

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3288/2024-LCI

ATA/296/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 25 mars 2025

dans la cause

A_____ et B_____

représentés par Me Pascal PÉTROZ, avocat

recourants

contre

CONSEIL D'ÉTAT

intimé

EN FAIT

A. a. A_____ et B_____ sont propriétaires de la parcelle n° 4'197 de la commune de C_____, située en zone 5 et jouxtant une zone de bois et forêts. La parcelle d'une surface de 1'930 m², abrite un bâtiment d'habitation à un logement d'une surface au sol de 72 m², ainsi que deux annexes, l'une de 12 m² et l'autre de 11 m², construites entre 2016 et 2020 à l'adresse _____, route D_____.

b. Le 18 mars 2022, B_____ a déposé une requête en autorisation de construire auprès du département du territoire (ci-après : le département) en procédure accélérée, portant sur la construction de deux couverts à voitures et démolition de deux cabanons. Cette requête a été enregistrée sous la référence APA 1_____/1.

c. Le 27 janvier 2023 le département a informé les époux A_____ B_____ avoir été saisi d'une dénonciation de la part de la commune de C_____, de laquelle il ressortait qu'un ou plusieurs éléments auraient été réalisés sur la parcelle sans autorisation. Il a précisé qu'il s'agissait notamment de la création de places de stationnement au sud de la parcelle.

Une procédure d'infraction enregistrée sous la référence I-2_____ a été ouverte par le département.

Le 31 janvier 2023, B_____ a expliqué que des pavés filtrants avaient été posés à l'arrière de la maison dans le but de créer un espace pour y parquer ses voitures, le projet initial de parking couvert (APA 1_____/1) ayant été abandonné. Il a également précisé s'être renseigné auprès de plusieurs entreprises qui lui avaient confirmé que de tels travaux ne nécessitaient pas de dépôt d'une requête en autorisation de construire.

d. Par décision du 17 mars 2023, le département a confirmé que la création de places de stationnement par l'installation de pavés filtrants était soumise à l'obtention d'une autorisation de construire. Il a invité les propriétaires à requérir, d'ici au 21 avril 2023, une autorisation en procédure accélérée ou de procéder à la mise en conformité de la parcelle dans le même délai, faute de quoi ils s'exposaient à toutes autres mesures et/ou sanctions justifiées par la situation. La sanction administrative portant sur la réalisation de travaux sans droit ferait l'objet d'une décision à l'issue du traitement du dossier I-2_____.

B. a. Le 17 avril 2023, B_____ a déposé, par le biais d'un mandataire professionnellement qualifié, une requête en autorisation de construire en procédure accélérée, dans le but de régulariser la création de places de stationnement par la pose de pavés filtrants sur sa parcelle. Le projet consistait en la démolition de deux cabanes existantes, ainsi qu'en la création de places de stationnement. Les plans indiquaient la création d'un accès et d'un espace en pavés filtrants d'une surface totale de 752 m², permettant de créer 13 places de stationnement. La requête a été enregistrée sous la référence APA 3_____.

b. Le 12 octobre 2023, le département a refusé l'autorisation de construire sollicitée sur la base des préavis recueillis, notamment ceux, défavorables, délivrés le 7 juin 2023 par l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (ci-après : OCAN) et par le service des monuments et des sites (ci-après : SMS), tous deux motivés par la situation des aménagements à moins de 20 m de la lisière de la forêt, ainsi que celui, également défavorable, délivré le 10 juillet 2023 par la commission d'architecture, au motif que la surface en pleine terre serait insuffisante et qu'un parking d'environ treize places ne se justifiait en aucun cas dans ce contexte, ce d'autant plus qu'il se situait en fond de parcelle. L'office de l'urbanisme a, quant à lui, relevé, le 7 juin 2023, dans le cadre d'une demande de complément, que le nombre de places dépassait un usage usuel conforme à la zone 5. L'office cantonal des transports (ci-après : OCT) a préavisé favorablement le projet le 24 avril 2023.

c. Par décision du 20 octobre 2023, faisant suite au refus de l'autorisation de construire APA 3_____/1, le département a ordonné le rétablissement d'une situation conforme au droit d'ici au 30 novembre 2023, en procédant à la suppression des places de stationnement ainsi qu'à la suppression et à l'évacuation des pavés filtrants. Un reportage photographique ou tout autre élément attestant de manière univoque de cette remise en état devait parvenir au département dans le même délai. Une amende administrative de CHF 1'000.- était prononcée, dont le montant tenait compte de la gravité de l'infraction commise.

d. Le 13 novembre 2023, les époux A_____ B_____ ont interjeté recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre le refus de délivrer une autorisation de construire du 12 octobre 2023 et la décision de mise en conformité du 20 octobre 2023, concluant principalement à l'annulation de ces deux décisions et à ce que le maintien à titre précaire de la construction soit ordonné, ainsi qu'à la réduction de l'amende prononcée à CHF 100.-. En tant que tel, le refus de l'autorisation de construire n'était pas contesté dans la mesure où la construction ne pouvait pas bénéficier d'une dérogation en rapport avec la lisière de la forêt ; au vu des intérêts en présence, le maintien à titre précaire des emplacements de parking devait toutefois être autorisé.

Par jugement du 18 avril 2024, le TAPI a rejeté le recours des époux A_____ B_____.

e. Le 30 avril 2024, les époux A_____ B_____ ont déposé auprès du Conseil d'État une requête de maintien à titre précaire des aménagements litigieux. Ils sollicitaient également la suspension de la procédure I-2_____, dont l'issue dépendait désormais de la demande de maintien à titre précaire.

Ils souhaitaient disposer d'une surface pour stationner treize voitures, ne trouvant aucune autre possibilité pour stationner les véhicules de la société E_____ SA, dont le but consistait notamment en l'exploitation d'une agence de voyage, de limousine de service et la location de voitures, et dont B_____ était administrateur unique.

Ils ne contestaient pas le refus d'autorisation du projet. La construction n'avait aucune verticalité et s'étendait uniquement au sol. Quand bien même elle se situait pour partie dans les limites légales de la zone forêt, la construction n'était formée que de pavés filtrants ne rendant pas la zone imperméable et ne pouvait donc porter atteinte à la lisière forestière. L'impact sur l'environnement était d'autant plus limité que la construction était uniquement composée de pavés filtrants et que les surfaces de stationnement pouvaient être aisément modelées afin de répondre à une stratégie végétale et garantir des surfaces de pleine terre. Il appartiendrait au département d'émettre certaines conditions liantes avec le maintien de la construction.

La construction ne nuisait de toute évidence pas à la sécurité ou à la salubrité et elle n'était pas inesthétique, étant située, sans verticalité, au fond de la parcelle, entourée d'une végétation abondante.

Le nombre de places de stationnement était nécessaire pour l'exercice de l'activité de la société E_____ SA. En effet, sa situation géographique ne lui permettait pas de stationner ses véhicules de fonction. Son siège était situé au 10, rue F_____ à Genève.

Compte tenu des intérêts en présence et des coûts qu'une remise en conformité impliquerait pour eux, alors qu'ils s'en étaient simplement remis aux garanties qui leur avaient été données par les entreprises, la demande de maintien était justifiée. Ils n'avaient eu aucune intention délictuelle.

f. Par arrêté du 11 septembre 2024, le Conseil d'État a refusé le maintien à titre précaire des installations litigieuses.

Il disposait en la matière d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permettait de prendre en considération l'ensemble des circonstances. L'aménagement était situé en fond de parcelle, à proximité directe d'une lisière forestière, en violation de l'art. 11 al. 1 de la loi sur les forêts du 20 mai 1999 (LForêts - M 5 10). Les treize places de stationnement réduisaient sensiblement la surface de pleine terre, de sorte qu'elles nuisaient au contexte paysager. L'aménagement réalisé sans droit portait atteinte, de par sa dimension, au caractère du quartier et à son environnement.

- C. a.** Par envoi du 7 octobre 2024, les époux A_____ B_____ ont interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre l'arrêté du Conseil d'État, concluant à son annulation et au maintien à titre précaire de l'installation ayant fait l'objet de la demande d'autorisation APA/3_____. Au préalable, l'effet suspensif devait être octroyé contre les décisions de remise en conformité, le dossier I-2_____ devant être suspendu le temps de l'instruction de la procédure.

Le Conseil d'État avait violé l'art. 139 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), respectivement abusé de son pouvoir d'appréciation en rendant un arrêté non motivé et uniquement fondé sur son pouvoir discrétionnaire.

Sur le fond, les recourants reprenaient l'argumentation développée dans leur demande de maintien à titre précaire, précisant que la proximité avec la limite forestière constituait la justification du refus d'autorisation. Le maintien à titre précaire visait justement et par définition à laisser subsister une installation non conforme aux prescriptions légales. L'installation ne nuisait ni à la sécurité, ni à la salubrité ni à l'esthétique ; elle avait d'ailleurs été préavisée favorablement par l'OCT.

Le Conseil d'État avait fait fi de ces éléments et s'était contenté de dire qu'il disposait d'un pouvoir discrétionnaire. Il lui appartenait de considérer les conditions du maintien d'une installation non conforme. Il s'était abstenu de toute analyse des conditions de l'art. 139 LCI et avait versé dans l'arbitraire. De plus, sa décision était disproportionnée vis-à-vis de leurs intérêts et de leur comportement dénué de toute intention délictuelle.

b. Le 12 novembre 2024, le département a conclu au rejet du recours, répondant point par point à l'argumentation des recourants.

L'intérêt public à la sauvegarde d'une surface de pleine terre ainsi qu'à la protection de la lisière forestière devait l'emporter sur celui des recourants. Leur intérêt privé à stationner les véhicules de la société relevait de la convenance personnelle. Il n'y avait pas de place pour un maintien à titre précaire de l'installation construite en violation de la distance à la lisière de la forêt, la législation cantonale étant une norme d'application du droit fédéral.

c. Le 26 novembre 2024, les recourants ont répliqué.

Les aménagements n'étaient pas visibles de la route. La création de parkings complets sur quatre parcelles voisines avait été autorisée de même que celle d'un projet de plusieurs milliers de mètres cubes d'asphalte sur une parcelle proche, sans que cela pose des problèmes en relation avec la lisière de la forêt.

d. La cause a ensuite été gardée à juger.

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.** Les recourants demande qu'un effet suspensif soit octroyé dans la procédure concernant le refus d'autorisation de construire et l'ordre de remise en état de leur parcelle. Or, ce litige a été définitivement tranché par le jugement du TAPI du 18 avril 2024, l'ordre du 20 octobre 2023 n'étant qu'une mesure d'exécution non sujette à recours. Ainsi, la demande d'effet suspensif, en plus d'être exorbitante au litige, est également sans objet.

3. Le litige porte sur le refus du Conseil d'État de laisser subsister à titre précaire les treize places de stationnements créées par les recourants par la pose de pavés filtrants sans autorisation de construire.

3.1 Le Conseil d'État peut laisser subsister à titre précaire une construction ou une installation qui n'est pas conforme à l'autorisation donnée ou qui a été entreprise sans autorisation et qui n'est pas conforme aux prescriptions légales si elle ne nuit pas à la sécurité, à la salubrité ou à l'esthétique, moyennant le paiement, en plus de l'amende, d'une redevance annuelle dont il fixe le montant et la durée selon la gravité de l'infraction (art. 139 al. 1 LCI - L 5 05).

3.2 L'art. 139 LCI constitue une norme potestative. Même lorsque les conditions posées sont réalisées, l'autorité n'est donc pas tenue d'autoriser un maintien à titre précaire ; elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Elle doit simplement fonder sa décision sur des motifs objectifs et respecter les principes constitutionnels, notamment - outre celui de l'interdiction de l'arbitraire - de proportionnalité et d'égalité de traitement (ATF 144 IV 332 consid. 3.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_410/2023 du 23 avril 2024 consid. 2.3). Le maintien à titre précaire d'une installation ou d'une construction non conforme constitue une autorisation exceptionnelle. L'autorité saisie d'une telle demande devra statuer selon sa libre appréciation. De telles autorisations, qui dérogent au régime généralement applicable, sont de nature discrétionnaire et les conditions légales qui leur sont applicables s'interprètent restrictivement (ATA/510/2013 du 27 août 2013 consid. 2b ; ATA/52/2005 du 1^{er} février 2005 consid. 4b ; ATA/292/2004 du 6 avril 2004 consid. 4 et les références citées).

3.2.1 Le Tribunal fédéral a déjà été amené à examiner le rapport entre l'art. 139 LCI et le droit fédéral, en matière de construction hors zone à bâtir. Dans ce cadre, une autorisation de maintien à titre précaire équivaut à une dérogation hors zone à bâtir, de sorte que l'art. 139 LCI n'a pas de portée propre par rapport à l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_410/2023 du 23 avril 2024 consid. 2.2 et les références citées).

3.2.2 S'agissant des constructions proches d'une zone de forêts, la loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 - LFo - RS 921.0) prévoit que les constructions et installations à proximité de la forêt peuvent être autorisées uniquement si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation. Les cantons fixent la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions et les installations de la lisière de la forêt. Cette distance est déterminée compte tenu de la situation et de la hauteur prévisible du peuplement (art. 17 LFo). À Genève, la LForêts prévoit, sauf exceptions, l'interdiction de l'implantation d'une construction ou d'une installation à moins de 20 m de la lisière de la forêt (art. 11 LForêts). La chambre de céans a déjà considéré que le raisonnement tenu sur la relation entre l'art. 24 LAT et l'art. 139 LCI pouvait être repris s'agissant des constructions proches de la lisière de la forêt. Les principes régissant la distance étant fixés par le droit fédéral et la disposition de droit cantonal

n'étant qu'une norme d'application, il n'y avait pas de place pour le maintien à titre précaire d'objets construits en violation de cette distance à la lisière de la forêt (ATA/52/2005 du 1^{er} février 2005 consid. 7).

3.3 En l'espèce, il n'est pas contesté que l'aménagement consistant à recouvrir de pavés filtrants une surface correspondant à treize places de stationnements en bordure de forêt a été refusé au motif de sa proximité avec la lisière, par décision du département du 12 octobre 2023, en conformité avec les préavis défavorables de l'OCAN et du SMS. Cette décision a été confirmée par le jugement du TAPI du 18 avril 2024, étant précisé que le recours formé devant cette juridiction ne portait pas sur la constatation par le département qu'aucun des motifs de dérogation à l'interdiction de construction si près de la forêt n'était rempli.

Compte tenu du fait que les constructions sont illégales car situées dans la zone protégée par la LFo et la LForêts, le Conseil d'État ne pouvait en autoriser le maintien à titre précaire sans violer ces prescriptions légales et ne disposait ainsi pas d'un pouvoir discrétionnaire. Il n'y a donc pas lieu de discuter du principe de proportionnalité vu cette appréciation. Il en va de même des arguments développés au sujet de l'égalité de traitement, les recourants n'ayant à cet égard nullement démontré que des constructions dont le caractère illicite aurait été constaté, et dont la démolition aurait été ordonnée, auraient ensuite été tolérées, le fait que des autorisations de construire des places de parc dans le voisinage aient éventuellement été délivrées, après examen des caractéristiques de chaque cas d'espèce, ne pouvant être assimilé à une telle situation.

Il faut encore ajouter que les recourants font grand cas de l'absence de verticalité des aménagements, ce qui réduirait à leurs yeux leur effet négatif sur la zone de forêts et sur la vue depuis la route ou depuis les parcelles voisines, de la nécessité alléguée pour la société E_____ SA de disposer de ces places de stationnement et du préavis favorable de l'OCT. En cela, ils omettent toutefois de tenir compte du fait qu'il s'agit d'un parking prévu pour treize véhicules et non d'un emplacement appelé à rester vide en permanence ; la personne morale qui aurait l'usage de ces places de stationnement a par ailleurs son siège au centre de Genève, ce qui occasionne de nombreux déplacements de véhicules, occasionnant un surcroît de trafic s'ajoutant à la présence visuelle de ceux-ci, sur une parcelle à proximité immédiate de la forêt. Ladite parcelle est par ailleurs située en cinquième zone de construction, soit une zone résidentielle destinée aux villas, dans laquelle l'ayant droit ou le locataire peut, à condition que la villa constitue sa résidence principale, utiliser une partie de celle-ci aux fins d'y exercer des activités professionnelles uniquement pour autant qu'elles n'entraînent pas de nuisances graves pour le voisinage (art. 19 al. 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30).

C'est en vain également que les recourants allèguent que les pavés filtrants ne rendraient pas la zone imperméable et seraient quasi invisibles, ce qui ne s'opposerait ni à la protection de la lisière de la forêt ni à la sauvegarde d'une

surface de pleine terre. En effet, la surface en pleine terre qui doit être préservée en application de l'art. 59 al. 3bis LCI est définie expressément comme dénuée de toute construction en surface ou en sous-sol et non revêtue. Quant à la lisière de la forêt, il a déjà été décidé, et les recourants ne l'ont pas remis en question, qu'aucun des motifs de dérogation prévu par la LForêts en application des principes de la LFo n'était envisageable ici.

Quant à l'absence de motivation alléguée, il faut encore retenir que le Conseil d'État a également retenu le caractère inesthétique de la construction, en raison de son emplacement et de sa dimension qui nuisait au contexte paysager environnant.

C'est donc conformément au droit que le Conseil d'État a refusé le maintien à titre précaire des treize places de stationnement, retenant que l'intérêt public à la sauvegarde d'une surface de pleine terre ainsi qu'à la protection de la lisière forestière devait l'emporter sur les motifs, relevant uniquement de la convenance personnelle, consistant à mettre à disposition d'une société, dont le recourant est certes administrateur mais dont le siège n'est pas sur place, un parking de treize places de stationnement.

En conséquence, le recours doit être rejeté.

3.4 Il convient encore de préciser que les propositions de remodeler le projet afin de respecter notamment l'exigence de surfaces en pleine terre ou celle de joindre à l'octroi du maintien à titre précaire des conditions liantes ne peuvent être examinées par la chambre de céans, étant exorbitantes au litige. En effet, le litige ne porte que sur l'arrêté refusant le maintien à titre précaire des aménagements construits illégalement par les recourants et non sur d'autres projets qui pourraient être envisagés par ailleurs et qu'il appartiendrait aux recourants de soumettre au département pour autorisation.

3.5 Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 800.- sera mis à la charge solidaire des recourants qui succombent (art. 87 al. 1 LPA), et il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 7 octobre 2024 par A_____ et B_____ contre l'arrêt du Conseil d'État du 11 septembre 2024 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 800.- à la charge solidaire de A _____ et B _____ ;

dit qu'il n'est pas alloué 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), la présente décision peut être portée 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 suisse, av. du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. La présente décision et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être jointes à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Pascal PÉTROZ, avocat des recourants, ainsi qu'au Conseil d'État et à l'office fédéral de l'environnement.

Siégeant : Jean-Marc VERNIORY, président, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Patrick CHENAUX, Eleanor McGREGOR, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

le président siégeant :

J.-M. VERNIORY

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :