RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/812/2007-DCTI **ATA/444/2007**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 4 septembre 2007

dans la cause

COMMUNE D'HERMANCE

contre

COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE CONSTRUCTIONS

et

DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

EN FAIT

1. Le 18 janvier 2006, un inspecteur de la police des constructions du département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI) a constaté que sur la parcelle n° 655, située à côté d'une zone de parking, un socle de béton bordé sur trois côtés par une barrière métallique avait été installé en surplomb de la rivière l'Hermance. Cette barrière avait pour but de retenir deux containers destinés à recevoir des ordures.

   Cette parcelle était située à la rue du Bourg-Dessus à Hermance et était propriété de ladite commune. Elle était sise en zone agricole et incluse dans les périmètres de protection institués d'une part par la loi sur la protection générale des rives du lac du 4 décembre 1992 (LPGRL - L 4 10) et d'autre part par le plan de site n° 27'155 du village d'Hermance, qui la plaçait en zone de non bâtir. Elle était enfin dans le périmètre inconstructible au sens de la loi sur les eaux du 5 juillet 1961 (LEaux - L 2 05) et sa plus grande partie était répertoriée au cadastre des forêts.

2. Le 8 février 2006, le DCTI a demandé des explications à la commune.

3. L'adjoint au Maire a répondu le 14 février 2006 que depuis plusieurs années, la commune avait entreposé deux containers de 450 litres chacun à cet endroit important, soit à la sortie de la promenade du vallon de l'Hermance, très fréquentée par les pique-niqueurs et les promeneurs à la limite de la frontière entre la Suisse et la France.

   A plusieurs reprises, ces containers avaient été renversés en contrebas dans l'Hermance, soit par des personnes mal intentionnées, soit en cas de forts orages. C'était la raison pour laquelle le Conseil municipal de la commune avait souhaité créer un emplacement mieux protégé restant accessible aux utilisateurs ainsi qu'au service de la voirie. Début 2005, la commune avait mandaté une entreprise pour créer une surface en béton avec des barres en tube inox les plus discrètes possibles. Depuis, aucun problème de salubrité à cet endroit et dans les environs n'était à déplorer.

   La commune priait le DCTI de l'excuser d'avoir omis de demander une autorisation.

4. Le 22 février 2006, le DCTI a répondu que "la construction d'un parking pour la pose de containers" était soumise à autorisation de sorte qu'un délai de 30 jours était imparti à la commune pour déposer une telle demande par voie de procédure accélérée.

   Toute mesure ou sanction était réservée.

5. Déférant à cette demande, la commune a déposé le 14 mars 2006 une demande d'autorisation en procédure accélérée (APA 26'226), laquelle a été enregistrée le 13 mars 2006. Les préavis suivants ont été recueillis :

- La direction de l'aménagement du territoire a émis un préavis favorable de même que le service sécurité et salubrité et l'inspection de la construction ;

- Le domaine de l'eau a préavisé défavorablement ce projet, l'ordonnance sur la protection des eaux du 28 octobre 1998 (OEaux - RS 814.201) prévoyant à l'annexe 4 chiffre 2 que dans les secteurs de protection des eaux, il ne fallait pas mettre en place des installations représentant un danger particulier pour celles-ci.

De plus, la construction se trouvait à moins de cinquante mètres de l'Hermance, soit dans la zone inconstructible au sens de l'article 15 alinéa 1 LEaux. En conséquence, la requérante était priée de déplacer l'objet hors de la zone inconstructible ;

- Le service domaine nature et paysage a émis un préavis défavorable ainsi libellé : "il n'y a pas de justification d'un tel aménagement pour les promeneurs. De plus, la présence des containers risque d'attirer des déchets en bordure de rivière" ;

- La commission des monuments de la nature et des sites, sous-commission natures et sites (ci-après : SCNS) avait tout d'abord décidé, au vu du projet présenté qui nécessitait une dérogation de déléguer un de ses membres sur place.

Suite à cette visite, elle avait émis le 3 mai 2006 un préavis favorable considérant que ces travaux d'utilité publique constituaient une mise en conformité d'un état existant qui assurait la stabilité des deux containers.

Elle poursuivait en ces termes :

"situé aux croisements des chemins utilisés par les promeneurs et les pêcheurs, de plus près de la frontière, cet aménagement propose un impact minimum dans ce vallon et permet la gestion des déchets en rapport avec le site naturel.

Considérant cette gestion de la voirie dans les rives de l'Hermance et de ce fait l'amélioration de la qualité de l'eau en rapport avec l'appropriation des randonneurs, la commission estime que cette installation répond à l'article 15 alinéa a (recte : 1) LEaux.

Au vu de ce qui précède, la commission n'est pas opposée aux dérogations prévues à l'article 15 alinéa a (recte : 1) LEaux et à l'article 11 de la loi sur les forêts du 20 mai 1999 (LForêts - M 5 10)" ;

- Le service de l'agriculture avait émis un préavis défavorable en se référant à la zone agricole, à l'article 16a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin l979 (LAT - RS 700), ainsi qu'à l'article 20 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), en considérant que le projet consistait en la construction d'un socle pour containers, que le requérant n'exerçait pas la profession d'agriculteur à titre principal et que les aménagements projetés n'étaient pas conformes à l'affectation de la zone. Le service laissait toutefois le soin à l'autorité compétente d'établir la pesée des intérêts en présence ;

- L'administration des douanes a constaté que la réalisation de ce socle n'entravait pas l'activité du service de surveillance. Vu le peu d'importance de ces travaux, son préavis faisait office d'autorisation, en application de l'article 27 de la loi sur les douanes du 1er octobre 1925 (RS 631.0) ainsi que de l'article 3 de l'ordonnance du 10 juillet 1926 (RS 631.01). S'agissant de travaux d'intérêt public, elle renonçait à percevoir un émolument.

6. Par décision du 6 novembre 2006, le DCTI a refusé l'autorisation sollicitée en faisant sien le préavis défavorable du service de l'agriculture et en considérant que les conditions d'une autorisation dérogatoire n'étaient pas remplies, l'emplacement en zone agricole n'étant pas imposé par sa destination. De plus, l'installation se trouvait à moins de 50 mètres des rives de l'Hermance, soit dans une zone inconstructible. Sous cet angle également, l'installation ne pouvait pas être autorisée, même à titre dérogatoire. Le DCTI faisait également sien le préavis défavorable du service de la planification des eaux mais ne mentionnait pas celui de la CMNS.

7. Saisie d'un recours déposé par la commune d'Hermance, la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : CCRMC) a rejeté celui-ci le 31 janvier 2007 et confirmé le refus du DCTI pour les mêmes motifs. Le DCTI avait écarté à juste titre le préavis de la CMNS en se fondant sur les autres préavis négatifs, en particulier celui du domaine nature et paysage.

Le DCTI n'avait pas excédé son pouvoir d'appréciation et la construction ne pouvait pas être autorisée à l'emplacement choisi.

Un émolument de CHF 600.- a été mis à la charge de la commune.

8. Par acte posté le 28 février 2007, la commune a recouru auprès du Tribunal administratif contre cette décision dont la teneur recelait de nombreuses contradictions. La recourante maintenait sa position et réaffirmait son bon droit d'avoir créé ce modeste socle pour containers, décidé par le Conseil municipal à l'unanimité.

9. Le 3 avril 2007, le DCTI a conclu au rejet du recours pour les mêmes motifs que ceux figurant dans sa décision.

Par ailleurs, la recourante ne formait pas de "griefs reconnaissables" à l'encontre de la décision attaquée, en violation des exigences de l'article 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) de sorte que le recours devrait être déclaré irrecevable. Faute de griefs clairs, le département ne pouvait répondre précisément au recours. Il se bornait ainsi à persister dans son refus.

10. Le 7 mai 2007, le juge délégué a écrit à la commune afin de savoir si elle était propriétaire d'une autre parcelle située en dehors de la zone inconstructible prévue par l'article 15 alinéa 1 LEaux mais qui soit néanmoins proche du circuit emprunté par les promeneurs d'une part, et accessible par la voirie, d'autre part.

Le 5 juin 2007, le maire de la commune a répondu que tel n'était pas le cas.

Le nouveau Conseil municipal de la commune, de même que l'exécutif de celle-ci, ne comprenaient pas l'obstination du département visant à la suppression de l'installation réalisée et qui consistait en un socle de moins de 3 m2 donnant satisfaction aux utilisateurs et aux employés de la voirie.

11. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de point de vue (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. Selon l'article 65 alinéa 1 LPA, l'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant. En outre, il doit contenir l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve. Les pièces dont dispose le recourant doivent être jointes. A défaut, un bref délai pour satisfaire à ces exigences est fixé au recourant, sous peine d'irrecevabilité (art. 65 al. 2 LPA).

Compte tenu du caractère peu formaliste de cette disposition, il convient de ne pas se montrer trop strict sur la manière dont sont formulées les conclusions du recourant. Le fait que ces dernières ne ressortent pas expressément de l'acte de recours n'est pas en soi un motif d'irrecevabilité, pourvu que le tribunal et la partie adverse puissent comprendre avec certitudes les fins du recourant (ATA/242/2007 du 15 mai 2007 ; ATA/1/2007 du 9 janvier 2007 ; ATA/118/2006

du 7 mars 2006 ; ATA/775/2005 du 15 novembre 2005 et la jurisprudence citée). Une requête en annulation d'une décision doit par exemple être déclarée recevable dans la mesure où le recourant a de manière suffisante manifesté son désaccord avec la décision, ainsi que sa volonté qu'elle ne développe pas d'effets juridiques (P. MOOR, Droit administratif, Vol. II, Berne 2002, 2ème éd., p. 674 n. 5.7.1.4).

En l'espèce, la recourante qui plaide en personne a joint à son recours la décision attaquée qui est expressément désignée dans son acte de recours daté du 27 février 2007. Elle indique clairement son désaccord avec cette décision ; elle conclut à l'annulation de celle-ci et au maintien de l'installation qu'elle a réalisée.

Ce serait faire preuve d'un formalisme excessif de déclarer le recours irrecevable comme le suggère le département.

En conséquence, la recevabilité du recours sera admise.

3. Il est établi que la parcelle n° 655 se trouve en zone agricole, qu'elle est inscrite dans les périmètres de protection institués par la LPGRL et par le plan de site du village d'Hermance. En raison de ce dernier, elle est en zone de non bâtir. Elle l'est également en application de la LEaux et de la LForêts.

A. A teneur de l'article 45 de la loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991(LFEaux - RS 814.20), les cantons édictent les prescriptions nécessaires à la mise en œuvre de la loi, à moins que l'article 48 de celle-ci n'attribue cette tâche à la Confédération.

Selon l'article 15 LEaux :

"[1]Aucune construction ou installation, tant en sous-sol qu'en élévation, ne peut être édifiée à une distance de moins de 10, 30 et 50 m de la limite du cours d'eau, selon la carte des surfaces inconstructibles annexée à la présente loi (s'il existe un projet de correction du cours d'eau, cette distance est mesurée à partir de la limite future). Cette carte et ses modifications ultérieures sont établies selon la procédure prévue par la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957.

[2]Au cas où l'espace minimal défini pour un cours d'eau est supérieur aux distances mentionnées à l'alinéa précédent, un plan de zone à protéger ou un plan de site fixant notamment la surface inconstructible d'un cours d'eau peut être établi selon la procédure prévue par la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987.

[3]Dans le cadre de projets de constructions, le département des constructions et des technologies de l'information peut accorder des dérogations, pour autant que celles-ci ne portent atteinte aux fonctions écologiques du cours d'eau et de ses rives ou à la sécurité de personnes et des biens pour :

a. des constructions ou installations d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination ;

b. des constructions ou installations en relation avec le cours d'eau ;

c. la construction de piscines au bord du lac, pour autant que celles-ci ne dépassent pas le niveau moyen du terrain naturel.

[4]Ces dérogations doivent être approuvées par le département et faire l'objet d'une consultation de la commune et de la commission des monuments et des sites.

[5]Ces dérogations peuvent être assorties de charges ou de conditions.

[6]Les constructions et installations existantes dûment autorisées, qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont pas conformes à l'affectation de la zone, bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise. Le département compétent peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction".

B. Selon l'article 50 alinéa 1 de la loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (LFforêts - RS 921.0) les cantons sont chargés de l'exécution de cette loi et ils édictent les dispositions nécessaires.

L'article 11 LForêts, prévoit que :

" [1]L'implantation de constructions à moins de 30 mètres de la lisière de la forêt, telle que constatée au sens de l'article 4 de la présente loi, est interdite.

[2]Le département des constructions et des technologies de l'information peut, après consultation du département, de la commune, de la commission des monuments, de la nature et des sites et de la commission consultative de la diversité biologique, accorder des dérogations pour :

a. des constructions ou installations d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination ;

b. des constructions de peu d'importance contiguës au bâtiment principal ou des rénovations, reconstructions, transformations, ainsi que pour un léger agrandissement de constructions existantes ;

c. des constructions respectant l'alignement fixé par un plan d'affectation du sol, un plan d'alignement, ou s'inscrivant dans un alignement de constructions existantes, pour autant que la construction nouvelle soit réalisée sur un terrain en zone à bâtir et située à 10 mètres au moins de la

lisière de la forêt et qu'elle ne porte pas atteinte à la valeur biologique de la lisière.

[3]L'octroi de dérogations est subordonné aux intérêts de la conservation de la forêt et de sa gestion, au bien-être des habitants, ainsi qu'à la sécurité de ces derniers et des installations ; ces dérogations peuvent être assorties de conditions relatives à l'entretien de la lisière et de compensations, au sens des articles 8 et 9 de la présente loi".

4. Suite au constat opéré par un inspecteur du département, une demande par voie de procédure accélérée a été déposée en application des articles 1 alinéa 1 lettre a et 3 alinéa 7 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05). Tous les préavis nécessaires ont été recueillis. Si trois d'entre eux étaient défavorables (domaine de l'eau, service domaine nature et paysage et service de l'agriculture), trois étaient favorables (direction de l'aménagement du territoire, commission des monuments nature et sites, sous-commission nature et sites (après un transport sur place) et administration fédérale des douanes).

5. a. L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 LAT).

b. Ne sont autorisées en zone agricole que les constructions et installations qui sont destinées à cette activité et aux personnes l'exerçant à titre principal et qui respectent la nature et le paysage ainsi que les conditions fixées par les articles 34 et suivants de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT – RS 700.1 ; art. 20 al. 1 LaLAT).

En l'espèce, l'installation litigieuse n'est pas nécessaire à l'exploitation agricole ou à l'horticulture. Elle n'est donc pas conforme à la zone agricole, ce que la recourante ne conteste d'ailleurs pas.

6. Il convient d'examiner si les constructions édifiées sur la parcelle de la recourante peuvent bénéficier du régime dérogatoire prévu par les articles 24ss LAT et 27ss LaLAT.

7. a. Une autorisation peut être délivrée hors des zones à bâtir pour une nouvelle construction ou installation ou pour tout changement d'affectation, si l'implantation de cette construction ou installation est imposée par sa destination et qu'elle ne lèse aucun intérêt prépondérant.

b. Selon la jurisprudence, l'implantation d'une construction est imposée par sa destination si elle est justifiée par des motifs objectifs, comme des raisons d'ordre technique, liées à l'économie d'une entreprise ou découlant de la configuration du sol ; les seuls motifs personnels ou financiers ne suffisent pas. Les établissements sans rapport suffisant avec la culture du sol et pouvant trouver leur place dans

certaines zones à bâtir, ne sauraient en général bénéficier d'une telle dérogation en zone agricole. Cependant, une dérogation pourrait être éventuellement envisagée, à titre exceptionnel, pour certaines installations qui ne se prêtent pas à un emplacement dans une zone à bâtir (ATA/198/2007 du 24 avril 2007 ; ATA/608/2004 du 5 août 2004).

Tel n'est manifestement pas le cas de cette installation, dont l'emplacement n'est pas imposé par sa destination. Il appartiendra à la commune de la déplacer, comme l'a suggéré le domaine de l'eau.

8. En conséquence, le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la commune (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 28 février 2007 par la commune d'Hermance contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 31 janvier 2007 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de la recourante un émolument de CHF 500.- ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants 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'article 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 la commune d'Hermance, à la commission cantonale de recours en matière de constructions, au département des constructions et des technologies de l'information ainsi qu'à l'office fédéral du développement du territoire.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mmes Hurni et Junod, juges, M. Bellanger, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :	la vice-présidente :
C. Del Gaudio-Siegrist	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :