

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3435/2014-LCI

ATA/829/2016

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 4 octobre 2016

1^{ère} section

dans la cause

Madame A _____

contre

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

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
15 juillet 2015 (JTAPI/859/2015)**

EN FAIT

1. Madame A_____ est propriétaire de la parcelle n° 1_____, anciennement n° 2_____, feuille 6, de la Commune de B_____, à l'adresse_____.

Cette parcelle se trouve en zone agricole.

2. En septembre 1972, le logement principal du bâtiment n° 3_____ a été légalement transformé, par l'ancien propriétaire, passant d'un cinq pièces à un quatre pièces avec salle de bains. En outre, la création d'un logement de trois pièces dans le même bâtiment a été autorisée par maintien, à titre précaire, par un arrêté du Conseil d'État du 30 mars 1977, bien que la construction ait été initialement réalisée sans autorisation. C'est cet état au 1^{er} septembre 1972 qui a été admis comme l'état initial du bâtiment.

3. Le 6 mai 2009, dans le cadre d'une visite de la parcelle n° 2_____ en vue d'un possible désassujettissement à la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11), le collaborateur de l'inspection des constructions a constaté, dans un rapport d'enquête du 13 mai 2009, que l'état des bâtiments de ladite parcelle à la date susmentionnée était le même que l'état constaté au 30 mars 1977, dans l'arrêté du Conseil d'État.

Le 15 mai 2009, soit avant l'acquisition par la recourante de la parcelle en question, le département des constructions et des technologies de l'information, devenu entre-temps le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : DALE ou le département) s'est déterminé sur le rapport d'enquête de la direction des autorisations de construire (ci-après : la DAC), par une décision de constatation au sens de l'art. 4 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

Il ressortait de cette détermination que cette parcelle n° 2_____, devenue ensuite n° 1_____, comportait divers bâtiments, à savoir : un hangar agricole, n° 4_____, autorisé, une dépendance/bâtiment agricole n° 5_____, construite avant 1934, aménagée sans autorisation en logement en 1978, un couvert, n° 6_____, construit avant 1934, un rural, n° 3_____, comprenant logement, écuries et grange, construit avant 1934, dont le logement avait subi des transformations selon le dossier DD 62'625 du 5 septembre 1972, refusé avant d'être autorisé à titre précaire.

4. Le 15 mai 2009, la DAC a autorisé la division de la parcelle n° 2_____ (qui deviendra la parcelle n° 1_____) et son désassujettissement à la LDFR, sur la base du rapport d'enquête du 13 mai 2009.

Dans cette décision, le département constatait que les constructions n° 4_____, 5_____, 6_____ et 3_____ avaient été réalisées, avant toute législation, en matière d'aménagement du territoire, introduisant une séparation des territoires constructibles et non constructibles, et qu'elles ne contrevenaient pas aux dispositions légales en matière d'aménagement du territoire. Partant, elles étaient légales en l'état.

S'agissant de l'aménagement du bâtiment n° 5_____ en logement sans autorisation et du réduit, construit lui aussi sans autorisation, le département a déclaré renoncer, vu leur date de construction, soit il y avait plus de trente ans, à leur destruction. Au surplus, ces bâtiments ne font pas l'objet du présent litige.

Cette décision ne précisait rien quant au potentiel d'agrandissement des bâtiments, au sens des art. 24c de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), et 42 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1).

5. Le 22 décembre 2009, la recourante est devenue propriétaire de la parcelle, suite à son divorce, afin de résider dans la maison cadastrée sous le n° 3_____ avec ses deux filles.
6. Entre 2010 et 2013, Mme A_____ a déposé trois demandes d'autorisations de construire, portant sur la construction d'une clôture et de deux portails, d'un mur et d'un garage et afin de remplacer une citerne enterrée, ainsi que plusieurs avis d'ouverture de chantier, entre 2010 et 2011, pour l'entretien de la villa, à savoir le drainage des dalles, la réfection des sols, l'isolation de l'enveloppe du bâtiment, le lavage des façades, l'isolation de l'enveloppe du bâtiment à l'intérieur, le changement du chauffage, ainsi que la réfection des murs et des sols. Ces travaux ont été autorisés par les APA 7_____ et APA 8_____.
7. Par courrier du 8 juillet 2013, le département a informé Mme A_____ que, suite à une plainte, un contrôle avait été effectué par l'inspection des chantiers sur sa parcelle, le 25 juin 2013. Divers travaux s'écartant des autorisations de construire susmentionnées et des avis d'ouverture de chantier avaient été constatés.

Il s'agissait du changement des tuiles dans le cadre de la réfection complète de la toiture, d'un chemin piétonnier réalisé le long de la haie et d'un parking en cours de réalisation, situé en limite de propriété. Mme A_____ était invitée à transmettre ses observations et explications au département dans le délai de dix jours.
8. Par courrier du 29 juillet 2013, Mme A_____ a indiqué, produisant des photographies, que les tuiles avaient été changées à l'identique, qu'un petit chemin en dalles de jardin avait été mis en place pour atteindre le potager en cas de pluie

et pour éviter tout risque de chute et que l'aménagement ressemblant à un parking en bas de sa parcelle concernait en réalité la parcelle n° 9 _____, appartenant à un agriculteur voisin.

9. Le 21 août 2013, le département a répondu, prenant note de ses explications et ordonnant à l'intéressée de requérir une autorisation de construire pour d'autres travaux de transformation et de rénovation sur le bâtiment d'habitation, plus importants que les précédents mentionnés plus haut, qui avaient été entrepris sans autorisation de construire.
10. Le 24 octobre 2013, Mme A _____ a déposé une demande définitive d'autorisation de construire portant sur l'assainissement général du bâtiment d'habitation n° 3 _____ et sur la modification de l'agencement intérieur.
11. À teneur des plans joints à la demande, en particulier du plan « définition des surfaces », le département a constaté que celui-ci ne reflétait pas l'état du bâtiment tel qu'il le connaissait, soit la situation du bâtiment au 15 mai 2009. En particulier, le sous-sol avait été agrandi, le couvert existant au rez-de-chaussée transformé en jardin d'hiver, en local chaufferie et réduit/dépôt, un escalier extérieur réalisé, donnant accès à une terrasse sans balustrade au-dessus du local chaufferie et réduit/dépôt, la partie grange avait également été transformée en atelier et, de manière générale, les zones habitables avaient été réaménagées. Le 13 novembre 2013, par courrier, le département a requis de l'architecte mandataire de la recourante la présentation du dossier concernant la situation des constructions concernées en juillet 1972, car le dossier transmis n'était pas analysable en l'état.
12. En réponse, le mandataire de Mme A _____ a transmis, le 2 décembre 2013, le rapport d'enquête du 13 mai 2009 ainsi que la décision du département du 15 mai 2009.
13. Les préavis suivants ont été rendus dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation de construire :
 - le 18 novembre 2013, la planification directrice cantonale et régionale a émis un préavis favorable, en application de l'art. 27c de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT- L 1 30) ;
 - le 11 décembre 2013, la commune a émis un préavis défavorable. La recourante avait effectué les travaux alors même que la commune n'avait à l'époque, reçu qu'une demande d'autorisation pour créer un portail et une barrière le long de la route des _____ (autorisation acceptée à ce moment) ;

- le 15 juillet 2014, l'office cantonal de l'énergie a émis un préavis favorable sous conditions, et requis plusieurs demandes de compléments.
- 14. Le 26 février 2014, l'inspection de la construction a calculé le rapport des surfaces en prenant comme situation de référence la DD 10_____, déjà postérieure à la date de référence du 1^{er} juillet 1972. Ce faisant, il a constaté, dans son préavis initial, que les possibilités d'agrandissement étaient dépassées : la surface brute de plancher utile (SBPu) était augmentée de 13_____.2 m², ce qui correspondait à 111,6 %, quand les limites maximales légales d'agrandissement étaient de 100 m², respectivement 30 %.

Son préavis était donc défavorable, avec demande de compléments.
- 15. Par courrier du 10 mars 2014, la DAC a informé le mandataire de Mme A_____ quant aux possibilités d'agrandissement. Elle estimait que celles-ci étaient déjà dépassées, et lui demandait de se déterminer sur ce point. Le mandataire a répondu, par courrier du 10 avril 2014, précisant qu'il était dans l'incapacité de se déterminer sur les valeurs utilisées par l'inspection de la construction pour déterminer la surface brute du plancher (ci-après : SBP) et les surfaces annexes (ci-après : les SA).
- 16. Dans son rapport d'entrée du 14 avril 2014, l'inspection de la construction a confirmé son préavis initial du 26 février 2014 en rendant un nouveau préavis défavorable, qui constatait que l'agrandissement réalisé était trop important.
- 17. Par décision DD 11_____ du 9 octobre 2014, le département a refusé de délivrer l'autorisation de construire requise, en application de l'art. 42 al. 3 let. b OAT. Tant la limite des 30 % que celle des 100 m² était dépassée par les agrandissements réalisés, ce d'autant plus que venaient encore s'y ajouter d'autres aménagements extérieurs non pris en compte dans le calcul des rapports de surfaces établis par l'inspection de la construction mais qui altéraient d'autant l'identité de la construction.
- 18. Par courrier du même jour, sous la référence de dossier INF 12_____, le département a ordonné à Mme A_____ de remettre en état d'origine la totalité du bâtiment dans un délai de six mois, l'état d'origine étant considéré comme celui de l'arrêté du Conseil d'État du 31 mars 1977. En parallèle, une amende administrative de CHF 30'000.- lui était infligée.
- 19. Le 10 novembre 2014, Mme A_____ a recouru contre les deux décisions du département du 9 octobre 2014 auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), concluant à l'annulation de la décision DD 11_____ et son renvoi au département pour qu'il délivre l'autorisation de construire, ainsi qu'à

l'annulation de la décision INF 12_____ et la réduction de l'amende à CHF 5'000.-.

Elle estimait que la décision avait été prise sur une fausse base légale, à savoir l'art. 42 al. 3 let. b OAT, que le calcul des surfaces était erroné et que son droit d'être entendu avait été violé. La dénonciation était anonyme et n'aurait pas dû être suivie. En outre, l'ordre de remise en état violait le principe de la bonne foi. L'intérêt public prépondérant pour ordonner une telle remise en état n'existait pas. Finalement, le principe de la proportionnalité était violé. Enfin, l'amende infligée était disproportionnée par rapport à la faute commise et ne tenait pas compte de ses moyens financiers limités.

20. Le 13 janvier 2015, le département a présenté son dossier et ses observations, concluant au rejet du recours et à la condamnation de Mme A_____ aux dépens de l'instance.

La base légale utilisée était fondée, l'art. 42 al. 3 let. b OAT s'appliquant tant aux agrandissements intérieurs qu'à ceux extérieurs. Le calcul avait été correctement effectué, tous les agrandissements postérieurs au 1^{er} juillet 1972 devant être pris en compte, et pas uniquement les travaux récemment réalisés. En outre, le calcul se faisait de manière indépendante pour chaque bâtiment, le potentiel d'agrandissement par bâtiment ne pouvant être reporté sur un autre.

Le droit d'être entendu de Mme A_____ avait été respecté, celle-ci ayant pu s'exprimer et présenter ses arguments tout au long de la procédure.

La dénonciation n'était pas anonyme. Au contraire, le département avait connaissance du nom du dénonciateur, qu'il n'avait pas communiqué à l'administrée, conformément à sa pratique. En outre, celle-ci n'avait jamais requis la communication d'un tel nom. Finalement, le département ne donnait pas suite aux dénonciations anonymes.

L'ordre de remise en état ne violait pas le principe de la bonne foi, même en présence de la décision de constatation du 15 mai 2009. Mme A_____ errait quant à la portée de cette décision, en estimant que celle-ci précisait qu'il restait encore un potentiel d'agrandissement. Cela n'était pas le cas, la décision du 15 mai 2009 ne faisant que constater que les bâtiments susmentionnés ne contrevenaient pas, en l'état, aux dispositions légales en matière d'aménagement du territoire.

L'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit était prépondérant par rapport à l'intérêt privé en jeu. En effet, dans un A_____ fortement urbanisé comme le A_____ de Genève, l'intérêt d'un rétablissement d'une situation conforme au droit, ainsi que le respect de la prohibition de construire hors des zones désignées comme telles répondait à un intérêt public important, qui primait l'intérêt privé, de confort personnel, de l'intéressée.

Les travaux de remise en état exigés par le département ne violaient pas le principe de la proportionnalité. Les travaux d'agrandissement hors du bâtiment existant avaient une emprise certaine sur la zone agricole. Réalisés sans autorisation et de nature telle qu'aucune autorisation ne pouvait être accordée, ces travaux plaçaient l'autorité devant le fait accompli. La remise en état était la seule mesure permettant le rétablissement d'une situation légale, aucune autre moins incisive n'étant envisageable en l'espèce.

Le montant de l'amende était parfaitement adapté au comportement de Mme A_____, qui n'était pas une simple administrée de bonne foi ayant omis de demander les autorisations nécessaires. En effet, celle-ci avait demandé des autorisations au département pour des travaux mineurs, mais pas pour le gros œuvre sur son bâtiment. En outre, elle était assistée de mandataires. Dès lors, son comportement était grave et devait être sanctionné comme tel, ce d'autant qu'elle avait tenté d'induire le département en erreur en lui faisant croire que les travaux envisagés étaient mineurs. Elle ne présentait aucune pièce attestant de ses moyens financiers limités.

21. Par jugement du 15 juillet 2015, le TAPI a partiellement admis le recours sur le point de l'amende, réduit celle-ci à CHF 20'000.-, et confirmé la décision pour le surplus.

Le refus de l'autorisation de construire DD 11_____ était justifié, compte tenu de l'art. 42 al. 3 OAT, qui s'appliquait tant aux aménagements intérieurs qu'extérieurs, contrairement à ce qu'affirmait Mme A_____.

Le volume existant à prendre en compte n'était pas, comme elle le prétendait, le volume autorisé par l'arrêté du Conseil d'État en 1977 mais bien le volume existant légalement autorisé au 1^{er} juillet 1972, ce qui ressortait de la jurisprudence et des explications de la Confédération relatives à l'art. 24c LAT. En outre, les bâtiments devaient être pris en considération indépendamment les uns des autres.

Mme A_____ ne pouvait se prévaloir du principe de l'égalité dans l'illégalité, les constructions voisines ayant été jugées illégales pour certaines, avec ordre de remise en état, et pour d'autres, légales, mais au bénéfice d'autorisations de construire. Dès lors, elle n'avait pas démontré que les constructions sises sur les parcelles voisines étaient non autorisées ou tolérées par le département.

Son droit d'être entendu n'avait pas été violé par le département, Mme A_____ ayant eu l'opportunité de s'exprimer à tous les stades de la procédure, avec, au moment de l'ordre de requérir une autorisation de construire, l'indication des voies de recours. Elle n'avait pas fait usage de cette possibilité.

La dénonciation n'était pas anonyme, le département connaissant le nom du dénonciateur.

L'intérêt public poursuivi par l'ordre de remise en état quant au respect de la séparation de l'espace bâti et de l'espace non bâti ainsi que la limitation des constructions en zone agricole était un principe essentiel d'aménagement du territoire. La bonne foi de Mme A_____ n'avait pas été violée par l'ordre de démolition, dès lors que la décision du 15 mai 2009 n'était pas une promesse du département quant à de possibles travaux sur cette parcelle postérieurement à ladite décision. Son intérêt privé, économique et de pure convenance personnelle, ne faisait pas le poids face à l'intérêt public de protection de la zone agricole, particulièrement dans un A_____ largement urbanisé. En outre, rien dans le dossier ne permettait de conclure à l'assainissement énergétique du bâtiment, contrairement à ce qu'elle invoquait.

Le principe de la proportionnalité avait été respecté. Un ordre de démolition pour une construction édifiée sans permis de construire et qui n'était pas autorisable a posteriori n'était pas contraire au principe de la proportionnalité. La recourante ne pouvait être suivie quand elle estimait que l'agrandissement était fort limité : au contraire, tant l'agrandissement du sous-sol que des escaliers extérieurs ou encore la création du jardin d'hiver avaient agrandi les surfaces hors du volume existant et avaient modifié l'aspect extérieur. La démolition était la seule mesure permettant de rétablir une situation conforme au droit ; il n'existait pas de mesure moins incisive.

Le principe de l'amende était justifié : la recourante avait procédé à des travaux d'agrandissement et de changement d'affectation, alors qu'elle n'avait pas d'autorisations et n'ignorait pas avoir l'obligation d'en requérir une avant de commencer les travaux. Tant les éléments constitutifs d'une infraction que la faute de la recourante étaient remplis.

Finalement, seule la quotité de l'amende était à réduire, compte tenu des montants retenus par la jurisprudence dans des cas similaires. L'attention de la recourante était toutefois attirée sur le fait qu'en cas de récidive ou de persistance à ne pas se conformer aux injonctions du département, il existait un risque d'une nouvelle amende plus élevée.

22. Par acte du 14 septembre 2015, Mme A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de Justice (ci-après : la chambre administrative) contre le jugement précité, concluant à son annulation, ainsi qu'à l'annulation des décisions du département du 9 octobre 2014, au renvoi du dossier DD 11_____ au département pour qu'il délivre l'autorisation de construire, à la réduction de l'amende à un montant de CHF 3'000.-, ainsi qu'à la condamnation du département aux frais et dépens.

La recourante reprenait pour l'essentiel les griefs invoqués à l'appui de son recours devant le TAPI, en insistant sur le fait que le département et le TAPI avaient ignoré l'état des bâtiments au 15 mai 2009, en ne prenant en compte que l'état de 1977 et non celui de 2009.

23. Le 19 octobre 2015, le département a présenté ses observations et a conclu au rejet du recours ainsi qu'à la confirmation du jugement du TAPI précité. Il estimait que la recourante errait en se prévalant de la décision du 15 mai 2009 comme d'une décision autorisant des agrandissements futurs de la bâtisse. En outre, le département avait constaté, lors d'une visite sur place en 2009, que les bâtiments étaient dans le même état que celui au 30 mars 1977. Pour le surplus, il se référait et réitérait les arguments mentionnés lors de sa réponse au recours devant le TAPI.

24. Consulté, le TAPI a produit son dossier le 19 septembre 2015 sans formuler d'observations.

25. Par courrier du 18 novembre 2015, la recourante a exercé son droit à la réplique. Elle souhaitait prouver que l'état des surfaces n'était pas le même en 2009 qu'en 1977, contrairement à ce qu'affirmait le département.

26. Le 8 février 2016, le juge délégué, assisté d'une greffière, a procédé à un transport sur place. Le département indiquait qu'une remise en état impliquerait d'installer une porte entre la cuisine et le jardin d'hiver, ainsi que d'ouvrir ce dernier à l'air libre. En outre, il faudrait régler les surfaces de plancher qui avaient été gagnées par la modification des escaliers, qui avaient permis l'utilisation de la surface des réduits. Il était précisé que l'agrandissement, pour le département, était constitué par la transformation des surfaces aux étages devenues habitables suite aux travaux.

Au terme du transport sur place, il a été demandé au département de préciser de manière concrète les travaux de remise en état impliqués par la décision querellée.

Par ailleurs, en lien avec la demande d'autorisation de construire refusée, il était demandé à la recourante et à son architecte de distinguer les travaux effectivement réalisés de ceux uniquement projetés, tels que les panneaux solaires.

Un délai au 16 mars 2016 a été fixé aux parties pour transmettre les informations demandées par la chambre administrative.

27. Le 15 mars 2016, le département a transmis les informations demandées, en précisant que les travaux de remise en état impliqués par la décision litigieuse étaient les suivants :

- démolir le local technique du sous-sol, ainsi que le dégagement permettant d'y accéder ;
- fermer le passage entre la salle-à-manger et le jardin d'hiver par un élément hermétique ;
- supprimer au minimum une baie vitrée du jardin d'hiver, afin que l'intégralité de son espace soit à l'air libre ; en outre, la surface ne devant en aucun cas être chauffée ;
- transformer l'intégralité de la surface de l'atelier, y compris le WC en surface annexe, par exemple en dépôt non chauffé ;
- transformer la travée centrale comprise entre les deux murs porteurs, en surface annexe, ce qui impliquait le déplacement de la distribution dans la partie est du bâtiment (suppression de l'escalier, du dégagement et des salles de bain et création d'un nouvel escalier dans l'espace dévolu aux chambres) ;
- démolir la dalle de l'atelier-dépôt ;
- démolir la dalle et l'escalier sis entre le mur porteur créé et le mur démolé, ce qui impliquait le déplacement de l'escalier d'accès aux combles dans la surface citée ci-après ;
- transformer les affectations des locaux restants (salle de bains et partiellement salle de jeux) en surfaces annexes.

En outre, ce courrier précisait que le département tolérait le maintien des surfaces qui ne changeaient pas l'affectation entre surface brute de plancher utile et surface annexe. Ainsi, le département n'exigeait pas le remaniement typologique des pièces habitables et laissait à l'appréciation du juge la question du dépôt d'une nouvelle autorisation de construire afin de légaliser tout ce qui était possible de l'être, compte tenu de ce courrier.

En outre, diverses photos étaient jointes au courrier pour démontrer les modifications réalisées entre 2009 et ce jour par la recourante.

28. À la même date, le mandataire de Mme A_____ a transmis à la chambre de céans une lettre précisant les travaux restants à réaliser afin d'être conforme à l'autorisation de construire déposée. Ces travaux concernaient, du point de vue constructif, la pose d'une porte coulissante entre le jardin d'hiver et la cuisine et la pose d'un lavabo et de toilettes au rez-de-chaussée. Du point de vue énergétique, il restait un certain nombre de travaux à réaliser, à savoir rajouter 4.5 cm de laine de pierre sur la façade, rajouter 8 cm d'isolation au plafond du sous-sol. Enfin, pour l'atelier, il fallait encore renforcer l'isolation de la façade de l'atelier, en rajouter 4

cm de laine de pierre, renforcer l'isolation de la toiture avec 10 cm de laine de verre et prévoir 4 m² de solaire thermique.

29. Le 1^{er} avril 2016, le juge délégué a informé les parties que les demandes faites suite au transport sur place du 8 février 2016 avaient été remplies par courriers du 15 mars 2016.
30. Le juge délégué a accordé à la recourante un ultime délai au 3 mai 2016 pour exercer son droit à la réplique. Ce droit n'ayant pas été utilisé, la cause a été gardée à juger le 19 mai 2016.

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 LPA).

Du refus de l'autorisation de construire DD 11_____

2. a. Selon l'art. 24c LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (al. 2). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies (al. 5)

Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible (art. 42 al. 3 OAT).

La date déterminante est celle du 1^{er} juillet 1972, soit la date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LFPE - RS 814.20, abrogée depuis le 1^{er} novembre 1992), qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti du territoire non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 p. 398 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_660/2012 consid. 4.2)

- b. Selon l'art. 42 al. 3 OAT, la question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de

l'ensemble des circonstances. Les règles suivantes doivent en tout cas être respectées :

- à l'intérieur du volume bâti existant, la SBP ne peut pas être agrandie de plus de 60 %, la pose d'une isolation extérieure étant considérée comme un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant (let. a) ;
- un agrandissement peut être réalisé à l'extérieur du volume bâti existant si les conditions de l'art. 24c al. 4 LAT sont remplies ; l'agrandissement total ne peut alors excéder ni 30 % ni 100 m², qu'il s'agisse de la SBP ou de la surface totale (somme de la SBP et des surfaces brutes annexes) ; les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié (let. b) ;
- les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire (let. c).

c. En tant que dérogation aux principes fixés à l'art. 24 LAT, l'art. 24c LAT ne saurait être interprété extensivement, voire avec souplesse. L'art. 42 OAT pose au contraire des limites claires aux modifications qui peuvent être apportées aux constructions bénéficiant de la garantie de la situation acquise (arrêts du Tribunal fédéral 1C_321/2012 du 25 février 2013 consid. 4.1 ; 1C_333/2010 du 2 février 2011 consid. 5.1).

d. Selon un arrêt du Tribunal fédéral, le régime des art. 24c LAT et 42 OAT, en prévoyant des exigences élevées pour l'agrandissement du volume visible du bâtiment (Rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national du 22 août 2011 relatif à l'initiative cantonale Constructions hors des zones à bâtir, in FF 2011 6533, p. 6540 [ci-après : Rapport]), tend principalement à décourager, dans la zone inconstructible (art. 24 al. 1 LAT), les projets s'inscrivant à l'extérieur du volume bâti existant (Rapport explicatif de l'Office fédéral du développement territorial ARE relatif à la révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, octobre 2012, p. 9), dans l'optique de préserver le caractère typique régional du paysage (Rapport, p. 6540) (arrêt du Tribunal fédéral 1C_247/2015 du 14 janvier 2016 consid. 4.2 ; ATA/245/2016 du 15 mars 2016).

Le Tribunal fédéral a par ailleurs déjà souligné l'importance du maintien de la zone agricole dans le canton de Genève. Les règles relatives à la délimitation de la zone à bâtir, respectivement à la prohibition de construire hors des zones à bâtir, répondent à une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire ; l'intérêt public sur lequel elles sont fondées ne peut qu'être qualifié d'important (arrêt du Tribunal fédéral 1A.251/2005 du 25 octobre 2005 consid. 4.2 ; ATA/245/2016 précité et les références citées).

3. En l'espèce, la demande d'autorisation DD 11_____ prévoit la transformation du bâtiment litigieux à l'extérieur du volume bâti existant par l'agrandissement du sous-sol, la transformation d'un couvert au rez-de-chaussée en jardin d'hiver, en chaufferie et en réduit/dépôt, la modification de la distribution intérieure et le réaménagement des zones habitables, la création d'un escalier extérieur donnant accès à une terrasse réalisée sur le nouveau local chaufferie et réduit/dépôt, ainsi que la transformation de la partie grange en atelier. La façade extérieure a également été modifiée.

La recourante fait valoir que la date prise en compte pour le calcul des surfaces est fautive. Elle estime que le fait que le département prenne comme référence la situation de l'état des bâtiments au 30 mars 1977 et lui impute toutes les augmentations de surfaces postérieures à cette date est erroné. Selon elle, des transformations illégales auraient été réalisées entre 1977 et 2009, soit avant l'acquisition de la parcelle. Dès lors, elle estime que le calcul des surfaces est à effectuer comme si toutes les surfaces modifiées avant 2009 avaient été considérées comme légales par le département. Dans un tel cas, l'agrandissement ne serait pas de 111.6 % et de 100 m² mais de 48 m² uniquement.

Cette argumentation ne peut être suivie. Le bâtiment a déjà été agrandi en septembre 1972, ainsi qu'en 1977. À priori, le potentiel d'agrandissement était déjà rempli à ce moment-là. En outre, selon le rapport d'enquête du 13 mai 2009, la situation de la parcelle concernée et de tous les bâtiments s'y trouvant était la même que celle constatée en 1977, lors de l'autorisation de maintien à titre précaire. La visite sur place ayant été faite peu de temps avant l'achat du bien-fonds par la recourante, et celle-ci n'ayant ni contesté ce fait à l'époque ni apporté la preuve du contraire, la cour de céans retiendra donc que l'état des surfaces du bâtiment de 2009 était identique à l'état tel que constaté par l'arrêté du Conseil d'Etat du 30 mars 1977. Dès lors, les modifications réalisées ultérieurement sont attribuées à la recourante et démontrent un agrandissement des surfaces trop important.

4. La recourante estime enfin qu'il fallait également prendre en compte les surfaces du bâtiment n° 6_____, soit le couvert transformé en jardin d'hiver, chaufferie et réduit/dépôt.

La prise en compte du couvert n° 6_____ d'une surface de 58 m² est négligeable dans le calcul des surfaces et ne change rien à la solution. En effet, le potentiel d'agrandissement était déjà entièrement réalisé depuis 1977, y compris avec la prise en compte du couvert. En outre, comme cet argument n'était ni étayé ni argumenté, il peut être rejeté sans examen supplémentaire.

5. Au vu de ce qui précède, le DALE n'a pas violé le droit en considérant le projet litigieux comme non conforme aux art. 24c LAT et 42 OAT. L'autorisation de construire concernant la transformation du bâtiment existant a été en

conséquence refusée à raison. Le jugement du TAPI et la décision du département sont ainsi confirmés et le recours rejeté sur ce point.

De la décision n° INF 12_____

6. Le département peut ordonner diverses mesures, telles que la suspension des travaux (let.a), l'évacuation (let.b), le retrait du permis d'occupation (let.c), l'interdiction d'utiliser ou d'exploiter (let. d) ou encore la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (let. e), lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en l'application de ces dispositions légales ou réglementaires (art. 129 et 130 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05)).
7. De jurisprudence constante, pour être valable, un ordre de mise en conformité doit respecter cinq conditions cumulatives. L'ordre doit être dirigé contre le perturbateur, c'est-à-dire la personne qui crée un dommage ou un danger en raison de son propre comportement ou de celui d'un tiers placé sous sa responsabilité (perturbateur par comportement). Il peut aussi s'agir d'une personne qui dispose de la maîtrise effective ou juridique de la chose ayant provoqué la situation contraire à l'ordre public (perturbateur par situation) (ATA/416/2016, du 24 mai 2016 consid.6 et les références citées). Les installations en cause ne doivent pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation. Un délai de plus de trente ans ne doit pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux. L'autorité ne doit pas avoir créé chez l'administré concerné, que ce soit par des promesses, par des infractions, des assurances ou encore un comportement des conditions telles qu'elle serait liée par la bonne foi. 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 (ATA/19/2016, du 12 janvier 2016 et les références citées).
8. En l'espèce, la première condition est contestée : la recourante estime qu'elle n'est pas responsable des travaux qui auraient été réalisés par les précédents propriétaires ou locataires. Comme la cour de céans l'a établi précédemment, l'état des surfaces en 2009, au moment de l'achat du bien-fonds par la recourante, était identique à celui de 1977. Partant, les travaux subséquents ont été attribués à la recourante, et dès lors, la première condition est remplie.
9. Le refus d'autorisation de construire ayant été confirmé supra par la cour de céans, au motif que les possibilités d'agrandissement étaient déjà atteintes avant toutes modifications des surfaces par la recourante, la seconde condition jurisprudentielle, soit que les travaux ne soient pas autorisables selon le droit en vigueur, est remplie.

10. La troisième condition est remplie car la modification du bâtiment n° 3_____ a été réalisée il y a moins de trente ans.
11. a. Le principe de la bonne foi auquel la recourante fait référence est la quatrième condition qu'un ordre de remise en état doit respecter, selon la jurisprudence.

b. Valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 129 I 161 consid. 4 p. 170 ; 129 II 361 consid. 7.1 p. 381 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_534/2009 du 2 juin 2010 consid. 2.2 ; 9C_115/2007 du 22 janvier 2008 consid. 4.2 ; ATA/19/2016 précité et les références citées).

Le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193 ; 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 72 s. ; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_151/2012 du 5 juillet 2012 consid. 4.2.1 et 2C_1023/2011 du 10 mai 2012 consid. 5). Conformément au principe de la confiance, qui s'applique aux procédures administratives, les décisions, les déclarations et comportements de l'administration doivent recevoir le sens que l'administré pouvait raisonnablement leur attribuer en fonction des circonstances qu'il connaissait ou aurait dû connaître (arrêt du Tribunal fédéral 2P.170/2004 du 14 octobre 2004 consid. 2.2.1 = RDAF 2005 I 71). Le principe de la confiance est toutefois un élément à prendre en considération et non un facteur donnant en tant que tel naissance à un droit. La protection de la bonne foi ne s'applique pas si l'intéressé connaissait l'inexactitude de l'indication ou aurait pu la connaître en consultant simplement les dispositions légales pertinentes (ATF 135 III 489 consid. 4.4 ; 134 I 199 consid. 1.3.1 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 193 s n. 568 s).

12. En l'espèce, la décision du 15 mai 2009 constate uniquement qu'à cette date, les bâtiments sur la parcelle précitée ne contrevenaient pas aux dispositions légales en matière d'aménagement du territoire. Cette décision ne préjuge en rien des possibilités de travaux sur les bâtiments de ladite parcelle, et encore moins des possibilités d'agrandissement de ceux-là. En aucun cas le département a promis à la recourante de pouvoir légaliser tous les travaux entrepris sur cette parcelle suite à la décision de constatation du 15 mai 2009. En faisant une telle interprétation de la décision, la recourante erre.

En outre, la recourante ne pouvait ignorer l'obligation de demander des autorisations de construire pour effectuer les modifications entreprises sur le bâtiment. En effet, il ressort du dossier qu'elle a déposé diverses autorisations pour des travaux mineurs, mais pas pour le gros œuvre, tout en étant assistée d'un mandataire pour les travaux. Au vu de l'ampleur des travaux entrepris, la recourante aurait dû avoir des doutes et se renseigner auprès de l'administration.

Il ressort de ce qui précède qu'aucune promesse concrète n'a été émise par le département et que par conséquent, la quatrième condition est remplie. Le grief de la violation du principe de la bonne foi doit être écarté.

13. a. La recourante soutient que la cinquième condition, celle de l'intérêt public prépondérant, n'est pas remplie. Ce faisant, elle se plaint d'une violation du principe de la proportionnalité.

b. Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive. En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 126 I 219 consid. 2c p. 222 et les références citées).

Traditionnellement, le principe de la proportionnalité se compose des règles d'aptitude – qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, de nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et de proportionnalité au sens étroit – qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 p. 482 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P. 269/2001 du 7 juin 2001 consid. 2c ; ATA/19/2016 précité et les références citées).

c. Un ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis de construire et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée, n'est pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit, que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 Ia 216 consid. 4 p. 218 ; ATA/19/2016 précité et les références citées).

L'autorité renonce à un ordre de démolition si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle. Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de la proportionnalité (arrêt du Tribunal fédéral 1C_114/2011

du 8 juin 2011 consid. 4.1 et les références citées ; ATA/611/2016 du 12 juillet 2016 et les références citées).

d. En l'espèce, le bâtiment concerné par l'agrandissement et la modification se trouve en zone agricole. L'intérêt public poursuivi par l'ordre de remise en état vise à respecter la séparation de l'espace bâti de l'espace non bâti, ainsi que la limitation des constructions en zone agricole. Ce principe de l'aménagement du territoire, qui postule que la séparation entre zone à bâtir et zones inconstructibles est essentielle, doit rester d'application stricte. Cet intérêt public majeur implique que l'on ne renonce au rétablissement d'une situation conforme au droit de manière exceptionnelle, que si l'intérêt privé des propriétaires de constructions non conformes est particulièrement atteint.

L'intérêt privé de la recourante relève uniquement de sa convenance personnelle et de considérations économiques. La recourante a effectué des travaux conséquents sans autorisation de construire, en zone agricole. Contrairement à ce qu'elle soutient, elle a procédé à des travaux d'agrandissement, notamment par l'excavation du sous-sol et la création du jardin d'hiver, ainsi que par la transformation de la grange en atelier.

Elle ne pouvait ignorer l'obligation de demander des autorisations de construire pour ces travaux. L'intérêt public à faire respecter les lois en vigueur doit l'emporter sur l'intérêt privé de la recourante. Les travaux n'étant pas autorisables, la recourante, contrairement à ce qu'elle soutient, a placé l'autorité devant le fait accompli, et ne peut se prévaloir d'avoir fait preuve de transparence, puisque les APA demandées ne concernaient pas les gros travaux réalisés mais uniquement des chantiers mineurs, dont il n'est pas question dans la présente procédure.

La recourante estime que l'ordre de remise en état la placerait dans une situation financière difficile. Elle n'en apporte aucune preuve.

Dans ces circonstances, l'ordre de remise en état apparaît propre à atteindre le but visé, ce que ne permettrait aucune autre mesure moins incisive. Il respecte le principe de la proportionnalité.

Ainsi, les cinq conditions jurisprudentielles sont remplies et le jugement du TAPI confirmant l'ordre de remise en état du département peut également être confirmé sur ce point.

14. La recourante estime enfin que le montant de l'amende, réduit de CHF 30'000.- à CHF 20'000.- par le TAPI est un montant trop élevé qui ne tient pas compte de ses moyens financiers.

En outre, elle soutient que l'amende est trop élevée par rapport à la limite maximale pour les particuliers, qu'elle place à CHF 60'000.-, estimant que la

limite légale de CHF 150'000.- ne concerne que les mandataires professionnellement qualifiés et non les simples particuliers.

15. a. Est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant à la LCI, à ses règlements d'application ainsi qu'aux ordres du DALE (art. 137 al. 1 LCI). Toutefois, lorsqu'une construction, une installation ou tout autre ouvrage a été entrepris sans autorisation mais que les travaux sont conformes aux prescriptions légales, le montant maximum de l'amende est de CHF 20'000.- (art. 137 al. 2 LCI). Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction. Constituent notamment des circonstances aggravantes la violation des prescriptions susmentionnées par cupidité, les cas de récidive et l'établissement, par le mandataire professionnellement qualifié ou le requérant, d'une attestation, au sens de l'art. 7 LCI, non conforme à la réalité (art. 137 al. 3 LCI).

b. Les amendes administratives prévues par les législations cantonales sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des contraventions pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut au demeurant aussi exister. C'est dire que la quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/611/2016 précité et les références citées).

c. En vertu de l'art. 1 let. a de la loi pénale genevoise du 17 novembre 2006 (LPG - E 4 05), les dispositions de la partie générale du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) s'appliquent à titre de droit cantonal supplétif. On doit cependant réserver celles qui concernent exclusivement le juge pénal (ATA/611/2016 précité et les références citées).

Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence. Selon la jurisprudence constante, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi et jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende. La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès ou d'abus. Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst. ; ATA/611/2016 précité et les références citées).

d. L'autorité qui prononce une mesure administrative ayant le caractère d'une sanction doit également faire application des règles contenues aux art. 47 et ss CP (principes applicables à la fixation de la peine), soit tenir compte de la culpabilité de l'auteur et prendre en considération, notamment, les antécédents et la situation personnelle de ce dernier (art. 47 al. 1 CP). La culpabilité est déterminée par la gravité de la lésion ou de la mise en danger du bien juridique concerné, par le caractère répréhensible de l'acte, par les motivations et les buts de l'auteur et par la mesure dans laquelle celui-ci aurait pu éviter la mise en danger ou la lésion,

compte tenu de sa situation personnelle et des circonstances extérieures (art. 47 al. 2 CP ; ATA/611/2016 précité et les références citées).

16. En l'espèce, le TAPI a réduit le montant de l'amende, initialement arrêtée à CHF 30'000.- à CHF 20'000.-.

Le TAPI a tenu compte du fait que la recourante avait mis l'autorité devant le fait accompli en agrandissant de manière significative son bâtiment, situé en zone agricole, avant d'avoir obtenu l'autorisation pour le faire. La recourante n'a informé le département que suite à une dénonciation. Si la recourante n'a pas d'antécédents, elle n'a pas non plus fait preuve de bonne foi, les avis d'ouverture de chantiers et les APA pour des travaux mineurs visant, à teneur du dossier, à induire le département en erreur sur la réalité des travaux exécutés sur sa villa.

Force est de constater que le TAPI a, en prenant en considération ces éléments, correctement tenu compte de la culpabilité de la recourante, de sorte que le montant de l'amende arrêté par le TAPI sera confirmé.

Contrairement à ce que la recourante affirme, le montant maximum de l'amende, soit CHF 150'000.- concerne tant les particuliers que les mandataires professionnellement qualifiés.

La recourante estime que le montant de l'amende est trop élevé compte tenu de ses moyens financiers. Toutefois, elle n'apporte à ce sujet aucune preuve permettant de tenir compte de cet argument.

17. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.
18. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA). 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 14 septembre 2015 par Madame A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 15 juillet 2015 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de Madame A_____ un émolument de CHF 2'000.- ;

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 Madame A_____, au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, au Tribunal administratif de première instance, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial, ARE.

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

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :