

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3837/2015-LCI

ATA/248/2017

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 28 février 2017

3^{ème} section

dans la cause

Monsieur A _____

représenté par Me Guy Zwahlen, avocat

contre

**DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE
L'ÉNERGIE - OAC**

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
20 janvier 2016 (JTAPI/60/2016)**

EN FAIT

1. Le père de Monsieur A_____ (ci-après : M. A_____), Monsieur B_____ (ci-après : M. L. A_____), décédé le _____ 2008, est inscrit au registre foncier comme propriétaire de la parcelle n° 1_____ de la commune de C_____ (ci-après : la parcelle), d'une surface de 22'961 m², sise en zone agricole, bordant la route de C_____ et située à l'ouest du chemin D_____. Aucun bâtiment n'y est cadastré.

Conformément au système d'information du territoire genevois (ci-après : SITG), la parcelle se trouve en partie en zone d'assolement.

M. A_____ est agriculteur et viticulteur de profession.

2. Le 15 février 2007, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : DALE ou le département) a délivré à M. A_____, requérant, l'autorisation définitive de construire sur la parcelle un hangar pour machines agricoles et viticoles et stockage avec panneaux solaires en toiture, à la hauteur du carrefour entre la route du C_____ et le chemin D_____ (DD 2_____).
3. Par décision du 3 novembre 2008, le DALE a autorisé M. A_____ à modifier le projet de construction en déplaçant le bassin de rétention (DD 3_____).
4. Par formulaire reçu par le DALE le 12 février 2010, M. A_____ a avisé ce dernier de l'ouverture du chantier de construction du hangar le 10 février 2010, la fin des travaux étant prévue pour l'été 2012.
5. Le 18 novembre 2011, le DALE a refusé à M. A_____ l'autorisation d'agrandir le hangar projeté et autorisé le 15 février 2007 (DD 4_____).
6. Par décision du 23 septembre 2013, entrée en force suite au jugement du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) du 22 mai 2014 (JTAPI/555/2014), le DALE a refusé d'autoriser un nouveau projet d'agrandissement du même hangar (DD 5_____).
7. a. Le 2 avril 2014, un collaborateur du DALE a effectué un contrôle de la parcelle. Elle comportait notamment deux ensembles de bâtiments.
b. Par décision du 26 août 2014, le DALE a ordonné à M. A_____ de rétablir la situation conforme au droit en procédant, dans un délai de trente jours, à la démolition de toutes les constructions, à la remise en état du terrain et lui a infligé une amende administrative de CHF 20'000.-.

c. Cette décision a fait l'objet d'un recours de l'intéressé devant le TAPI, puis de recours devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative).

d. Par arrêt du 12 avril 2016 (ATA/303/2016), la chambre administrative a partiellement admis le recours, réduit le montant de l'amende administrative à CHF 12'000.- compte tenu de la situation financière de l'intéressé et rejeté le recours pour le surplus.

Le recourant ne contestait pas avoir construit sur la parcelle deux dalles de béton, un ensemble de bâtiments/hangars comprenant des box à chevaux à l'est, un bâtiment au nord-est, un carré de dressage à l'est et divers abris/cabanons épars, ceci sans autorisation.

Malgré les précédentes procédures à son encontre, le recourant avait récidivé, en érigeant plusieurs constructions à différents endroits de la parcelle, en zone agricole. Il avait poursuivi les constructions en dépit d'un ordre d'arrêt de chantier du 22 avril 2014, de la confirmation de cet ordre le 17 juin 2014, puis de la décision ordonnant la démolition du 26 août 2014. Il avait de même continué les travaux alors que la procédure de recours contre cette dernière décision était pendante.

La faute du recourant devait être qualifiée de grave.

8. En parallèle de la procédure précitée, le 14 janvier 2015, le DALE a adressé à M. A_____ un courrier lui impartissant un délai de trente jours pour lui indiquer l'avancement du chantier autorisé dans le dossier DD 6_____, préciser si celui-ci était suspendu et, cas échéant depuis quand, et pour transmettre le calendrier des travaux encore envisagés.
9. Par courrier du 27 mars 2015, la commune de C_____ s'est adressée au DALE, faisant valoir que le chantier concernant le hangar agricole, au nord de la parcelle, concerné par la DD 6_____ était à l'abandon avec un tas de gravats, et que ce chantier ne concernait en rien les constructions érigées en bas du terrain qui évoluaient au gré des années en toute impunité.
10. Le conseiller d'État en charge du département a répondu le 6 mai 2015 à la commune de C_____ qu'en ce qui concernait les travaux autorisés sur la parcelle de M. A_____, il serait rappelé à ce dernier qu'ils devaient être menés à bien dans un délai raisonnable.
11. Par courrier du 9 juin 2015, le DALE, constatant que l'autorisation de construire DD 6_____ n'était toujours pas mise en œuvre, et ce nonobstant l'ouverture de chantier du 10 février 2010, a rappelé à M. A_____ qu'à défaut de reprise des travaux, attestée par un reportage photographique, dans un délai de

trente jours, le DALE se réservait le droit d'ordonner les mesures prévues par la loi.

12. Par pli du 9 juillet 2015, M. A_____ a indiqué qu'il allait recevoir un hangar en kit qu'il monterait d'ici fin 2015.

Il était en train d'entreprendre des fouilles avec sa pelleuse, avait commencé le bassin de rétention et d'ici fin juillet, début août, allait évacuer la terre végétale des fouilles entreposée sur le lieu de la construction. Un reportage photographique était joint au courrier.

13. Le 9 septembre 2015, le DALE a procédé à un contrôle inopiné de la parcelle de M. A_____.

Le hangar prévu par l'autorisation de construire DD _____ (sic) n'était pas construit. Des photos étaient jointes audit rapport.

14. Par décision du 2 octobre 2015, le DALE a informé M. A_____ de sa visite et des constatations de l'inspecteur, notamment que la construction du hangar n'avait toujours pas débuté et qu'en lieu et place se trouvaient un monticule de terre et de gravats ainsi qu'un dépôt de matériaux divers.

Au vu des nombreuses interpellations depuis le 10 février 2010, date de l'ouverture du chantier, le DALE ordonnait l'achèvement des travaux, principalement la construction du hangar, conformément à l'autorisation de construire DD 6_____.

Un ultime délai à la fin de l'année 2015 lui était accordé, conformément à ce que l'intéressé avait proposé dans son courrier du 9 juillet 2015. Aucun « prolongement » ne serait accordé.

À défaut d'avoir achevé la totalité des travaux liés à l'autorisation de construire au 31 décembre 2015, le département considèrerait qu'il avait renoncé à ladite autorisation et prononcerait les mesures idoines.

15. M. A_____ a fait parvenir des observations au DALE le 13 octobre 2015. La construction du hangar progressant, le département ne pouvait pas le contraindre à exécuter des travaux rapidement.

Il informerait le DALE de l'avancée des travaux au fur et à mesure et lui demanderait, cas échéant et suivant les conditions météorologiques, un prolongement pour le montage du hangar projeté.

16. Par acte du 30 octobre 2015, M. A_____ a recouru contre la décision du 20 octobre 2015 auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le TAPI), concluant à son annulation et à ce que le TAPI statue à

nouveau afin de porter le délai pour l'achèvement des travaux au 30 septembre 2016.

Il avait pris beaucoup de retard dans la construction notamment du fait que les entreprises ne voulaient plus venir chez lui vu les mauvais rapports entretenus avec la commune.

Il s'était attelé seul et avec ses propres moyens à la construction des ouvrages autorisés depuis le mois de juin déjà, en plus de son travail d'agriculteur et de viticulteur.

17. Par jugement du 20 janvier 2016, le TAPI a rejeté le recours. Le DALE n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation ni violé la loi en ordonnant l'achèvement du chantier au 31 décembre 2015. Les travaux n'avaient pas été menés à bien dans un délai raisonnable. L'autorisation avait été délivrée depuis presque neuf ans. Le commencement du chantier avait pris plus de cinq ans et demi. Aucun élément du dossier ne permettait par ailleurs au DALE de retenir que le recourant se serait trouvé face à des difficultés pouvant excuser le temps pris pour la réalisation du projet, les mauvais rapports avec la commune n'ayant aucun impact direct sur la construction d'un hangar.
18. a. Par acte du 26 février 2016, M. A_____ a recouru devant la chambre administrative. Il a conclu à l'annulation du jugement et cela fait, à la prolongation de l'autorisation de construire jusqu'au 31 août 2016.

Il avait débuté le terrassement pour le hangar dès l'été 2014. Le 15 septembre 2014, l'entreprise E_____ (ci-après : l'entreprise) avait livré cinq camions de 10 m³ de matériaux d'excavation, gratuitement. La marchandise devait servir d'empierrement et de ballaste avant le bétonnage. Contre toute attente, la mairie de C_____ avait dénoncé, le 15 septembre 2014, la livraison à la gendarmerie, laquelle s'était rendue sur les lieux, considérant que la marchandise n'était pas conforme à la loi sur les déchets. L'entreprise avait immédiatement cessé, à 13h le 15 septembre 2014, de livrer la marchandise. Il avait sollicité l'intervention d'un inspecteur auprès du service de géologie, sol et déchets (ci-après : service des déchets). L'inspecteur avait procédé à un examen de conformité des marchandises livrées et avait confirmé, par courrier du 30 septembre 2014, que les matériaux utilisés étaient conformes à la loi. L'intervention de la mairie avait non seulement stoppé le chantier, mais découragé l'entreprise de collaborer avec lui. Ne bénéficiant plus de livraisons gratuites de matériaux d'excavation, le chantier n'avait pas pu reprendre.

Il avait organisé une réunion le 17 février 2016, sur place, en présence du maire de la commune, d'un représentant du service des déchets et d'un ingénieur civil. La mairie de C_____ avait exprimé son souhait de voir le hangar construit

le plus rapidement possible. Il s'était engagé à produire d'ici au 1^{er} mars 2016 un échéancier et une preuve de commande et de paiement du hangar.

Il s'était en conséquence retrouvé dans une situation où il ne pouvait plus continuer le chantier dans le cadre de son budget initial à cause de l'intervention de la mairie. Les retards étaient indépendants de sa volonté.

b. Il a notamment produit à l'appui de son recours copie d'un courrier du 22 février 2016 du conseil du maire de la commune rappelant les termes de la rencontre du 17 février 2016.

19. Par courrier du 1^{er} mars 2016 à l'attention du maire de C_____, M. A_____ a détaillé l'échéancier. Le hangar devait être monté à la fin du mois de juillet 2016.
20. Par réponse du 24 mars 2016, le DALE a conclu au rejet du recours.
21. Lors de l'audience de comparution personnelle des parties du 21 avril 2016 M. A_____ s'est engagé à avoir terminé la construction du hangar le 31 août 2016 au plus tard.

Le DALE a relevé ne pas avoir été convié à la réunion sur place du 17 février 2016 et ignorer l'échange de correspondances entre M. A_____ et la commune.

22. Lors de l'audience du 12 mai 2016, le maire de la commune de C_____ a été entendu. Il était favorable à ce que M. A_____ puisse réaliser le hangar autorisé par le département « et rien d'autre ». Les lenteurs du chantier avaient agacé les responsables communaux. Les relations entre la commune et M. A_____ étaient tendues depuis plusieurs années.
23. Lors de l'audience du 7 juillet 2016, M. A_____ a décrit la situation. L'ingénieur avait procédé aux calculs nécessaires et le géomètre venait le jour même. Il devait terminer le bétonnage d'ici fin juillet.
24. Lors de l'audience du 25 août 2016, M. A_____ a indiqué que les travaux de maçonnerie n'avaient pas commencé.

Le département était prêt à envisager un ultime report à fin septembre 2016 pour l'exécution complète des travaux de construction. Différentes pièces devaient être produites.

25. Par courrier du 9 septembre 2016, un délai au 30 septembre 2016 a été imparti à M. A_____ pour produire toute pièce utile attestant de la fin des travaux de maçonnerie, la confirmation des dates d'intervention de certaines entreprises et des photos du chantier.

Aucun document n'ayant été produit, une ultime prolongation a été accordée au 7 octobre 2016.

26. À la suite d'un échange de correspondance, le DALE s'est dit d'accord d'octroyer un ultime délai au 30 novembre 2016 pour terminer l'ouvrage, à certaines conditions que le juge délégué a fixées à la partie recourante par courrier du 24 octobre 2016.
27. Lors de l'audience du 8 décembre 2016, M. A_____ a indiqué que les travaux de maçonnerie étaient en cours, mais non achevés. Il s'était heurté à des problèmes de devers. Un drainage s'était avéré nécessaire. Le hangar n'était pas monté.
28. Par observations finales du 16 janvier 2017, M. A_____ a précisé que les évacuations avaient été posées au préalable, que le drainage était en place et que les pièces avaient été recouvertes de peinture anti-rouille. Les dalles du hangar à l'intérieur avaient pu être posées et le montage bien entamé. Il attendait la confirmation de l'office du patrimoine et des sites avant de pouvoir passer commande pour recevoir la toiture et les façades dans un délai de cinq semaines. Étant donné les coûts liés à la finalisation du hangar, il avait été contraint de trouver des solutions de financement. Il avait obtenu un crédit de construction. Son conseiller avait fait le nécessaire pour qu'il le reçoive dans les meilleurs délais. Il était à bout touchant pour la finalisation du hangar. Il concevait que le retard accumulé était problématique pour le DALE ainsi que pour la chambre administrative. Il avait tenté de faire au mieux avec les ressources financières et de main-d'œuvre dont il disposait, étant précisé qu'il s'occupait seul de l'ensemble de son exploitation agricole. Il sollicitait la bienveillance de la chambre de céans et sa compréhension afin de lui permettre de finaliser le montage de son hangar.
29. Par courrier du 20 janvier 2017, les parties ont été informées que la cause était 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. Une autorisation de construire est caduque si les travaux ne sont pas entrepris dans les deux ans qui suivent sa publication dans la FAO. En cas de recours, le délai est suspendu pendant la durée comprise entre cette publication et la fin de la procédure, y compris une éventuelle instance devant une juridiction

fédérale (art. 4 al. 5 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05). Lorsque la demande est présentée un mois au moins avant l'échéance du délai de deux ans, le département peut prolonger d'une année la validité de l'autorisation de construire (art. 4 al. 7 LCI). Sous réserve de circonstances exceptionnelles, l'autorisation ne peut être prolongée que deux fois (art. 4 al. 8 LCI).

Le commencement des travaux au sens de l'art. 4 LCI implique l'ouverture effective du chantier et la poursuite de la construction de l'ouvrage (art. 33A al. 1 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 - RCI - L 5 05.01). Les travaux doivent être exécutés sans interruption notable et menés à bien dans un délai raisonnable. En cas de suspension du chantier excédant une année, le département peut soit ordonner l'achèvement de l'ouvrage, soit exiger la démolition des parties inachevées et la remise en état des lieux (art. 33A al. 2 RCI).

3. La caducité est la conséquence de l'absence de travaux dans le délai mentionné à l'art. 4 al. 5 LCI, ce délai étant un délai de péremption (arrêt du Tribunal fédéral 1A.150/2001 du 31 janvier 2002 consid. 1.1.3 ; ATA/247/2013 du 16 avril 2013 consid. 4b).

Selon la doctrine, pour des motifs de stabilisation juridique, les législations prévoient souvent un délai dans lequel le permis de construire doit être utilisé (un an à Genève) ; il s'agit d'éviter qu'un propriétaire ne puisse indéfiniment opposer l'autorisation qu'il a reçue à un changement de réglementation. De plus, le juge doit examiner d'office si ce droit est périmé (Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3^e éd., 2011, p. 102-104).

4. a. En l'espèce, le litige porte sur le bien-fondé de la décision du DALE du 2 octobre 2015 ordonnant au recourant d'achever les travaux, principalement la construction du hangar, conformément à l'autorisation de construire DD 6_____ et indiquant qu'à défaut d'achèvement des travaux avant le 31 décembre 2015, il considérerait que l'intéressé avait renoncé à ladite autorisation.
- b. L'annonce d'ouverture de chantier a été adressée au département en février 2010.

Le 14 janvier 2015, le département a sollicité des précisions sur l'état d'avancement du chantier.

Le 9 juin 2015, l'attention de l'intéressé a, à nouveau, été attirée sur les conséquences de l'absence de début des travaux.

Lors du contrôle sur place du 9 septembre 2015, soit cinq ans et demi après l'annonce d'ouverture du chantier, la construction du hangar n'avait pas débuté,

alors même que le recourant avait précisé le 9 juillet 2015 que les travaux seraient entrepris en juillet et août 2015.

Malgré l'ultime délai accordé par le département le 2 octobre 2015, les travaux n'ont pas été terminés avant l'échéance du 31 décembre 2015 malgré l'engagement pris par le recourant dans son courrier du 9 juillet 2015 de les avoir achevés avant ladite date.

Dans ces conditions, il doit être retenu qu'en ne terminant pas les travaux avant le 31 décembre 2015, ceux-ci n'ont pas été menés à bien dans un délai raisonnable au sens de l'art. 33A al. 2 RCI.

c. Ceci est d'autant plus vrai que le recourant n'a pas non plus respecté l'échéancier qu'il avait envisagé avec la commune le 1^{er} mars 2016, selon lequel le hangar devait être monté à fin juillet 2016.

Il n'a pas non plus achevé les travaux au 31 août 2016, conformément au délai prolongé qu'il avait sollicité dans son acte de recours devant le TAPI puis devant la chambre de céans en concluant à « prolonger l'autorisation de construire DD 6_____ jusqu'au 31 août 2016 » et à l'engagement qu'il avait pris lors de la première audience de comparution personnelle devant la chambre administrative « d'avoir terminé la construction du hangar avant le 31 août 2016 au plus tard ».

Enfin, aujourd'hui encore, le recourant admet que les travaux ne sont toujours pas terminés début 2017.

d. De surcroît, le recourant a été en mesure d'ériger plusieurs constructions non autorisées pour lesquelles il a été condamné à une amende, confirmée par la chambre de céans, démontrant sa capacité à mener à bien des travaux indépendamment de toutes difficultés financières avec la commune.

e. Ainsi, et en application des dispositions légales précitées, la chambre de céans se doit de constater d'office la caducité de l'autorisation de construire DD 2_____ du 15 février 2007, modifiée par décision du 3 novembre 2008 DD 3_____.

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

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 26 février 2016 par Monsieur A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 20 janvier 2016 ;

au fond :

le rejette ;

constate la caducité de l'autorisation de construire principale DD 2_____ du 15 février 2007 et DD 3_____ du 3 novembre 2008 ;

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

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), 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 Guy Zwahlen, avocat du recourant, au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie – oac, au Tribunal administratif de première instance, à l'office fédéral du développement territorial ainsi qu'à l'office fédéral de l'agriculture.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :