

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4601/2006-DCTI

ATA/507/2007

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 9 octobre 2007

dans la cause

Monsieur Jean-Louis LONGCHAMP
représenté par CGI Conseils, mandataire

contre

**DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE
L'INFORMATION**

EN FAIT

1. L'hoirie de feu Monsieur Joseph Longchamp est propriétaire de la parcelle 1323, feuille 17 de la commune de Meinier. Ce terrain de 22'036 m² est situé 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 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30). Le bien-fonds est exploité par Monsieur Jean-Louis Longchamp, agriculteur, membre de l'hoirie, qui y cultive notamment de la vigne sur une surface de 12'204 m².

2. Le 22 février 2006, lors d'un contrôle effectué par un inspecteur de la police des constructions du département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI), il a été constaté qu'un cabanon en bois sur pilotis, d'une surface de plancher de 16 m² avec terrasse de 10 m², avait été édifié au centre de la parcelle, devant un bosquet, sans qu'aucune autorisation de construire n'ait été requise. Selon le dossier photographique, le cabanon dispose de deux portes-fenêtres ouvrant sur la terrasse ainsi que d'une petite fenêtre située sous la pente du toit.

Un constat d'infraction (I/3690) a été envoyé le 3 mars 2006 à Madame Thérèse Herren, autre membre de l'hoirie.

3. Le 27 mars 2006, M. Longchamp a fait parvenir, par l'intermédiaire d'une titulaire du brevet d'avocate employée de l'association CGI Conseils, sa détermination au DCTI au sujet de l'infraction.

Une remise était édiflée depuis près de 50 ans sur cette parcelle, mais elle était dans un état de délabrement qui la rendait inutilisable. Le cabanon litigieux avait pour but de la remplacer afin d'y entreposer les matériaux nécessaires à la culture des vignes et aussi d'accueillir, à ciel ouvert durant les vendanges, quelques négociants en vins pour des dégustations. En toute bonne foi, il ne savait pas qu'une autorisation préalable était nécessaire pour une construction aux dimensions si modestes. La cabane était conforme à une affectation agricole et avait coûté CHF 20'000.-, sans compter les frais d'installation.

4. Par décision du 4 avril 2006, le DCTI a ordonné à M. Longchamp de requérir une autorisation de construire.

Le 30 avril 2006, M. Longchamp a déposé une demande d'autorisation en procédure accélérée pour la construction d'un cabanon à utilisation agricole.

5. Le 23 mai 2006, le service forêts, nature et paysage a rendu un préavis sans observation. Le 29 mai 2006, la commune de Meinier a rendu un préavis favorable à la requête. Le 8 août 2006, le service de l'agriculture a rendu un

préavis défavorable, l'aménagement n'étant pas nécessaire aux besoins de l'exploitation agricole du requérant. Le préavis de la direction de l'aménagement du territoire du 12 octobre 2006 était également défavorable, en raison de l'impact négatif sur le paysage et de l'absence de nécessité.

6. Le 6 novembre 2006, le DCTI a refusé l'autorisation sollicitée (APA 26496 - 1) en reprenant le contenu des préavis négatifs de la direction de l'aménagement du territoire et du service de l'agriculture.

Par le même pli, une autre décision indiquant concerner les dossiers APA 26496 et I/3690 a été notifiée à M. Longchamp, par laquelle le DCTI ordonnait la démolition du cabanon litigieux dans un délai de soixante jours.

Les deux décisions indiquaient les voies de recours respectivement à la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : CCRMC) et au Tribunal administratif.

7. Par actes au contenu identiques, postés le 5 décembre 2006, M. Longchamp a recouru auprès de la CCRMC ainsi qu'auprès du Tribunal administratif contre "la décision du DCTI du 6 novembre 2006 (dossier APA 26496 et I/3690)" en concluant à l'annulation de ladite décision "en tant qu'elle ordonne la démolition du cabanon".

L'affectation du cabanon était licite au regard des dispositions régissant la zone agricole. La construction litigieuse devait être autorisée "à tout le moins". Le tribunal devait annuler la décision du DCTI et constater la licéité de la situation actuelle.

En outre, il serait totalement disproportionné d'ordonner la démolition du cabanon, vu les inconvénients majeurs que cela occasionnerait. Cette construction n'avait aucune incidence sur le paysage.

8. Le 11 janvier 2007, le Tribunal administratif a suspendu l'instruction du recours dans l'attente de l'issue de la procédure instruite par la CCRMC.

9. La CCRMC a procédé à l'audition des parties le 10 mai 2007. Le DCTI a conclu à l'irrecevabilité du recours qui n'était dirigé que contre la décision ordonnant la démolition et non contre la décision de refus. La représentante de M. Longchamp a indiqué que la page de garde du recours et la pièce no 9 du chargé étaient relatives à la décision de refus. Le préavis du service de l'agriculture n'avait pas pris en compte la volonté de faire procéder à des dégustations sur place mais uniquement l'affectation en tant que dépôt d'outillage. La décision était fondée sur des faits incomplets.

10. Par décision du 24 mai 2007, la CCRMC s'est déclarée incompétente pour connaître du recours contre la décision du DCTI du 6 novembre 2006 et la procédure a été transmise d'office au Tribunal administratif.

Selon la CCRMC, la décision de refus d'autorisation du même jour ne faisait pas l'objet d'un recours. Les conclusions prises dans le recours visaient uniquement l'ordre de démolition.

11. Par décision du 3 juillet 2007, le Tribunal administratif a joint les deux procédures.

12. Le 20 juillet 2007, le DCTI a conclu au rejet du recours.

Le cabanon - qui devait être qualifié de cabanon de week-end au vu des aménagements effectués, notamment une terrasse avec une zone barbecue - avait été érigé sans autorisation. L'ordre de démolition était fondé dans son principe.

Le caractère non-autorisable du cabanon avait été tranché de manière définitive par la décision du DCTI du 6 novembre 2006. L'ordre respectait également le principe de proportionnalité, l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit primait l'intérêt privé de M. Longchamp à la conservation du cabanon litigieux.

EN DROIT

1. a. Deux décisions ont été notifiées conjointement à M. Longchamp par le DCTI, l'une portant sur un refus d'autorisation de construire et l'autre sur un ordre de démolition.

Tant l'acte de recours déposé auprès de la CCRMC que celui déposé auprès du Tribunal administratif n'indiquent pas clairement s'ils portent sur l'une ou l'autre ou encore les deux décisions. Ils mentionnent uniquement les deux procédures telles que désignées par le DCTI, APA/26496 et I/3690.

Les actes de recours contiennent par contre des conclusions expresses figurant en dernière page qui portent uniquement sur l'ordre de démolition. Les motifs invoqués concernent tant la décision d'autorisation de construire que celle de démolition. Finalement, les deux décisions figurent dans le chargé de pièces, l'une portant le numéro 1 (ordre de démolition) et l'autre le numéro 9 (refus d'autorisation de construire).

De ce fait, la question de savoir si les recours portent uniquement sur l'ordre de démolition ou également sur la décision de refus d'autorisation de construire doit être examinée.

La CCRMC a procédé à une comparution personnelle des parties et a jugé que le recours ne portait que sur l'ordre de démolition et l'a transmis au tribunal de céans pour raison de compétence.

b. Aucun recours n'a été déposé contre cette décision d'irrecevabilité. Toutefois, un recours lui ayant été transmis par la CCRMC, le Tribunal administratif examine d'office sa compétence.

Les actes du recourant comportent une part d'ambiguïté liée à leur rédaction et notamment à la reprise du libellé peu clair des décisions du DCTI. Néanmoins, en tenant compte des conclusions expresses prises par le recourant et du fait qu'il est représenté par un mandataire professionnellement qualifié, force est de constater que le litige a pour unique objet l'ordre de démolition.

c. L'article 145 alinéa 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) prévoit que toute décision prise par le département en application de ladite loi ou de ses règlements peut être portée devant la commission de recours. Toutefois, l'article 150 LCI prévoit le recours au Tribunal administratif en cas de travaux entrepris sans autorisation.

Interjeté en temps utile devant le Tribunal administratif, le recours contre l'ordre de démolition du 6 novembre 2006 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. Selon l'article 1 alinéa 1 lettre a LCI, nul ne peut, sur tout le territoire du canton, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou en partie une construction ou une installation.
3. Le département peut ordonner l'évacuation (art. 129 let. b LCI), la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (art. 129 let. e LCI) à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses qui ne sont pas conformes aux prescriptions de la LCI, de ses règlements ou des autorisations délivrées en application des dispositions légales ou réglementaires (art. 130 LCI).

Cependant, pour être valable, un ordre de mise en conformité doit, en application des principes de la proportionnalité et de la bonne foi, respecter les conditions suivantes (ATF 111 Ib 221 consid. 6 et jurisprudence citée ; ATA/551/2005 du 16 août 2005 et les références citées) :

- L'ordre doit être dirigé contre le perturbateur (ATF 107 Ia 23) ;
- Les installations en cause ne doivent pas avoir été autorisables en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation (ATF 104 Ib 304 ; ATA/237/2007 du 15.05.2007) ;

- Un délai de plus de trente ans ne doit pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux (ATF 107 Ia 121 = JdT 1983 I 299) ;
 - L'autorité ne doit pas avoir créé chez l'administré concerné - par des promesses, des informations, des assurances ou un comportement - des attentes, dans des conditions telles qu'elle serait liée par le principe de la bonne foi (ATF 117 Ia 287 consid. 2b et jurisprudence citée ; ATA L. du 23 février 1993 confirmé par ATF non publié du 21 décembre 1993 ; B. KNAPP, Précis de droit administratif, 4ème éd., 1991, n° 509, p. 108) ;
 - L'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit doit l'emporter sur l'intérêt privé de l'intéressé au maintien des installations litigieuses ;
 - Le rétablissement de l'état antérieur ne doit pas porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété des recourants.
4. Le refus d'autorisation de construire n'est plus litigieux, cette décision étant devenue définitive. Néanmoins, l'absence du caractère autorisable de la construction sera examinée ci-dessous, s'agissant de l'une des conditions de l'ordre de démolition.
- a. Les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique; c'est pourquoi, elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction.
- Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole (art. 16a al. 1 LAT). Les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole restent conformes à l'affectation de la zone (art. 16a al. 2 LAT).
- A teneur de l'article 20 LaLAT, ne sont autorisées en zone agricole que les constructions et installations qui sont destinées durablement 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).
- L'article 34 OAT précise que peuvent être autorisées des constructions et installations qui servent à la vente de produits agricoles si elles sont nécessaires à l'exploitation, si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (art. 34 al. 3 et 4 OAT).
- b. Le cabanon litigieux a, aux dires du recourant, une double vocation. Il doit être utilisé pour entreposer du matériel pour la culture de la vigne et, pendant les

vendanges, servir à organiser des dégustations pour des négociants en vins. Selon les constatations faites par le DCTI, son usage serait plutôt récréatif, sa terrasse étant pourvue d'une installation de barbecue.

En l'espèce, la nécessité de la construction du cabanon pour l'exploitation agricole du recourant n'est pas démontrée. En outre s'agissant des cabanes à outils, l'article 249A du règlement sur les constructions et installations diverses du 27 février 1978 (RALCI - L 5 05.01) prévoit que ne peuvent être tolérées à bien plaisir que des cabanes à outils amovibles, sans fenêtres de dimensions très modestes destinées exclusivement au rangement d'outils. Quant à l'utilisation du cabanon pour organiser des dégustations pendant la période des vendanges, elle ne répond pas aux exigences mentionnées ci-dessus. Il découle de ce qui précède que le cabanon n'est pas conforme à l'affectation de la zone agricole.

c. Par voie dérogatoire et selon l'article 24 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 (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Ces conditions sont cumulatives (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.26/2003 du 22 avril 2003, consid. 5).

Selon la jurisprudence, pour qu'une construction soit imposée par sa destination, il faut toujours que des raisons objectives techniques, économiques ou découlant de la configuration du sol, justifient la réalisation de l'ouvrage projeté à l'emplacement prévu. Il n'y a pas lieu de prendre en compte les représentations subjectives ou les considérations de convenance personnelle du constructeur (ATF 123 II 499 c. 3b/cc p. 508 ; ATA/970/2004 du 14 décembre 2004 ; ATA/452/2002 du 27 août 2002).

En l'espèce, l'utilisation ponctuelle du cabanon pour promouvoir la production viticole du recourant telle qu'alléguée n'est pas compatible avec les exigences légales, notamment avec celle de l'implantation hors de la zone à bâtir qui doit être imposée par la destination. De ce fait, la question de savoir si cette activité très ponctuelle nécessite une telle infrastructure peut rester ouverte.

Au vu de ce qui précède, le cabanon n'étant pas autorisable, c'est à bon droit que le DCTI ne l'a pas autorisé en se fondant sur les préavis des services de l'agriculture et de la direction de l'aménagement du territoire.

5. Le recourant entend s'opposer à l'ordre de démolition, qu'il estime disproportionné. Le coût du cabanon étant élevé, sa démolition entraînerait une perte financière importante.

a. Les constructions réalisées hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone violent fondamentalement le droit fédéral de l'aménagement du

territoire et doivent être démolies (P. ZEN-RUFFINEN/C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction et expropriation, Berne 2001, pp. 426 ss). La séparation entre zone à bâtir et zones inconstructibles est un principe essentiel d'aménagement qui, en dehors des exceptions prévues par la loi, doit demeurer d'application stricte (ATF 111 Ib 213 consid. 6b p. 225).

b. Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 Ia 216 consid. 4a p. 218).

c. L'ordre de démolition est propre à atteindre le but visé et aucune mesure moins incisive ne permet d'atteindre ce but.

Au vu de ce qui précède, l'intérêt public à rétablir une situation conforme au droit l'emporte manifestement sur l'intérêt privé purement économique du recourant.

6. a. En conséquence, le recours sera rejeté et la décision du DCTI confirmée.

b. Un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 5 décembre 2006 par Monsieur Jean-Louis Longchamp contre la décision du département des constructions et des technologies de l'information du 6 novembre 2006 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge du recourant un émoulement de CHF 1'000.- ;

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 ;

communiqué le présent arrêt à CGI Conseils, mandataire de M. Jean-Louis Longchamp ainsi qu'au département des constructions et des technologies de l'information.

Siégeants : M. Paychère, président, Mmes Bovy et Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

le président :

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :