

du 25 mars 2003

dans la cause

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

contre

COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE CONSTRUCTIONS

\_\_\_\_\_ et

Monsieur D. T.

représenté par Me Bruno Mégevand, avocat

**EN FAIT**

1. Monsieur D. T., agriculteur de son état, est bénéficiaire d'un droit de superficie sur la parcelle .., feuille .., de la commune de Bellevue, à l'adresse route de C., propriété de l'État de Genève. Cette parcelle est située en zone agricole au sens des articles 16 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) et 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) et abrite un hangar à vocation agricole.

2. Le 15 janvier 2001, M. T. a déposé auprès du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le département) une demande définitive de changement d'affectation du garage en abri pour bus, enregistrée sous numéro DD ...

À l'appui de cette demande, M. T., sous la plume de son architecte, a exposé au département qu'elle était provoquée par certains changements dans l'exploitation agricole et la possibilité d'utiliser ces locaux à un autre usage. L'entreprise de transports B., sous-traitant des TPG pour la ligne Cornavin-Versoix-Mies, désirait utiliser cette construction pour le parking de ses bus. Aucune modification, tant intérieure qu'extérieure, n'était prévue.

3. Le département a ouvert une enquête publique le 29 janvier 2001.

a. Par courrier du 5 février 2001, la Chambre genevoise d'agriculture s'est étonnée de cette procédure. Celle-ci ne lui paraissait guère conciliable avec l'article 24a LAT et sa formule contraignante. La Chambre genevoise d'agriculture demandait au département par quelle procédure il entendait appliquer l'article 24a LAT, et si une modification de la LALAT était nécessaire pour une application correcte.

b. Lors de l'enquête publique, Mme J. J., propriétaire d'une parcelle située à quelque 500 m à vol d'oiseau du hangar de M. T., a fait opposition. Au printemps 1991, il y avait eu près de chez elle, une permission provisoire de parking pour autocars, ce qui avait engendré un bruit insupportable non seulement de

jour mais surtout de nuit. Si la dérogation était accordée sur la parcelle .., il n'y aurait plus de raison de refuser des extensions de ce hangar en parking de bus lors de demandes subséquentes. Il s'agissait d'une parcelle sise en zone agricole, seul le bruit de gros engins concernant cette activité était admis et en outre ce trafic-là était saisonnier.

c. Le 20 février 2001, la commune de Bellevue a adressé ses observations au département. Le terrain en question était précédemment un dépôt d'une entreprise de la place et était de ce fait devenu une vraie décharge de vieux véhicules. Un bâtiment d'exploitation agricole avait été construit après assainissement du terrain. Aujourd'hui, le même bâtiment deviendrait un dépôt de bus si l'enquête était favorable. L'exécutif de la commune de Bellevue s'opposait à cette dérogation, le dépôt de bus pouvant être réalisé ailleurs par exemple dans l'enceinte aéroportuaire.

4. Dans le cadre de l'instruction de la demande DD ..., le département a recueilli les préavis prévus par la loi. Ceux de la commune, de la direction des bâtiments du département et du service de l'agriculture, du département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement ont été défavorables. Celui du service de l'agriculture du département, fondé sur l'article 24a LAT, était favorable.

Sur la base des préavis précités, le département a refusé l'autorisation sollicitée par décision du 15 juin 2001. Référence est faite aux articles 16a et 24 à 24d LAT. L'autorisation n'était pas envisageable ni par voie ordinaire, ni par voie dérogatoire. La transformation du hangar en dépôt pour bus, soit pour une destination sans liaison directe avec l'activité agricole, n'était pas envisageable. De plus, l'aménagement du garage en dépôt pour bus n'était à l'évidence pas imposé par sa destination.

5. M. T. a protesté contre cette décision en saisissant la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la commission de recours) par acte du 11 juillet 2001. Le hangar n'avait plus de vocation agricole quand bien même il était récent et il s'agissait pour lui, suite à la perte de rentabilité de son exploitation agricole, de trouver d'autres sources de revenus. La location du hangar à d'autres fins en était une. L'entreprise B., qui devait être locataire, avait la

volonté d'y parquer trois bus articulés destinés à des courses scolaires. Il a conclu à l'annulation de la décision du département.

Statuant le 16 mai 2002, la commission de recours a fait droit aux conclusions de M. T., l'autorisation sollicitée devant être accordée sur la base de l'article 24a LAT. Le hangar pouvait bénéficier de la nouvelle affectation proposée sans aucune transformation proprement dite. La démolition partielle d'un muret existant de même que l'empierrement d'un chemin préexistant ne saurait constituer une transformation au sens de l'article 22 LAT.

6. Le département a interjeté recours contre la décision précitée devant le Tribunal administratif par acte du 20 juin 2002. C'était à tort que la commission de recours avait fait application de l'article 24a LAT. Le changement d'affectation escompté indiquait la création de places de parking pour stationner des bus, l'aménagement d'une voie d'accès ainsi que l'arasement d'un muret. Au surplus, ce changement d'affectation aurait une incidence conséquente sur l'environnement et le territoire de par l'augmentation de circulation engendrée par les bus. Par ailleurs, si chacune des transformations que devrait subir cette parcelle était en soi modérée, il n'empêchait que l'ensemble de la réalisation n'en apporterait pas moins une modification profonde de l'aspect du lieu. Dès lors, le changement d'affectation envisagé nécessitait non seulement une nouvelle installation au sens de l'article 24 LAT mais également des travaux de transformation au sens de l'article 22 alinéa 1 LAT. Il ne saurait donc être autorisé en application de l'article 24a LAT.

Le changement d'affectation envisagé par M. T. ne satisfaisait à aucune des conditions de l'article 24 LAT. Le lieu choisi n'était pas imposé par sa destination d'une part et le but poursuivi par M. T. était de louer son hangar afin d'obtenir une source de revenus supplémentaire. Il n'existait manifestement aucune raison objective, technique ou économique qui pourrait justifier l'implantation de la construction litigieuse hors de la zone à bâtir.

Seule pouvait donc entrer en ligne de compte une autorisation exceptionnelle. Les articles 24b à 24d LAT pouvaient en l'espèce être écartés d'emblée.

La décision de la commission de recours était illégale. Elle violait le principe de l'interdiction de l'arbitraire, dans la mesure où la commission de recours avait mal apprécié les faits en admettant qu'une nouvelle affectation était possible sans transformation. Enfin, elle était insoutenable et de nature à créer un "précédent fâcheux".

Le département a conclu à l'annulation de la décision entreprise.

7. Dans sa réponse du 23 août 2002, M. T. s'est opposé au recours. C'était à tort que le département retenait que le changement d'affectation impliquait des travaux de transformation et induirait des nuisances sur l'équipement, le territoire et l'environnement. La requête initiale en changement d'affectation ne prévoyait l'exécution d'aucuns travaux de transformation quels qu'ils soient. C'était l'entreprise B. qui avait fait savoir qu'elle jugeait opportun de réempierrier le chemin d'accès et d'araser sur quelques mètres de largeur le muret séparant la parcelle du chemin des C., afin de permettre aux bus d'entrer dans le hangar par le nord et de ressortir sans faire de manoeuvre par le sud. L'entreprise B. n'avait jamais fait part de son intention de créer des places de stationnement, de la nécessité de consolider le hangar, d'élargir le chemin et d'y aménager un fond d'encaissement adéquat tel que le prétendait le département dans son mémoire de recours. Dès lors, la nécessité, voire la simple opportunité de réaliser de tels travaux, étaient catégoriquement contestés. En tout état, la démolition partielle du muret, n'était, de l'avis même du département, pas assujetti à l'article 22 alinéa 1 LAT. Le réempierrement du chemin d'accès constituait une mesure d'entretien d'une installation existante non soumise à l'article 22 alinéa 1 LAT. Quant à prétendre que le changement d'affectation sollicité aurait une incidence sur le territoire, l'équipement ou l'environnement, M. T. relevait que c'était trois bus qui trouveraient place sous le hangar, l'un y demeurerait pour n'être utilisé qu'en cas de défaillance d'un bus en service, le deuxième serait utilisé trois fois par jour, quatre jours par semaine et deux fois par jour le mercredi. Le troisième ne serait utilisé qu'une fois par jour, cinq jours par semaine. De tels mouvements de véhicule n'étaient assurément pas significativement plus importants que ceux de véhicules agricoles. Ils n'entraînaient aucune surcharge supplémentaire sur l'environnement par rapport à la situation qui prévalait

lorsque le hangar était exploité conformément à sa destination première. Enfin, les gaz d'échappement produits par les quelques allers et venues quotidiennes de bus ne seraient "qu'une goutte d'eau dans l'océan d'immisions engendrées par les décollages et atterrissages d'avions, le trafic empruntant la route de C. située à moins de 100 m du hangar... () et enfin de l'autoroute Genève-Lausanne". À cela s'ajoutait la présence de l'atelier de réparations mécaniques voisin du hangar litigieux.

M. T. a conclu à la confirmation de la décision querellée. Subsidiairement, au cas où le Tribunal administratif n'admettrait pas l'application de l'article 24a LAT, le dossier devait être renvoyé au département pour instruction et nouvelle décision sur la base de l'article 24b LAT.

8. Le Tribunal administratif a procédé à un transport sur place le 18 décembre 2002.

Il a constaté la présence d'un muret en pierre d'une hauteur maximale de 70 cm séparant la propriété du chemin des C.. Le hangar était accessible par un chemin de terre constitué en matériau du Salève.

À droite du hangar, le tribunal a constaté la présence d'une ancienne ferme, à laquelle était accolée un hangar fermé. Plusieurs dizaines de véhicules automobiles de toutes sortes, plus ou moins en bon état, étaient entreposés devant le bâtiment. Cet endroit était utilisé comme atelier mécanique.

M. T. a expliqué au tribunal qu'il avait dû arrêter l'élevage de vaches allaitantes en raison principalement du fait qu'il exploitait des terrains dans la zone de l'aéroport. Ainsi, il avait dû cesser de faucher 25 hectares qu'il exploitait dans cette zone. Il n'avait donc plus actuellement l'utilité du hangar. Il était possible qu'il reprenne l'exploitation d'un autre domaine agricole sur la commune où serait concentrée son activité. Actuellement, il ne faisait plus que de la culture. Les deux machines agricoles se trouvant dans le hangar n'étaient pas à lui mais à un collègue. Les 150 rouleaux de foin étaient en revanche sa propriété. Il a confirmé qu'il ne demandait rien d'autre que le changement d'affectation du hangar. Les travaux souhaités par l'entreprise B. n'étaient pas indispensables. Concernant l'empierrement du chemin, il a relevé qu'il

passait avec des engins de 28 tonnes sur le chemin constitué de matériau du Salève sur 30 cm d'épaisseur. Quant à la question du parking, il s'agissait d'une idée du département qui n'était nullement étayée.

Le département a, pour sa part, campé sur ses positions, motif pris que le changement d'affectation générerait des travaux, des aménagements du terrain et la création de places de parking.

9. Les parties ont souhaité s'exprimer après transport sur place.

a. Le 13 janvier 2003, le département s'est déterminé en contestant derechef l'absence des aménagements nécessités par le changement d'affectation.

b. M. T. a persisté dans ses précédentes explications dans ses écritures du 27 janvier 2003. Il a encore relevé que l'autorisation lui avait été refusée non pas sur la base de l'article 24a LAT dont l'application n'avait pas été envisagée par le département, mais sur la base de l'article 24 lettre a LAT car le changement d'affectation ne serait pas conforme à la zone.

#### **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 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. a. L'aménagement du territoire est régi par la LAT et ses dispositions cantonales d'application, notamment la LALAT. La LAT a subi diverses modifications qui sont entrées en vigueur le 1er septembre 2000.

b. La zone agricole est régie par les articles 16 et 16a LAT ainsi que par les articles 20 et suivants LALAT. Ces dispositions définissent notamment les constructions qui sont conformes à la zone, soit qu'elles sont nécessaires à l'exploitation agricole soit qu'elles servent au développement interne d'une activité conforme.

c. L'autorisation de construire ne peut être délivrée qu'à la condition que la construction soit conforme à la

zone (art. 22 al. 2 lit. a LAT) ou qu'elle puisse bénéficier d'une dérogation.

d. Les conditions de dérogation pour des constructions hors de la zone à bâtir sont prévues par le droit fédéral (art. 24 à 24d LAT). Ces dispositions sont complétées ou reprises par les articles 26, 26A et 27 LALAT.

e. Selon l'article 24a LAT, lorsque le changement d'affectation de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir ne nécessite pas de travaux de transformation au sens de l'article 22 alinéa 1 LAT, l'autorisation doit être accordée aux conditions suivantes :

a) Ce changement d'affectation n'a pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement.

b) Il ne contrevient à aucune loi fédérale.

f. Dans la mesure où les exceptions spéciales ne trouvent pas application, c'est l'article 24 LAT qui sera déterminant. La révision de 1999 n'a apporté aucune modification à ce propos et seules les constructions et installations dont l'implantation est imposée par leur destination peuvent être autorisées hors de la zone à bâtir si elles ne sont pas conformes à la zone dans laquelle elles se trouvent (F. MEYER-STAUFFER, "La zone agricole" in Journée du droit de la construction, 2001, p. 48).

g. En vertu de l'article 24 LAT, en dérogation à l'article 22 alinéa 2 lettre a LAT, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Ces conditions cumulatives sont reprises par l'article 26 alinéa 2 LALAT.

h. L'article 26A LALAT régit les transformations, reconstructions, rénovations, changements d'affectation et agrandissements mesurés des constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone.

i. En l'absence de dispositions cantonales

applicables ou dans l'attente de leur adaptation sur certains points, les dispositions fédérales sont directement applicables.

3. En l'espèce, le hangar existant est conforme à la zone agricole (art. 34 al. 2 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 - OAT - RS 700.1., art. 16a LAT). Il convient d'examiner si le changement d'affectation du hangar en dépôt pour bus est conforme à la zone agricole ou peut être autorisé sur la base d'un régime dérogatoire prévu par le droit fédéral ou cantonal.
4. Point n'est besoin de longs développements pour établir qu'un hangar agricole utilisé même partiellement pour abriter des bus perd dans cette mesure sa vocation initiale et, partant, sa conformité avec la zone agricole. Dès lors, ce changement d'affectation, fût-il partiel, ne peut pas être autorisé sur la base de la disposition générale de l'article 22 alinéa 2 lettre a LAT.
5. Se pose donc la question de l'autorisation sur la base d'un régime dérogatoire (ATA P. du 26 mars 2002).

L'article 24a LAT a pour objet le changement d'affectation d'une construction ou d'une installation sise hors de la zone à bâtir, pour autant que ce changement ne nécessite pas de travaux de transformation au sens de l'article 22 alinéa 1 LAT, qu'il n'ait pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement et ne contrevienne à aucune autre loi fédérale.

Le département conteste l'application de l'article 24a LAT, au motif que le changement d'affectation projeté entraînerait des travaux d'une part et des nuisances d'autre part.

6. a. Il allègue également que trois types de travaux devraient être effectués, à savoir la création de places de parking, le réempierrement du chemin et l'arasement d'un muret.

Concernant les places de parking, le Tribunal administratif ne peut que constater que le dossier ne contient aucun élément sur cette question. Outre que les fondements de cette affirmation du département ne sont pas établis, on ne voit pas de quelles places de parking

il s'agirait dès lors que l'objet de la demande est d'entreposer trois bus destinés aux transports scolaires et dont deux seuls seront véritablement en action. Cette question n'est d'ailleurs pas discutée par le département. Il s'ensuit que le grief tiré de l'argument des places de parking n'a pas de substance.

En ce qui concerne le réempierrement du chemin d'accès, le tribunal a pu constater que ce dernier est déjà en matériau du Salève. Si donc réempierrement il devrait y avoir, ce ne pourrait être effectivement qu'une mesure d'entretien d'une installation existante et qui, comme telle, n'est pas soumise à autorisation. En tout état, cette question de réempierrement du chemin n'est pas d'actualité et ne fait l'objet d'aucune demande.

Enfin, s'agissant de l'arasement du muret, outre que cet élément n'est pas plus établi que les précédents, il est admis par le département qu'une telle mesure ne serait pas soumise à autorisation.

Il résulte de ce qui précède que le premier moyen soulevé par le département pour s'opposer à l'application de l'article 24a LAT n'est pas fondé.

b. Concernant les nuisances, le tribunal a pu constater que le terrain en question est une enclave prise en étau entre l'autoroute Genève-Lausanne et l'aéroport. A cet égard, on voit mal en quoi le trafic engendré par la circulation de bus scolaires pourrait aggraver les nuisances existantes liées au trafic aéronautique et automobile.

Ainsi, le second grief exposé par le département pour s'opposer à l'application des articles 24a LAT ne résiste pas à l'analyse.

7. C'est donc à juste titre que la commission de recours a fait application de l'article 24a LAT. Il s'ensuit qu'il n'y a pas en l'espèce d'espace pour l'application de l'article 24 LAT, appliqué à tort par le département.

En conséquence, le recours sera rejeté et la décision de la commission de recours confirmée. Le dossier sera retourné au département pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

8. Vu la qualité de l'autorité recourante, il ne sera

pas perçu d'émolument. M. T. obtenant gain de cause, une indemnité de procédure de CHF 2'000.-- lui sera allouée, à charge de l'État de Genève.

**PAR CES MOTIFS**  
**le Tribunal administratif**  
**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 20 juin 2002 par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 16 mai 2002;

**au fond :**

le rejette ;

renvoie le dossier au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement pour nouvelle décision dans le sens des considérants;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument;

alloue à Monsieur D. T. une indemnité de CHF 2'000.--, à charge de l'État de Genève;

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 est 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 au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, à la commission cantonale de recours en matière de constructions et à Me Bruno Mégevand, avocat de M. D. T..

Siégeants : M. Thélin, président, M. Paychère, Mmes

Bonnefemme-Hurni, Bovy, juges, M. Torello,  
juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :  
la greffière-juriste : le président :

C. Del Gaudio-Siegrist Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux  
parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci