RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2133/2021 LCI JTAPI/236/2022

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 10 mars 2022

dans la cause

Monsieur A_____, représenté par Me Olivia BERGER, avocate, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

EN FAIT

1. Monsieur A_____ est propriétaire des parcelles n° 1_____ et 2_____ de la commune de B_____, situées toute deux dans la zone de hameau définie par le plan de site n° 3_____ adopté par le Conseil d'Etat le 15 septembre 2010.

2. Un abri de jardin est édifié sur la parcelle n° 2_____. Selon les explications de M. A_____, sa construction remonte à une vingtaine d'années. Depuis qu'il a été contraint de démolir deux cabanons de jardin suite à une décision rendue en 2010, il a été contraint de ramener dans l'abri en question l'ensemble des outils précédemment entreposés dans ces cabanons. Il a en outre aménagé à l'intérieur de l'abri un four à pizza.

3. Le 8 septembre 2020, le département du territoire (ci-après : le département) a procédé à une visite des lieux. Selon les explications de M. A_____ le collaborateur qui a procédé à la visite aurait constaté que l'abri subsistant s'intégrait parfaitement à l'architecture de la zone de hameaux et qu'il était de surcroît esthétique et végétalisé. Il avait alors indiqué qu'il ne voyait pas pourquoi cet abri poserait des difficultés.

4. Par courrier du 18 septembre 2020, le département a sommé M. A_____ de procéder à la remise en état de la partie nord de la parcelle n° 2_____ (incluant l'abri susmentionné), indiquant que l'ordre qu'il avait donné en 2010 n'avait pas été entièrement respecté.

5. Le 8 janvier 2021, M. A_____ a déposé une demande d'autorisation en procédure accélérée pour la mise en conformité de l'abri de jardin, laquelle a été enregistrée sous n° APA/4_____.

6. Le 24 février 2021, l'office de l'urbanisme a préavisé négativement le projet en relevant que celui-ci n'était pas conforme à la zone agricole.

7. Le 3 mai 2021, le service des monuments et des sites (SMS) a également préavisé négativement le projet en relevant en substance que le bâtiment concerné était dénué d'intérêt patrimonial et que, loin d'améliorer les caractéristiques du site, il portait atteinte à ses qualités.

8. Par décision du 21 mai 2021, le département a refusé de délivrer l'autorisation APA/4_____ en se fondant sur les deux préavis susmentionnés

9. Par acte du 21 juin 2021, M. A_____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) en concluant principalement à l'annulation de cette décision et à la délivrance de l'autorisation requise. Préalablement, il concluait à ce que soit ordonnée la comparution personnelle des parties et à ce que le tribunal procède à un transport sur place.

La décision litigieuse reposait sur une constatation inexacte des faits, puisque le SMS ne s'était pas rendu sur place et avait ainsi apprécié la situation de manière inexacte. Il était en particulier incorrect d'affirmer que l'abri portait atteinte aux caractéristiques du site, puisqu'il avait été construit bien avant que le hameau de C_____ ne soit classé en zone hameau et puisqu'il était notamment mentionné au cadastre ainsi que par le plan de site adopté par la suite. Au besoin, il était prêt à condamner le four à pizza et à repeindre et/ou végétaliser davantage l'abri de jardin.

La décision litigieuse violait en outre le règlement du plan de site, puisque l'abri en cause figurait sur ce plan en tant que « autre bâtiment ». Il pouvait donc parfaitement être régularisé.

Enfin, la décision querellée violait le principe de proportionnalité, étant donné que le refus d'autorisation n'était pas propre à protéger davantage le hameau, puisque l'abri de jardin était parfaitement intégré. En outre, sous l'angle de la nécessité, une mesure moins incisive aurait consisté à exiger la peinture de l'abri dans d'autres teintes et/ou une végétalisation encore plus grande. Sous l'angle de la pesée des intérêts, il aurait fallu tenir compte du fait que la construction avait été érigée une vingtaine d'années auparavant et qu'elle était absolument indispensable au recourant pour l'entreposage des outils de jardin.

10. Le département a répondu au recours le 23 août 2021, en concluant à son rejet. Ses arguments seront examinés ci-après en droit dans la mesure utile.

11. Le recourant a répliqué le 8 novembre 2021, reprenant en substance ses explications précédentes et invoquant en outre le principe de la bonne foi. À cet égard, il a relevé qu'il était resté sans aucune nouvelle de l'autorité depuis 2010, de sorte qu'il était persuadé depuis lors que l'abri en question avait bel et bien été accepté. Son architecte de l'époque avait d'ailleurs indiqué que la construction était parfaitement légale.

12. Le département a dupliqué le 2 décembre 2021.

13. Le recourant a à nouveau brièvement répliqué le 17 décembre 2021, insistant sur les points déjà soulevés précédemment.

EN DROIT

1. Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).

2. Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des art. 60 et 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

3. À titre préalable, le recourant demande que le tribunal procède à comparution des parties ainsi qu'un transport sur place.

4. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit, pour l'intéressé, d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279 consid. 2.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_1123/2014 du 24 avril 2015 consid. 2.1 ; 1C_272/2010 du 16 mars 2011 consid. 2.5).

   Ce droit ne s'étend toutefois qu'aux éléments pertinents pour décider de l'issue du litige et le droit de faire administrer des preuves n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 138 III 374 consid. 4.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_842/2014 du 17 février 2015 consid. 6.2 ; ATA/224/2013 du 16 avril 2013). En outre, il n'implique pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1), ni à la tenue d'une inspection locale, en l'absence d'une disposition cantonale qui imposerait une telle mesure d'instruction, ce qui n'est pas le cas à Genève (ATF 120 Ib 224 consid. 2b ; 112 Ia 198 consid. 2b ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_243/2013 du 27 septembre 2013 consid. 3.2.1).

5. En l'espèce, les pièces et les écritures versées à la procédure renseignent suffisamment le tribunal de céans pour résoudre le présent litige. Comme cela résulte des considérants qui suivent, la solution du litige fait abstraction de toute question d'appréciation de la situation et se fonde uniquement sur la question de la conformité de la construction à la zone, qui est une pure question juridique. Les mesures d'instructions requises par le recours n'apparaissent dès lors pas utiles et il n'y sera donc pas donné suite.

6. L'objet du litige concerne le rejet de la requête d'autorisation APA/4_____ par laquelle le recourant a tenté de régulariser la présence, sur la parcelle n° 2_____, d'un abri et four à pizza construit il y environ vingt ans. Cette décision s'appuie d'une part sur le préavis négatif rendu par le SMS le 3 mai 2021, considérant que le maintien de la construction était dénué d'intérêt au niveau patrimonial et portait atteinte aux qualités du site et, d'autre part, sur le préavis également négatif rendu

par l'office de l'urbanisme le 24 février 2021, considérant que la zone de hameau n'était pas assimilée à de la zone à bâtir, que les dispositions prévues par le droit fédéral pour les périmètres hors zone à bâtir étaient applicables et qu'en l'espèce, un abri et four à pizza n'était pas conforme à la zone agricole.

Le recourant considère pour sa part que la décision litigieuse viole le règlement du plan de site du hameau de C_____, dont l'art. 4 prévoit que les « autres bâtiments » faisant partie du plan de site peuvent être transformés, faire l'objet d'un agrandissement mineur ou être reconstruits dans la même implantation et le même gabarit. Dans la mesure où l'abri en question figure sur le plan de site en tant que « autre bâtiment », il doit ainsi pouvoir être régularisé, étant précisé que contrairement aux constatations du SMS, il est parfaitement intégré et n'a aucun impact visuel.

7. Selon la LAT, le territoire est divisé en zones à bâtir, en zones agricoles et en zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT). D'autres zones, dites spéciales, peuvent être prévues par les cantons (art. 18 LAT). L'art. 33 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1) indique que pour assurer le maintien de petites entités urbanisées sises hors de la zone à bâtir, des zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT, telles que les zones de hameaux ou les zones de maintien de l'habitat rural, peuvent être délimitées si la carte ou le texte du plan directeur cantonal le prévoit (art. 8 LAT).

En application de ces dispositions, l'art. 22 al. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) énonce que lorsque les circonstances le justifient, notamment lorsqu'une partie importante d'un hameau sis en zone agricole n'est manifestement plus affectée à l'agriculture, le Grand Conseil peut la déclasser en zone de hameaux. Ce déclassement se fonde sur une étude d'aménagement élaborée par la commune ou par le département, en collaboration, et après consultation des commissions concernées. Cette étude définit notamment les mesures propres à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle du hameau, ainsi que le site environnant (let. a), les conditions relatives aux constructions, transformations et installations à propos notamment de leur destination, de leur implantation, de leur gabarit et de leur volume (let. b), les limites de cette zone selon un périmètre tracé au plus près des constructions existantes, soit à 6 mètres des façades, sauf situation particulière résultant d'éléments naturels ou construits (let. c). L'art. 22 al. 2 LaLAT précise que les zones de hameaux sont des zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT, vouées à la protection des hameaux. La délivrance d'une autorisation de construire est subordonnée à l'adoption d'un plan de site, dont la procédure se déroule en principe simultanément à celle relative à la création de la zone de hameaux. Sauf dispositions particulières fixées par le plan de site, les normes de la 4ème zone rurale sont applicables (art. 22 al. 3 LaLAT).

8. Dans un arrêt du 23 août 2012, la Cour de droit administratif et de droit public du Tribunal cantonal du canton de Vaud a relevé que l'art. 18 LAT ne détermine pas le caractère constructible ou non des zones spéciales, de sorte que cela varie de cas en cas. Amené à statuer à son tour sur cet arrêt, qui avait conclu dans le cas d'espèce au fait que le périmètre concerné correspondait à une zone à bâtir, le Tribunal fédéral a rappelé que la question de savoir si telle zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT peut être considérée comme zone à bâtir doit être examinée sous l'angle restrictif des critères prévus à l'art. 15 LAT, selon lequel les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (let. a) ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (let. b). Plus spécifiquement, « des zones nouvellement définies au sens de l'art. 18 LAT se révèlent notamment adéquates lorsque doit être pris en considération, en zone non constructible, un besoin spécifique d'affectation, ou, à l'inverse, en zone constructible, un besoin particulier de protection (…). Ainsi, les autres zones de l'art. 18 LAT destinées à répondre à des besoins spécifiques hors des zones à bâtir, telles que les zones de maintien de l'habitat rural ou d'extraction, ou celles qui englobent de grandes surfaces non construites, comme les aires de délassement ou les zones réservées à la pratique de sports ou de loisirs en plein air (ski, golf, etc.), sont en principe imposées par leur destination à l'emplacement prévu par le plan d'affectation; elles sont clairement à l'extérieur des zones à bâtir de l'art. 15 LAT et, sous réserve de leur affectation spécifique, obéissent au régime de la zone non constructible » (arrêt du Tribunal fédéral 1C_483/2012 du 30 août 2013, consid. 3.2.2). Dans le cas d'espèce, « à l'instar d'une zone de hameau, d'un golf ou d'un domaine skiable, le centre équestre, à l'écart de toute agglomération et infrastructure publique, ne saurait être qualifié de zone à bâtir » (ibid. consid. 3.3).

   Dans une autre affaire concernant la différence de traitement, à la Petite Grave, dans le canton de Genève, entre certaines parcelles déclassées en zone de hameau et des parcelles voisines versées en zone de développement 4B protégée, le Tribunal fédéral a constaté que le fait que les premières restent en zone inconstructible (c'est-à-dire en zone agricole) tandis que les secondes étaient affectées à une zone à bâtir se justifiait par leur situation respective par rapport au tissu bâti (arrêt du Tribunal fédéral 1C_419/2009 du 21 janvier 2010 consid. 3).

9. Il découle de ce qui précède que la zone de hameau est en principe une zone inconstructible, la plupart du temps située en zone agricole. D_____ précise quel est dès lors le principal objectif d'un classement en zone de hameau, à savoir de protéger les hameaux et non pas de les développer, en permettant à cette fin des changements d'affectation et des transformations allant au-delà des possibilités prévues par les art. 24 et ss LAT.

10. Quant au plan de site n° 3_____ adopté par le Conseil d'Etat le 15 septembre 2010, il a pour but de protéger le hameau de C_____ et de permettre sa

transformation en respectant l'échelle et le caractère de ses constructions, ainsi que le site environnant (art. 1 du règlement du plan de site – ci-après: le règlement) et comprend des terrains situés pour partie en zone de hameaux et pour partie en zone agricole. Sous réserve des prescriptions particulières instituées par le règlement, les terrains situés à l'intérieur du périmètre du plan sont régis par les dispositions de la loi sur les constructions et installations diverses applicables à chacune des zones auxquelles ces terrains appartiennent (art. 2 du règlement).

Selon l'art. 3 du règlement, le plan désigne les bâtiments maintenus, en raison de leur qualité architecturale, historique ou de leur appartenance à un ensemble digne d'intérêt (al. 1). Les bâtiments maintenus peuvent faire l'objet de travaux d'entretien ou de transformation nécessaires à une adaptation des locaux, à un changement d'affectation, à une amélioration du confort ou à la valorisation des énergies renouvelables et aux économies d'énergie. Les structures porteuses de même que les éléments dignes de protection doivent être sauvegardés (al. 2). L'aménagement des combles des bâtiments maintenus ne peut être autorisé que dans la mesure où les prises de jour ne portent pas atteinte au paysage des toitures ; en règle générale, les prises de jour doivent s'effectuer dans les murs pignons (al. 3).

Les immeubles que le plan désigne comme « autres bâtiments » peuvent être transformés, faire l'objet d'un agrandissement mineur ou être reconstruits dans la même implantation et le même gabarit (art. 4 du règlement).

L'art. 5 du règlement prévoit qu'une construction nouvelle peut être implantée dans l'aire prévue à cet effet, pour autant qu'elle comprenne au maximum 2 niveaux habitables. En cas d'aménagement des combles, les prises de jour doivent en règle générale s'effectuer dans les murs pignons.

S'agissant de cette dernière disposition, le plan de site désigne en tant que « aire d'implantation d'une construction nouvelle » une petite partie de la parcelle n° 1_____ en bordure de la route E_____, à l'exclusion de tout autre périmètre à l'intérieur du plan de site.

11. Il convient enfin de préciser, en reprenant les critères d'analyse dégagés par la jurisprudence fédérale susmentionnée, en particulier ceux qui résultent de l'art. 15 LAT, que la zone de hameau instituée par le plan de site se situe manifestement hors de la zone à bâtir, dès lors que les quelques bâtiments historiques qui composent ce petit regroupement se trouvent au beau milieu de la zone agricole.

12. Dans le cas d'espèce, la construction litigieuse est désignée d'après le plan de site comme « autre bâtiment ». Le recourant en tire la conclusion que cette construction, dont l'existence est prise en compte par le plan de site et est d'ailleurs cadastrée, peut dès lors être légalisée et qu'il s'agit uniquement, dans ce

cadre, d'examiner ses qualités d'intégration au site, comme l'a fait le SMS, mais en s'écartant de l'appréciation de ce dernier.

Ce raisonnement perd de vue que la construction litigieuse n'a jamais été autorisée et ne pouvait donc être appréhendée, dans le cadre de la requête d'autorisation APA/4_____, que comme une construction nouvelle. Comme l'a très justement relevé l'autorité intimée, l'adoption du plan de site n'avait aucunement pour objectif ni pour effet de régulariser l'abri et four à pizza, sans quoi le recourant aurait d'ailleurs pu se passer de déposer la requête susmentionnée. La mention de cette construction sur le plan de site résulte simplement du fait que ce dernier, outre qu'il réglemente les moyens de préserver les lieux, est avant cela un relevé aussi précis que possible de l'état des lieux tel qu'il se présentait lors de l'adoption de ce plan (et à ce titre, relevant par exemple l'emplacement de chaque arbre et chaque haie, outre l'ensemble des bâtiments existants).

En tant que construction nouvelle située en dehors du périmètre visé par l'art. 5 du règlement, la régularisation de l'abri et four à pizza ne pouvait donc être examinée que sous l'angle des art. 24 et ss LAT, qui réglementent, en dehors de la zone à bâtir, l'édification, la transformation et le changement d'affectation d'immeubles non conformes à l'affectation de la zone.

Le recourant ne fonde son argumentation sur aucune des dispositions des art. 24 à 24e LAT, et à juste titre puisqu'aucune d'entre elles n'aménage les conditions qui permettraient d'édifier un abri et four à pizza à l'intérieur de la zone de hameau.

Même si la décision litigieuse se base également sur le préavis négatif rendu par le SMS le 3 mai 2021, sa motivation relative au préavis négatif rendu par l'office de l'urbanisme le 24 février 2021 suffit pour la légitimer, compte tenu des développements qui précèdent.

Comme l'a relevé l'autorité intimée, dès lors que la construction litigieuse n'est pas conforme à l'affectation de la zone et qu'elle ne pouvait bénéficier d'une des exceptions prévues par les art. 24 à 24e LAT pour les constructions non conformes, elle ne pouvait pas faire l'objet d'une autorisation de construire.

13. Il en découle que les griefs soulevés par le recourant au sujet de la prétendue constatation inexacte des faits par le SMS (qui ne se serait jamais rendu sur place et n'aurait donc pas été en mesure d'apprécier correctement l'intégration visuelle du bâtiment dans le site) et au sujet de la violation du principe de proportionnalité sont sans pertinence et n'ont pas besoin d'être examinés plus avant. S'agissant en particulier de la pesée des intérêts dont discute le recourant au sujet du principe de proportionnalité, cette question n'entre pas en ligne de compte au stade du refus d'autorisation de construire, mais, comme l'a relevé l'autorité intimée, s'inscrirait dans la problématique d'un éventuel ordre de remise en état, qui n'est toutefois pas encore à l'ordre du jour. S'agissant enfin de la bonne foi dont se prévaut le

recourant, cet argument est également sans effet sous l'angle de l'impossibilité d'édifier l'abri concerné en dehors de la zone à bâtir. Au demeurant, le principe de la bonne foi ne permet dans certaines situations le maintien d'une situation contraire au droit que lorsque suite aux promesses faites par l'autorité ou à l'attitude qu'elle a eue dans un certain sens, l'administré a pris des dispositions auxquelles il ne peut renoncer sans préjudice d'une certaine importance (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit admninistratif, 2018, ch. 578 p. 206). En l'occurrence, on ne voit pas quelles dispositions particulières le recourant aurait prises durant la période entre 2010 à 2020, durant laquelle l'autorité intimée ne s'est plus manifestée.

14. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

15. En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), le recourant, qui succombe, est condamné au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 900.- ; il est couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare recevable le recours interjeté le 21 juin 2021 par Monsieur A_____ contre la décision APA/4_____ rendue par le département du territoire le 21 mai 2021 ;

2. le rejette ;

3. met à la charge du recourant un émolument de CHF 900.-, lequel est couvert par l'avance de frais ;

4. dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

5. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les trente jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Olivier BINDSCHEDLER TORNARE, président, Bénédicte MONTANT et Julien PACOT, juges assesseurs.

Au nom du Tribunal :

Le président

Olivier BINDSCHEDLER TORNARE

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le La greffière