7452 et 7647 se trouvaient entièrement en zone agricole ; les parcelles 914 et 7646 en zone agricole avec une petite partie en zone bois et forêts et la parcelle 7645, située en zone 5 préexistante, était en zone de développement industriel artisanal, avec une partie en zone de verdure.

9. Dans ses observations du 28 juin 2005, le département a persisté à exiger la suppression des quatre constructions illégales érigées sur la parcelle 912.

S'agissant du container, semblait-il entreposé sur la parcelle voisine 7298, ainsi que des dépôts, le département entendait instruire la question de leur licéité. En tout état, la hoirie ne saurait se prévaloir du principe d'égalité dans l'illégalité.

10. A la demande du Tribunal administratif, le département a encore justifié les éléments suivants :

- parcelle 7298 :
 - construction d'une annexe au bâtiment à destination de chambre autorisée le 10 mars 1950 (DD 23'769) ;
 - transformation d'une villa autorisée en 1964 (DD 46'970) ;

- parcelle 915 :
 - distributeur station à essence et à mazout autorisé le 13 octobre 1971 (DD 61'076) ;
 - clôture autorisée le 17 octobre 1962 (DD 44'197) ;
 - parcelle 7647 :
 - modification et déplacement d'un mur autorisé le 7 septembre 1981 (DD 76'030) ;
 - garage à camions autorisé le 4 août 1978 (DD 71'267).
11. Mme V. _____ est décédée le 4 septembre 2005. Dûment interpellée sur la question de la suspension de la procédure prévue à l'article 78 lettre b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA E 5 10), les hoirs ont déclaré y renoncer.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 litt. a et 64 al. 2 LPA).
2. Le litige a pour objet l'ordre de démolition et d'évacuation d'un cabanon de jardin érigé sur la parcelle 912A et d'un cabanon de jardin et de deux containers érigés sur la parcelle 912B.
3. a. En application de l'article 16 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), les zones agricoles servent à garantir l'approvisionnement du pays. Elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction, sauf celles nécessaires à l'exploitation agricole (art. 16 a LAT).

b. Selon l'article 24 LAT, des autorisations peuvent être délivrées hors des zones à bâtir pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations est imposée par leur destination et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. La teneur de l'article 27 LaLAT est identique.

La LAT a subi diverses modifications qui sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2000, sans toutefois toucher la substance des conditions précitées (F. MEYER-STAUFFER, « La zone agricole » in Journée du droit de la construction, 2001, p. 48).

En l'espèce, les constructions litigieuses servent à entreposer du matériel de jardinage et d'entretien de la parcelle, propriété des hoiries, étant précisé qu'aucun d'entre eux n'exerce une profession liée à l'exploitation de la terre. Il s'ensuit que les bâtiments litigieux ne sont pas des constructions ou installations dont l'emplacement est imposé en zone agricole. Pour ce motif, ils ne peuvent pas bénéficier d'une dérogation au sens de l'article 27 LaLAT.

4. Le département peut ordonner, à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (art. 129 lit. e de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 ; LCI - L 5 05). 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 (art. 130 LCI). Pour être valable, un ordre de mise en conformité, qui comporte celui de supprimer les installations litigieuses, doit en outre respecter les conditions suivantes, en application des principes de la proportionnalité et de la bonne foi (ATA/551/2005 du 16 août 2005 et les références citées ; ATF 111 Ib 221 consid. 6 et jurisprudence citée) :

- a. L'ordre doit être dirigé contre le perturbateur (ATF 107 Ia 23).
- b. Les installations en cause ne doivent pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation (ATF 104 Ib 304 ; ATA C. du 25 août 1992).
- c. Un délai de plus de trente ans ne doit pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux (ATF 107 Ia 121 = JdT 1983 I 299).
- d. L'autorité ne doit pas avoir créé chez l'administré concerné – par des promesses, des informations, des assurances ou un comportement – des attentes, dans des conditions telles qu'elle serait liée par le principe de la bonne foi (B. KNAPP, Précis de droit administratif, 4ème éd., 1991, n° 509, p. 108 ; ATA L. du 23 février 1993 confirmé par ATF non publié du 21 décembre 1993 ; ATF 117 Ia 287 consid. 2b et jurisprudence citée).

En particulier, les installations litigieuses ne doivent pas avoir été tolérées par l'autorité d'une façon qui serait constitutive d'une autorisation tacite ou d'une renonciation à faire respecter les dispositions transgressées (RDAF 1982 p. 450 ; ATA L. du 23 février 1993).

5. a. En l'espèce, les hoiries sont propriétaires de la parcelle 912 et ce sont eux qui ont procédé aux constructions litigieuses. Ils sont donc perturbateurs par situation et par comportement.

b. Il n'est pas contesté que les cabanons de jardin ont été élevés en 1982 et les containers placés en 1992 et cela sans que les hoiries n'aient reçu une quelconque promesse ni assurance des autorités publiques. Le département est intervenu dès qu'il a eu connaissance des faits, soit en 2004.

c. Le département était donc en droit d'ordonner l'évacuation des constructions dont l'emplacement n'est pas imposé en zone agricole par leur destination. Il est par ailleurs précisé qu'aucun membre des hoiries n'exerce une profession en relation avec l'agriculture.

6. Cela étant, il convient d'examiner si la mesure est compatible avec l'intérêt public et le principe de la proportionnalité.

a. S'agissant de l'intérêt public au respect de la zone agricole, il l'emporte manifestement sur celui, privé, des hoiries à maintenir dans une telle zone des constructions qui n'y sont pas destinées (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.83/1993 du 21 décembre 1993, consid. 2b ; ATA/433/2005 du 21 juin 2005 ; ATA/363/2005 du 24 mai 2005).

b. La démolition d'une construction non autorisable n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.627/2003 du 24 décembre 2003). Si l'autorité peut dans certaines circonstances renoncer à ordonner la démolition, il faut toutefois relever qu'en règle générale, les constructions réalisées hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone violent fondamentalement le droit fédéral de l'aménagement du territoire et doivent être démolies (P. ZEN-RUFFINEN/C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction et expropriation, Berne 2001, pages 426 et suivantes). En l'espèce, la mesure envisagée est apte à atteindre le but visé et l'on ne voit pas quelle autre mesure moins incisive s'imposerait qui respecterait mieux les intérêts privés des hoiries.

7. Les hoiries invoquent le principe d'égalité tiré de l'article 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), en faisant valoir que l'état des parcelles voisines, situées en zone agricole, n'est pas compatible avec celle-ci.

L'inapplication ou la fausse application de la loi dans un cas particulier n'attribue en principe pas à l'administré le droit d'être traité par la suite illégalement. Exceptionnellement, la jurisprudence déroge à cette règle au cas où une décision conforme à la loi s'oppose à une pratique illégale que l'autorité manifeste l'intention de continuer d'une manière générale (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.9/2005 du 4 août 2005 et les arrêts cités).

En l'espèce, des renseignements fournis par le département, il résulte que les installations érigées sur les parcelles 915 et 7298 ont été autorisées respectivement en 1971 et 1950, soit antérieurement au 1^{er} 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 expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396, consid. 4.2.1, page 398). De plus, le département a expressément manifesté son intention d'instruire la question de la licéité des constructions se trouvant sur la parcelle 7298.

Reste la situation de la parcelle 7647 sur laquelle un garage à camions a été autorisé en 1978. Certes, cette construction ne serait actuellement pas autorisable, mais rien n'indique que le département entend ré-instaurer – ou laisser perdurer – une pratique plus laxiste. Force est donc de constater que le département n'entend pas adopter une pratique illégale en matière d'autorisations de construire ou d'admission de situations non conformes au droit. Partant, à l'instar des constructions se trouvant sur la parcelle 7298, le principe d'égalité de traitement n'a pas été violé.

8. Au vu de ce qui précède, l'ordre de démolition et d'évacuation des deux cabanons de jardin et des deux containers se trouvant sur la parcelle 912 doit être confirmé. Le délai de 30 jours commencera à courir dès l'entrée en force du présent arrêt.

Le recours sera donc rejeté. Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 24 janvier 2005 par l'hoirie de feu V. _____ et celle de feu V. _____ contre la décision du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du 4 juin 2004 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge des hoirs V. _____, soit Mesdames B. _____ et V. _____, Messieurs V. _____ et V. _____, un émoulement de procédure de CHF 1'000.- ;

dit que, conformément aux articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le présent arrêt peut être porté, par voie de recours de droit administratif, dans les trente jours dès sa notification, par devant le Tribunal fédéral ; 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 en trois exemplaires au moins au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14 ; le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyen de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à l'hoirie de feu V._____ et à l'hoirie de feu V._____, soit pour elles à Monsieur V._____, au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial.

Siégeants : M. Paychère, président, Mmes Bovy, Hurni, M. Thélin, juges, M. Bonard, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la secrétaire-juriste :

D. Werffeli Bastianelli

le président :

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :