

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2133/2021-LCI

ATA/1296/2022

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 20 décembre 2022

3^{ème} section

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Olivia Berger, avocate

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
10 mars 2022 (JTAPI/236/2022)**

EN FAIT

- 1) Monsieur A_____ est propriétaire des parcelles n° 1'321, d'une surface de 3'536 m², et 1'329 de 3'769 m², sises dans la commune de B_____ (ci-après : la commune), précédemment entièrement sises en zone agricole.
- 2) a. Le 28 mai 2010, le Grand Conseil de la République et canton de Genève a approuvé le plan n° 6_____, dressé à l'initiative de la commune en septembre 2007, modifiant les limites de zones de la commune (création d'une zone de hameau au lieu-dit « hameau de C_____ ») (loi n° 10'609).

La zone ainsi créée s'inscrivait au milieu de la zone agricole existante.

b. Par arrêté du 15 septembre 2010, le Conseil d'État a approuvé le plan de site du hameau de C_____ n° 7_____ (ci-après : plan de site) et son règlement (ci-après : le règlement).

c. Selon le plan de site, les deux parcelles de M. A_____ étaient chacune pour moitié dans la zone de hameau et pour moitié en zone agricole.

Deux bâtiments y étaient mentionnés sur la parcelle n° 1'329, soit un « bâtiment maintenu », correspondant à l'habitation, et un « autre bâtiment » (n° 1_____), objet du présent litige.

- 3) Par décision du 23 décembre 2010, la commission cantonale de recours en matière administrative (ci-après : CCRA), a ordonné la démolition des bâtiments n^{os} 2_____ et 3_____, construits sans autorisation, en zone agricole, sur la parcelle n° 1'321 [recte : 1'329].

En 2008, le département des constructions et des technologies de l'information, devenu depuis le département du territoire (ci-après : le département) avait constaté l'existence de trois constructions illicites (n^{os} 1_____, 2_____ et 3_____) sur la parcelle. Sur instruction du département, une requête en autorisation de construire avait été déposée aux fins de régulariser la situation. Par décision du 17 mai 2010, le département avait refusé de délivrer l'autorisation sollicitée, la parcelle étant sise en zone agricole. Par décision du même jour, il avait ordonné la destruction des bâtiments n^{os} 2_____ et 3_____. Il réservait sa décision pour le bâtiment n° 1_____, étant précisé que pour cette construction, le service des monuments et des sites (ci-après : le SMS) n'avait pas d'objections à la régulariser s'agissant d'une construction de moindre importance « située dans le périmètre de la zone de hameau ».

Dans ses considérants, la commission de recours relevait que c'était à juste titre que l'autorisation de construire des trois bâtiments, dont le n° 1_____,

n'avait pas été délivrée, les conditions de l'art. 24c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), relatif aux constructions en zone agricole, n'étant pas réalisées.

- 4) À une date non précisée au dossier, un four à pizza a été aménagé à l'intérieur du bâtiment n° 1_____.
- 5) Le 10 juillet 2020, se référant à sa décision du 17 mai 2010, le département a annoncé au propriétaire une visite de sa parcelle le 28 juillet 2020.
- 6) Par courrier du 18 septembre 2020, le département a ordonné à M. A_____ de procéder à la remise en état de la partie nord de la parcelle n° 1'329, indiquant que sa décision rendue en 2010 n'avait pas été entièrement respectée.
- 7) Le 8 janvier 2021, M. A_____ a déposé une demande d'autorisation en procédure accélérée le bâtiment n° 1_____ (ci-après : l'abri ou abri de jardin) pour la « régularisation I-4_____ – construction d'un abri et d'un four à pizza », enregistrée sous n° APA/5_____/1.
- 8) Le 24 février 2021, l'office de l'urbanisme a préavisé négativement le projet. « Les zones de hameaux sont des zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT, vouées à la protection des hameaux. Conformément à la jurisprudence, la zone hameau n'est pas assimilée à la zone à bâtir, sont donc applicables les dispositions prévues par le droit fédéral pour les périmètres hors zone à bâtir. En l'espèce, la construction d'un abri et d'un four à pizza n'est pas conforme à la zone agricole ».
- 9) Le 3 mai 2021, le SMS a également préavisé négativement le projet en relevant qu'« étant donné que le plan de site considère cette construction comme "Autre bâtiment", donc dénué d'intérêt patrimonial, et prenant acte du fait qu'il n'a jamais été autorisé, le service est défavorable à sa régularisation. Il estime que cette construction, loin d'améliorer les caractéristiques du site, porte atteinte à ses qualités, dès lors, il souhaite qu'il soit démoli ».
- 10) Par décision du 21 mai 2021, le département a refusé de délivrer l'autorisation de construire enregistrée sous n° APA/5_____/1 en se fondant sur les deux préavis susmentionnés.
- 11) Par acte du 21 juin 2021, M. A_____ a interjeté recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre la décision du 21 mai 2021 du département, concluant principalement à son annulation et à la délivrance de l'autorisation requise. Préalablement, le TAPI devait convoquer les parties à une audience de comparution personnelle et procéder à un transport sur place.

La décision querellée reposait sur une constatation inexacte des faits, le SMS ne s'étant pas rendu sur place et avait ainsi apprécié la situation de manière inexacte. Affirmer que l'abri portait atteinte aux caractéristiques du site était

incorrect, dès lors qu'il avait été construit bien avant que le hameau de C _____ ne soit classé en zone de hameau et qu'il était mentionné au cadastre ainsi que par le plan de site adopté par la suite. M. A _____ était prêt à condamner le four à pizza ainsi qu'à repeindre et/ou végétaliser davantage l'abri de jardin.

L'abri en cause figurant sur le plan de site en tant qu'« autre bâtiment », la décision litigieuse violait le règlement de ce plan et l'abri pouvait être régularisé.

Le principe de la proportionnalité avait été violé. Le refus d'autorisation n'était pas propre à protéger davantage le hameau, dès lors que l'abri de jardin était parfaitement intégré. Sous l'angle de la nécessité, une mesure moins incisive, telle que la peinture de l'abri dans d'autres teintes et/ou une végétalisation plus importante, aurait pu être exigée. La pesée des intérêts commandait de tenir compte de la date de la construction, érigée il y avait plus d'une vingtaine d'années, ainsi que de sa nature, indispensable pour le propriétaire qui y entreposait ses outils de jardin.

- 12) Le 23 août 2021, le département a conclu au rejet du recours.
- 13) Le 8 novembre 2021, M. A _____ a répliqué, persistant dans ses conclusions.

S'agissant du grief de violation du principe de la bonne foi, il était resté sans nouvelle de l'autorité depuis 2010, raison pour laquelle il était persuadé que l'abri en question avait été accepté. Son architecte de l'époque lui avait indiqué que la construction était légale.

- 14) Le 2 décembre 2021, le département a dupliqué, persistant dans ses conclusions.
- 15) Le 17 décembre 2021, M. A _____ a déposé une brève réplique, insistant sur les points précédemment soulevés.
- 16) Par jugement du 10 mars 2022 (JTAPI/236/2022), le TAPI a rejeté le recours de M. A _____.

Les mesures d'instruction étaient refusées, le dossier étant complet.

La zone de hameau était en principe inconstructible, la plupart du temps située en zone agricole. La fiche C05 du Plan directeur cantonal 2030 (ci-après : PDCn 2030) précisait que l'objectif principal d'un classement en zone de hameau était de protéger ces derniers 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.

Le plan de site n° 7 _____ avait pour but, selon l'art. 1 du règlement, 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.

La zone de hameau instituée par le plan de site se situait manifestement hors de la zone à bâtir, dès lors que les quelques bâtiments historiques qui composaient ce petit groupement se trouvaient au milieu de la zone agricole.

M. A _____ avait perdu de vue que la construction litigieuse n'avait jamais été autorisée et qu'elle ne pouvait dès lors être appréhendée que comme une construction nouvelle. L'adoption du plan de site n'avait pas pour objectif, ni pour effet, de régulariser l'abri et four à pizza, sans quoi l'intéressé aurait d'ailleurs pu se passer de déposer la requête n° APA/5 _____/1. La mention de cette construction sur le plan de site résultait du fait que ce dernier, outre qu'il réglementait les moyens de préserver les lieux, était avant cela un relevé aussi précis que possible de l'état des lieux tel qu'existant au moment de l'adoption de ce plan.

Le plan de site prévoyait une seule aire d'implantation pour une construction nouvelle, régie par l'art. 5 du règlement. La construction litigieuse n'était pas dans cette zone. En tant que nouvelle construction située en dehors du périmètre visé par l'art. 5 du règlement, elle ne pouvait être examinée que sous l'angle des art. 24 et ss LAT.

La construction litigieuse n'étant pas conforme à l'affectation de la zone et ne pouvant 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.

La question de la pesée des intérêts en lien avec le principe de la proportionnalité soulevée par l'intéressé n'entrait pas en ligne de compte au stade du refus de l'autorisation de construire, mais s'inscrivait plutôt dans la problématique d'un éventuel ordre de remise en état, qui n'était pas d'actualité.

Le principe de la bonne foi ne permettant le maintien d'une situation contraire au droit que lorsque, suite aux promesses faites par l'autorité ou l'attitude qu'elle avait eue dans un certain sens, l'administré avait pris des dispositions auxquelles il ne pouvait renoncer sans préjudice d'une certaine importance, il n'apparaissait pas en l'espèce que l'intéressé ait dû prendre de telles dispositions particulières entre 2010 à 2020, période durant laquelle l'autorité intimée ne s'était plus manifestée.

Le département était donc en droit de refuser de délivrer l'autorisation de régulariser cette nouvelle construction. Il ne pouvait pour le surplus être retenu une constatation inexacte des faits de la part du SMS, dès lors que même si la

décision litigieuse se basait également sur son préavis négatif, celui rendu par l'office de l'urbanisme avait été suffisant pour la légitimer.

- 17) Par acte du 28 avril 2022, M. 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. La décision de refus d'autorisation APA/5_____/1 du 21 mai 2021 devait être annulée et l'autorisation sollicitée délivrée. Préalablement, il a conclu à ce qu'un transport sur place soit ordonné.

En retenant que le hameau de C_____ se situait manifestement hors de la zone à bâtir, le jugement du TAPI violait les art. 15 et 18 LAT ainsi que l'art. 22 al. 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT – L 1 30). À Genève, les constructions sises en zone de hameau étaient autorisées au sens de l'art. 22 al. 2 LaLAT. Le TAPI avait jugé à tort que la zone de hameau était en principe une zone inconstructible. L'aire d'implantation d'une construction nouvelle comprise dans le règlement à son art. 5 confirmait que le hameau de C_____ ne pouvait être considéré comme une zone inconstructible et son art. 6 permettait, hors de cet aire d'implantation de construction nouvelle, des constructions de peu d'importance, d'agrandissements mineurs des bâtiments existants, de places de stationnement et d'espaces de jeux.

Le hameau de C_____ devait être considéré comme une zone à bâtir et le département aurait dû procéder à une analyse permettant de déterminer si la construction se justifiait à titre ordinaire. Alors qu'il était tenu d'appliquer le droit d'office, il aurait également dû analyser s'il ne résultait pas d'inconvénients graves pour le voisinage afin d'autoriser l'abri de jardin a posteriori au sens des art. 23 LAT et 26 LaLAT.

Une autorisation de construire ou la régularisation d'une construction pouvait être obtenue pour autant que cette dernière respecte les deux conditions posées par l'art. 24 let. a et b LAT, que l'autorité devait analyser d'office, même si la loi ne le prévoyait pas expressément. L'abri de jardin étant directement rattaché au jardin, le matériel indispensable à la tenue de la parcelle de 7'000 m² ne pouvant être entreposé ailleurs. L'implantation de l'abri de jardin à son emplacement actuel était donc imposée par sa destination conformément à l'art. 24 LAT. En retenant qu'aucune des dispositions des art. 24 à 24e LAT ne permettait de régulariser l'abri de jardin, le TAPI avait violé le droit.

La taille de l'abri était largement inférieure aux 8 % de la surface du terrain telle qu'autorisée par l'art. 3 al. 3 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses (RCI - L 5 05.01). Il était construit à même le sol, sans disposer d'un étage et la façade disposait de grandes ouvertures. En considérant qu'il était une construction nouvelle plutôt qu'une construction de

peu d'importance (ci-après : CDPI), le TAPI avait constaté de manière inexacte, à tout le moins de manière incomplète, la nature même de l'abri de jardin.

Il avait retenu, à tort, que seule une petite partie de la parcelle n° 1'321 en bordure de la route _____, à l'exclusion de tout autre périmètre à l'intérieur du plan de site pouvait faire l'objet d'une construction nouvelle prévue par l'art. 5 du règlement, dès lors que l'art. 6 du règlement indiquait notamment que les CDPI pouvaient être aménagées et que l'abri de jardin était considéré comme tel. Les autorités inférieures ne pouvaient fonder leurs décisions sur le simple fait que l'abri de jardin se situait en dehors du périmètre visé par l'art. 5 du règlement et la régularisation de l'abri devait être approuvée.

Les dispositions légales précitées requérant une pesée des intérêts s'analysant à l'aune du principe de la proportionnalité, le TAPI n'avait pas pris en compte divers éléments de fait, soit notamment la construction de peu d'importance que représentait l'abri de jardin non habitable et respectant l'art. 3 al. 3 RCI, l'harmonie avec le caractère du hameau de C_____, respectant de la sorte l'art. 8 du règlement ainsi que la tolérance des autorités depuis plus de quinze ans, durant lesquels le recourant avait toujours cru de bonne foi être dans son bon droit, compte tenu des assurances reçues de son architecte de l'époque. Le refus d'autorisation de l'abri de jardin n'était pas propre à atteindre le but visé, soit la protection du hameau de C_____. Il était parfaitement intégré à l'architecture du hameau et avait fait partie de cette zone bien avant qu'elle ne fasse l'objet d'une quelconque protection particulière. Une mesure moins incisive, tel que peindre l'abri dans d'autres teintes et/ou une végétalisation plus importante de ce dernier aurait pu être ordonnée. L'abri de jardin ayant été érigé il y a plus de vingt ans, il était devenu indispensable pour M. A_____ afin d'y entreposer ses outils.

En refusant d'auditionner M. A_____ ainsi qu'en ne donnant pas suite à la demande de transport sur place de ce dernier, le TAPI avait violé son droit d'être entendu. Ces mesures d'instruction auraient permis d'avoir une vue d'ensemble de l'abri, notamment au regard d'éventuels inconvénients graves pour le voisinage et du caractère architectural du hameau, et son intégration pleine et entière dans le paysage. Il aurait aussi permis de constater que M. A_____ n'avait pas d'autres solutions pour entreposer le matériel lourd d'entretien de sa parcelle.

- 18) Le 31 mai 2022, le département a conclu au rejet du recours.

C'était à juste titre que le TAPI avait retenu que la zone de hameau était hors de la zone à bâtir, dès lors que l'art. 33 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - 700.1) énonçait 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 pouvaient être délimitées si

la carte ou le texte du plan directeur cantonal le prévoyait. Les art. 23 LAT et 26 LaLAT, relevant de la zone à bâtir, n'étaient pas applicables en l'espèce.

L'art. 22 al. 3 LAT prévoyant que le droit fédéral et le droit cantonal pouvaient poser d'autres conditions, c'était précisément ces autres conditions qui faisaient que l'art. 22 LAT ne pouvait s'appliquer en l'espèce, résultant sur une impossibilité de délivrer l'autorisation sollicitée.

Contrairement à l'argument du recourant selon lequel l'abri de jardin servait à entreposer des outils de jardin, l'APA/5_____/1 avait pour objet un four à pizza ainsi qu'un couvert four à pizza de 12,46 m². Cette argumentation du recourant n'était avancée que pour les besoins de sa cause et aucunement en lien avec l'usage effectif du projet litigieux. Il devait au préalable démontrer qu'aucune des autres constructions érigées légalement sur les parcelles n^{os} 1'321 et 1'329 ne saurait être en mesure d'accueillir l'outillage utile à l'entretien du jardin, tel que le bâtiment n° 704 cadastré comme garage de 60 m².

Le four à pizza et son couvert litigieux ne permettaient pas de maintenir ou de renforcer une infrastructure d'approvisionnement existante, ce qui représentait une condition pour la réalisation de nouveaux bâtiments en zone de hameau tel que l'avait précisé la Confédération au canton de Genève dans son approbation du PDCn 2030 du 29 avril 2015.

Le droit fédéral excluant toute nouvelle construction dans la zone de hameau, la construction du four à pizza dans la zone de hameau de C_____ devait être refusée conformément à la volonté de la Confédération qu'elle avait exprimée dans son rapport d'examen du 13 janvier 2021 concernant le PDCn 2030, selon lequel le canton de Genève était invité à ne délivrer, dans le périmètre des cinq zones de hameaux existantes dont C_____ faisait partie, que des autorisations conformes au droit fédéral, ce qui excluait toute nouvelle construction. Une dérogation selon l'art. 24 LAT n'étant, à ce titre, pas envisageable, c'était à bon droit que la requête du recourant avait été refusée. La question de savoir si la construction litigieuse pouvait être assimilée à une construction de peu d'importance n'avait dès lors aucune importance sur l'issue du litige, tout comme le grief quant à la proportionnalité et l'intégration architecturale ou non de ladite construction dans la zone de hameau.

Le département invitait la chambre administrative à solliciter l'avis de l'office fédéral du développement territorial (ci-après : ARE) afin d'obtenir des informations complémentaires sur l'impossibilité d'ériger de nouvelles constructions en zone de hameau.

- 19) Le 16 août 2022, M. A_____ a répliqué, persistant dans ses conclusions.

Contrairement à ce que soutenait le département, la zone de hameaux était une zone constructible sous certaines conditions, soit notamment celles de l'art. 22 LaLAT. Dans la zone de hameau de C_____, une construction de peu d'importance au sens de l'art. 3 al. 3 RCI était permise par dérogation de l'art. 6 du règlement.

L'utilisation du four à pizza était ponctuelle pendant l'été. L'utilisation de l'abri de voitures pour ranger l'outillage tel que suggéré par le département n'était pas réalisable en l'espèce, compte tenu des véhicules qui y étaient parqués soit de façon permanente, soit lors de visites de tiers ou d'invités. Cet abri lui était nécessaire pour l'entretien de sa parcelle, dès lors qu'il avait déjà fait retirer deux cabanons. C'était sans équivoque que l'abri en question était imposé par sa destination et répondait à ses besoins.

La fiche C05 invoquée par le département et approuvée par le Conseil fédéral le 18 janvier 2021 permettait des changements d'affectation et des transformations allant au-delà des possibilités prévues par les art. 24 ss LAT.

Il était disproportionné d'exiger la destruction d'une CDPI ne portant aucunement atteinte à l'architecture ni à l'harmonie des lieux.

- 20) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

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 let. a et 63 al. 1 let. a LPA de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Dans son recours, le recourant requiert de la chambre administrative l'organisation d'un transport sur place ainsi qu'une comparution personnelle des parties.
 - a. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, 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 influencer sur la décision à rendre. L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation

anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et les références citées). Cela n'implique pas une audition personnelle de l'intéressé,

celui-ci devant simplement disposer d'une occasion de se déterminer sur les éléments propres à influencer sur l'issue de la cause (art. 41 LPA ; ATF 140 I 68 consid. 9.6 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_83/2019 du 29 janvier 2020 consid. 3.2 ; 2C_236/2019 du 4 juillet 2019 consid. 5.2 ; ATA/484/2020 du 19 mai 2020 et les arrêts cités).

b. En l'espèce, le recourant estime que seul un transport sur place permettrait d'avoir une vue d'ensemble de l'abri dans la propriété, notamment au regard d'éventuels inconvénients graves pour le voisinage et du caractère architectural du hameau, de même que quant à l'usage qui en est fait. Toutefois, le dossier contient des plans ainsi que des photographies de la construction en cause, prises lors du transport sur place par un collaborateur du département, montrant tant l'extérieur de celle-ci que son intérieur. Il contient par ailleurs les préavis motivés des services spécialisés.

Compte tenu des pièces figurant au dossier, la chambre administrative estime être en possession de tous les éléments pertinents nécessaires pour statuer en toute connaissance de cause sur les griefs invoqués par le recourant.

Dans ces circonstances, il ne sera pas donné suite aux demandes d'actes d'instruction, le recourant n'ayant par ailleurs pas de droit à une audition orale (art. 41 LPA).

c. Pour les mêmes motifs, le TAPI n'a pas violé le droit d'être entendu du recourant en renonçant à procéder à un transport sur place et à ordonner la tenue d'une audience.

3) Le litige porte sur la conformité au droit du jugement du TAPI confirmant la décision de l'intimé du 21 mai 2021 refusant de délivrer au recourant l'autorisation de construire APA/5_____/1.

4) a. En vertu de l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) ; les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2).

b. Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'inégalité de traitement, le

principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3).

- 5) a. 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 al. 1 LAT).

L'art. 33 OAT 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.

b. En application de ces dispositions, l'art. 22 al. 1 LaLAT 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 hameau. 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 m des façades, sauf situation particulière résultant d'éléments naturels ou construits (let. c). L'art. 22 al. 2 LaLAT rappelle 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 hameau. Selon l'al. 3, sauf dispositions particulières fixées par le plan de site, les normes de la 4^{ème} zone rurale sont applicables (art. 22 al. 3 LaLAT).

c. Selon la fiche C05 du PDCn 2030, le principal objectif d'un classement en zone de hameau vise la protection des hameaux et non pas leur développement. L'art. 33 OAT permet à cette fin des changements d'affectation et des transformations allant au-delà des possibilités prévues par les art. 24 ss LAT.

Selon le PDCn 2030, cinq hameaux sont classés en zone de hameau, dont C_____, et quinze en zone agricole.

Il ressort du rapport d'examen relatif à la 1^{ère} mise à jour du PDCn 2030 ainsi que de l'approbation du 18 janvier 2021 que « le canton est invité à veiller à ne délivrer dans les périmètres des cinq zones de hameaux existantes, à savoir D_____, E_____, C_____, F_____ et la G_____, que des autorisations

conformes au droit fédéral, ce qui exclut toute nouvelle construction. Il notifiera en outre à l'ARE les éventuelles autorisations relatives à de nouvelles constructions délivrées dans ces périmètres.

Le canton est invité à réexaminer les dispositions qui régissent les cinq zones de hameaux existantes, et en particulier celles qui autorisent les nouvelles constructions, dans un délai de quatre ans à compter de l'approbation de la 1^{ère} mise à jour du plan directeur cantonal par la Confédération ».

d. Le caractère constructible des zones de l'art. 18 LAT, dont les zones de hameaux font partie, peuvent varier de cas en cas et il est nécessaire de distinguer les situations dans lesquelles une telle zone fait partie de la zone à bâtir de celles dans lesquelles elle se trouve hors de cette zone (arrêt du Tribunal fédéral 1C_483/2012 du 30 août 2013 consid. 3.1).

- 6) a. Selon l'art. 1 al. 1 let. a de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), nul ne peut, sur tout le territoire du canton, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation. De même n'est-il pas possible de modifier, même partiellement, le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation sans autorisation (art. 1 al. 1 let. b LCI).
- b. Dans le système de la LCI, les avis ou préavis des communes, des départements et organismes intéressés ne lient pas les autorités (art. 3 al. 3 LCI). Ils n'ont qu'un caractère consultatif, sauf dispositions contraires et expresses de la loi. L'autorité reste libre de s'en écarter pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public supérieur. La LCI ne prévoit pas de hiérarchie entre les différents préavis requis. Toutefois, lorsqu'un préavis est obligatoire, il convient de ne pas le minimiser (ATA/462/2020 du 7 mai 2020 consid. 18 et les références citées).
- c. Chaque fois que l'autorité administrative suit les préavis des instances consultatives, les juridictions de recours observent une certaine retenue, lorsqu'il s'agit de tenir compte des circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 136 I 265 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_579/2015 du 4 juillet 2016 consid. 5.1). Elles se limitent à examiner si le département ne s'écarte pas sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (arrêt du Tribunal fédéral 1C_891/2013 du 29 mars 2015 consid. 8.2 ; ATA/258/2020 du 3 mars 2020 consid. 3c).
- 7) a. Le règlement du plan de site n° 7 _____ 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).

b. Le périmètre du plan comprend des terrains situés pour partie en zone de hameau et pour partie en zone agricole. Sous réserve des prescriptions instituées par le règlement, les terrains situés à l'intérieur du périmètre du plan sont régis par les dispositions de la LCI, applicables à chacune des zones auxquelles ces terrains appartiennent (art. 2 du règlement).

c. Les dispositions 3 à 7 du règlement concernent les terrains sis en zone hameau. L'art. 3 traite des « bâtiments maintenus », non pertinent pour l'abri. À teneur de l'art. 4, les « autres bâtiments » peuvent être transformés, faire l'objet d'un agrandissement mineur ou être reconstruits dans la même implantation et le même gabarit.

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 deux niveaux habitables. En cas d'aménagement des combles, les prises de jour doivent en règle générale s'effectuer dans les murs pignons.

Hors de l'aire d'implantation destinée à une construction nouvelle, les surfaces de terrain non bâties doivent rester libres de constructions et d'installations diverses, sous réserve de construction de peu d'importance, d'agrandissement mineurs des bâtiments existants, de places de stationnement et d'espace jeux
(art. 6).

d. L'art. 8 prévoit que, s'agissant des terrains situés dans le périmètre du plan de site, dans tous les cas, l'architecture, notamment le gabarit, le volume, l'échelle, les matériaux et les teintes des constructions doivent s'harmoniser avec le caractère du hameau.

e. À titre exceptionnel, si les circonstances le justifient et que cette mesure ne porte pas atteinte au but général poursuivi par le règlement, le département, sur préavis favorable de la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS), peut déroger aux dispositions du règlement (art. 10).

8) En l'espèce, la construction litigieuse se trouve en zone de hameau (art. 18 al. 1 LAT) et, à teneur de l'art. 33 OAT, hors zone à bâtir.

Autre est la question de la constructibilité. En effet, les modalités pour d'éventuelles constructions en zone de hameau sont prévues par un règlement du plan de site (art. 22 al. 2 LaLAT). Le plan de site détermine notamment les conditions relatives aux constructions (art. 38 al. 2 let. b de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 - LPMNS - L 4 05).

Les travaux préparatoires relatifs à l'art. 22 LaLAT le rappellent. En effet, après des longs débats, le rapporteur de majorité avait notamment indiqué : « Dans un esprit de conciliation et pour essayer de rassembler tout le monde

autour de cette problématique importante qu'est la protection – et dans certains cas la préservation – des hameaux, nous acceptons de rendre le plan de site obligatoire à l'occasion de la création d'une zone de hameaux. Cette concession que nous faisons devrait en principe rendre sans objet les autres objections de M. PAGANI à l'encontre de ce projet de loi. Je pense notamment à la crainte qu'a ce dernier de voir se multiplier les jacuzzis à ciel ouvert, les vérandas, les parkings, les bacs à sable et j'en passe en zone hameaux... En effet, dès le moment où existe un plan de site, l'on sait exactement ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas. La discussion sur d'éventuelles libertés prises par les propriétaires n'a dès lors plus lieu d'être » (MGC 2002-2003/X D/60 3366).

Les griefs de violation des art. 15, 18, 22 et 23 LAT ainsi que 22 et 26 LaLAT tendant à l'application des normes relatives à la zone à bâtir seront donc écartés.

9) Le recourant se plaint de violations du règlement.

a. La construction n° 1 _____ est certes mentionnée sur le plan de site. Elle est définie comme « autre bâtiment » soumis à l'art. 4 du règlement. Cela résulte du fait que ce plan de site, tel que son but le préconise, avait relevé de manière aussi précise que possible l'état des lieux tel qu'il se présentait à l'époque de son adoption. Comme l'a indiqué à juste titre le département, un plan de site n'a pas pour vocation de légaliser les constructions y figurant, mais se détermine uniquement sur leur valeur patrimoniale. La construction litigieuse ne peut se voir appliquer l'art. 4 du règlement, cette disposition ne permettant pas de nouvelles constructions mais conférant simplement certains droits aux bâtiments réalisés légalement.

b. Comme l'a indiqué le TAPI, l'abri incluant le four à pizza a été construit de manière illégale, dès lors qu'il n'a jamais été autorisé, raison pour laquelle cette construction devait être considérée comme une « nouvelle construction » dans le cadre de la requête d'autorisation APA/5_____/1. Selon le plan de site, l'aire d'implantation d'une construction nouvelle correspond à une petite partie de la parcelle n° 1'321 en bordure de la _____, à l'exclusion de tout autre périmètre à l'intérieur du plan de site. Or, la construction litigieuse n'a pas été érigée dans la zone dédiée aux nouvelles constructions selon l'art. 5 du règlement.

c. La question de savoir s'il s'agit d'une CDPI au sens de l'art. 6 du règlement peut souffrir de demeurer ouverte, dès lors que les préavis recueillis sont défavorables. Ils sont motivés et établis par des services spécialisés dont le SMS. Or, celui-ci a insisté sur la nécessaire démolition de l'abri de jardin.

Ceci est confirmé par le fait que le bâtiment litigieux contrevient à l'art. 1 du règlement. Le plan de site considère la construction litigieuse comme « autre bâtiment », signifiant que cette dernière est dénuée d'intérêt patrimonial. En effet,

le plan de site ne la désigne pas comme « bâtiment maintenu » selon l'art. 3 du règlement en raison de sa qualité architecturale, historique ou de son appartenance à un ensemble digne d'intérêt. Il n'apparaît pas improbable, comme estimé par le SMS, que la construction n'améliore pas les caractéristiques du site, mais au contraire, porte atteinte à ses qualités, alors que le but principal est de protéger le hameau de C_____, soit la préservation des constructions existantes ayant été érigées conformément à la loi et, plus largement, la protection des hameaux et non leur développement.

Enfin, le rapport d'examen du 13 janvier 2021 relatif à la 1^{ère} mise à jour du PDCn 2030 de l'ARE ainsi que l'approbation du 18 janvier 2021 confirment qu'aucune autorisation de construire ne peut être accordée dans le hameau de C_____ pour une nouvelle construction, telle que le bâtiment litigieux.

En considérant que l'abri litigieux s'inscrit parfaitement dans l'harmonie du hameau, le recourant ne fait que substituer sa propre appréciation à celle des spécialistes.

Au vu de ce qui précède et de la retenue que s'impose la chambre de céans lorsqu'il s'agit de tenir compte des circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation, la décision du département refusant la demande d'autorisation de construire un abri ainsi qu'un four à pizza au sein du hameau de C_____ est conforme au droit.

- 10) L'argument d'une violation de l'art. 24 LAT, soit que la construction de l'abri de jardin à l'emplacement actuel serait imposée par sa destination, notamment parce que le bâtiment permet d'entreposer le matériel et les appareils de jardin nécessaires à l'entretien de la parcelle de 7'000 m² ne résiste pas à l'examen. En effet, non seulement les photos font état d'un four à pizza, peu compatible avec l'entreposage des machines de jardin, mais il apparaît également peu probable, que le recourant utilise effectivement l'abri afin d'y entreposer des outils de jardin au vu notamment de leur absence sur les photographies produites ainsi que de l'espace disponible.
- 11) a. 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 pas 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 et les références citées).

Les critères de l'aptitude et de la subsidiarité sont particulièrement concernés lorsqu'un ordre de démolition pur et simple est envisagé. Ils impliquent en effet de déterminer si une – ou plusieurs – autres mesures administratives pourraient être préférées, le cas échéant en combinaison.

La proportionnalité au sens étroit implique une pesée des intérêts. C'est à ce titre que l'autorité renonce à ordonner la remise en conformité 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, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle. Le postulat selon lequel le respect du principe de la proportionnalité s'impose même envers un administré de mauvaise foi est relativisé, voire annihilé, par l'idée que le constructeur qui place l'autorité devant le fait accompli doit s'attendre à ce que cette dernière se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (Nicolas WISARD/Samuel BRÜCKNER/Milena PIREK, Les constructions « illicites », in Jean-Baptiste ZUFFEREY [éd.], Journées suisses du droit de la construction 2019, p. 218).

Donner de l'importance aux frais dans la pesée des intérêts impliquerait de protéger davantage les graves violations et mènerait à une forte et inadmissible relativisation du droit de la construction. C'est pourquoi il n'est habituellement pas accordé de poids particulier à l'aspect financier de la remise en état (Vincent JOBIN, Construire sans autorisation - Analyse des arrêts du Tribunal fédéral de 2010 à 2016, VLP-ASPAN, Février 1/2018, p. 16 et les références citées).

Dans la règle, l'intérêt public majeur à la préservation des zones agricoles et la distinction fondamentale entre espace bâti et non-bâti l'emporte (arrêt du Tribunal fédéral 1C_60/2021 du 27 juillet 2021 consid. 3.4.2 confirmant l'ATA/1304/2020 du 15 décembre 2020 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_233/2014 du 23 février 2015 consid. 4).

b. En l'espèce, le recourant procède à une analyse de la violation du principe de la proportionnalité, invoquant qu'une démolition de l'abri serait une mesure disproportionnée. Or, le litige porte en l'espèce sur le refus d'autorisation de construire du département, et non sur un éventuel ordre de remise en état, ce dernier devant faire l'objet d'une décision distincte du département, raison pour laquelle le grief de la violation du principe de la proportionnalité doit être écarté.

Le recourant fait en outre grand cas de l'ancienneté des aménagements. Quand bien même l'abri de jardin avait été construit il y a plus de vingt ans, la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle le droit des autorités au rétablissement de l'état conforme au droit s'éteint en principe après trente ans ne s'applique pas en l'espèce, dès lors que la construction litigieuse a été érigée il y a moins de trente ans.

Le grief sera écarté.

Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté.

- 12) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et il ne sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 28 avril 2022 par Monsieur A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 10 mars 2022 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de Monsieur A_____ ;

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 Me Olivia Berger, avocate du recourant, au Tribunal administratif de première instance ainsi, au département du territoire-oac, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial (ARE).

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Verniory, Mme Lauber, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

la présidente siégeant :

M. Mazza

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :