

Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}  
1A.10/2005/col

Arrêt du 13 juillet 2005  
Ire Cour de droit public

Composition  
MM. les Juges Féraud, Président,  
Aemisegger et Fonjallaz.  
Greffier: M. Parmelin.

Parties  
A. \_\_\_\_\_,  
recourant, représenté par Me Jean-Marie Faivre, avocat,

contre

les époux B. \_\_\_\_\_,  
intimés, représentés par Me Jean-Marc Siegrist, avocat,  
Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement de la République et canton de Genève, case postale 22, 1211 Genève 8,  
Tribunal administratif de la République et canton de Genève, case postale 1956, 1211 Genève 1.

Objet  
art. 24c LAT; agrandissement d'une maison individuelle en zone agricole,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif de la République et canton de Genève du  
23 novembre 2004.

Faits:

A.

Les époux B. \_\_\_\_\_ sont copropriétaires de la parcelle n° 10'567 du registre foncier de la commune de Confignon. Cette parcelle de 1'940 mètres carrés est située sur le versant est du coteau de Bernex, en aval du chemin de la Boule, en zone agricole. Elle accueille une villa familiale construite en 1970 et un garage. Un jardin d'hiver de 14 mètres carrés, doté d'une toiture et d'une fermeture en double vitrage isolant, a été réalisé sur la façade est de la villa, en exécution d'une autorisation de construire délivrée le 6 janvier 1988.

Le 23 novembre 1999, les époux B. \_\_\_\_\_ ont présenté une demande d'autorisation de construire visant à aménager deux chambres dans les combles de leur villa; ce projet impliquait une surélévation du toit de deux mètres et la création de cinq ouvertures en toiture. Le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement de la République et canton de Genève (ci-après: le Département) a délivré l'autorisation sollicitée le 21 février 2000. Cette décision a été successivement confirmée sur recours de voisins par la Commission cantonale de recours en matière de constructions et par le Tribunal administratif de la République et canton de Genève (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale). Statuant le 20 juin 2002 sur recours, le Tribunal fédéral a annulé l'arrêt rendu par cette autorité le 23 octobre 2001; il a estimé que les conditions de l'art. 24c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) n'étaient pas réunies, s'agissant aussi bien de la mesure de l'agrandissement, qui excédait le potentiel de 30% autorisé par l'art. 42 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), que de l'identité de la construction, qui n'était plus respectée par les travaux envisagés et la réalisation du jardin d'hiver.

B.

Le 27 février 2003, les époux B. \_\_\_\_\_ ont déposé une nouvelle demande d'autorisation de construire prévoyant une surélévation du toit de 1,50 mètre et la création de trois ouvertures en toiture pour permettre la création d'une chambre et d'une salle de bain dans les combles; ils ont également requis l'autorisation de démolir le jardin d'hiver. Par décisions du 24 juillet 2003, publiées le 30 juillet 2003 dans la Feuille d'avis officielle genevoise, le Département a délivré les autorisations

sollicitées.

Le 26 août 2003, le propriétaire voisin, A. \_\_\_\_\_, a recouru contre l'autorisation de construire délivrée aux époux B. \_\_\_\_\_ auprès de la Commission cantonale de recours en matière de constructions. Cette juridiction a rejeté le recours au terme d'une décision prise le 27 mai 2004, que le Tribunal administratif a confirmée par arrêt du 23 novembre 2004. La cour cantonale a estimé que les conditions posées à l'art. 42 al. 3 let. a et b OAT étaient respectées, que l'on calcule la surface habitable selon les principes posés à l'art. 77 al. 2 de la loi genevoise sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI) ou suivant les règles préconisées par l'Office fédéral du développement territorial dans ses recommandations. Elle a considéré au surplus que les travaux projetés ne modifiaient pas les éléments essentiels de l'identité du bâtiment et respectaient les exigences de l'art. 42 al. 1 OAT.

C.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, A. \_\_\_\_\_ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt ainsi que l'autorisation de construire délivrée aux époux B. \_\_\_\_\_ et de renvoyer la cause au Tribunal administratif pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure cantonale. A titre subsidiaire, il conclut au renvoi du dossier à la cour cantonale pour instruction complémentaire et nouvelle décision au sens des considérants. Il se plaint d'une violation de l'art. 24c LAT.

Le Tribunal administratif se réfère à son arrêt. Le Département conclut au rejet du recours. Les époux B. \_\_\_\_\_ proposent de le rejeter dans la mesure où il est recevable. Invité à se déterminer, l'Office fédéral du développement territorial conclut à l'admission du recours.

Tant les recourants que les intimés ont répliqué.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

La voie du recours de droit administratif est ouverte (art. 97 ss OJ en relation avec l'art. 34 al. 1 LAT) et les conditions légales de recevabilité sont incontestablement remplies, le recourant étant touché plus que quiconque par la modification et la surélévation du toit de la villa des intimés érigée en aval de sa propriété. Il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

2.

Le Tribunal fédéral applique d'office le droit fédéral sans être tenu par les motifs invoqués, mais il ne peut aller au-delà des conclusions des parties (art. 114 al. 1 OJ). Il peut ainsi admettre le recours pour d'autres raisons que celles avancées par le recourant ou, au contraire, confirmer la décision attaquée pour d'autres motifs que ceux retenus par la cour cantonale (ATF 130 I 312 consid. 1.2 p. 318; 130 III 707 consid. 3.1 p. 709/710). Il est cependant lié par les faits tels qu'ils ont été constatés par le Tribunal administratif, à moins qu'ils ne soient manifestement inexacts ou incomplets (art. 105 al. 2 OJ). Enfin, les photomontages et les plans versés au dossier sont suffisamment précis pour lui permettre de statuer en connaissance de cause sur l'application des art. 24c LAT et 42 OAT, de sorte qu'une inspection locale ne se justifie pas.

3.

La contestation concerne la transformation partielle d'un bâtiment situé dans la zone agricole. Une telle opération est sujette à autorisation en vertu du droit fédéral, laquelle est délivrée si la construction en cause est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 1 et al. 2 let. a LAT). Il est manifeste que cette condition n'est pas réalisée en l'espèce, s'agissant de travaux portant sur la surélévation de la toiture et l'aménagement des combles d'une villa qui n'est pas destinée au logement de personnes admises à résider en zone agricole (ATF 121 II 307 consid. 3b p. 310 et les arrêts cités). Le Tribunal administratif a estimé en revanche que ces travaux pouvaient être autorisés en application de l'art. 24c LAT.

3.1 Selon cette disposition, les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir, 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. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al. 2).

Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et aux installations sises hors de la zone à bâtir, qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone à la suite d'un changement de réglementation. La garantie de la situation acquise ne profite ainsi qu'aux constructions érigées ou transformées de manière conforme au droit matériel en vigueur à l'époque (art. 41 OAT; ATF 127 II 209 consid. 2c p. 212). La date déterminante est en principe celle du 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution qui a introduit expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non

bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 p. 398).

Selon l'art. 42 OAT, les constructions et installations pour lesquelles l'art. 24c LAT est applicable peuvent faire l'objet de modifications si l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique (al. 1). Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de la modification de la législation ou des plans d'aménagement (al. 2). 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. Elle n'est en tout cas plus respectée lorsque la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone est agrandie de plus de 30%, les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant comptant pour moitié (al. 3 let. a) ou lorsque la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone à l'intérieur ou à l'extérieur du volume bâti existant est agrandie de plus de 100 m<sup>2</sup> au total (al. 3 let. b).

3.2 L'art. 42 al. 3 OAT retient la surface utilisée pour un usage non conforme à la zone comme point de référence, s'agissant d'apprécier si un agrandissement est ou non mesuré au regard de l'art. 24c al. 2 LAT. Selon les recommandations de l'Office fédéral du développement territorial (Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en oeuvre, Berne 2001, chapitre I, ch. 2.4.4, p. 45), cette référence permet de préciser que la comparaison des surfaces ne se limite pas aux surfaces brutes de plancher, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral rendue sous l'empire de l'art. 24 al. 2 aLAT (ATF 112 Ib 94 consid. 3 p. 98). Ce qui est déterminant, c'est l'ampleur réelle de l'agrandissement, même si celui-ci consiste dans la réalisation de garages, de locaux de chauffage, de caves, de combles, etc. Cela ne signifie toutefois pas que les surfaces utilisées de manière non conforme à la zone peuvent être agrandies à volonté. Ainsi, la transformation de combles en locaux chauffés, dotés de fenêtres et par conséquent habitables est également à considérer comme un agrandissement dont les limites doivent respecter les conditions fixées à l'art. 42 al. 3 OAT.

Dans un arrêt du 7 juin 2005 (1A.289/2004 consid. 2.2.2), le Tribunal fédéral a approuvé cette interprétation, qu'il a tenue pour conforme à l'art. 24c al. 2 LAT. La surface à prendre en considération comprend ainsi non seulement la surface brute de plancher utile, mais également les surfaces annexes existantes, telles que les garages, les locaux de chauffage, les caves et les combles, qui sont reliés directement et par un lien fonctionnel au logement servant à un usage non conforme à l'affectation de la zone. En revanche, les surfaces qui ne sont pas systématiquement utilisées de manière contraire à l'affectation de la zone ne sont pas prises en compte dans la comparaison des surfaces. Il en va notamment ainsi des bâtiments d'exploitation agricole, dont l'utilisation pour y abriter des véhicules ou des chevaux peut être autorisée au-delà des limites fixées par l'art. 42 al. 3 OAT pour autant qu'elle ne s'accompagne pas de travaux de transformation ou d'agrandissement (DETEC/OFDT, op. cit., chapitre V, ch. 3.3, p. 9).

3.3 Le Tribunal administratif a estimé que le projet des époux B. \_\_\_\_\_ respectait les réquisits de l'art. 42 al. 3 OAT, que l'on calcule la surface habitable selon les prescriptions cantonales en la matière ou suivant les règles préconisées par l'Office fédéral du développement territorial dans ses recommandations.

L'art. 24c LAT, contrairement à l'art. 24 al. 2 aLAT, ne fait plus aucune réserve en faveur du droit cantonal. La faculté de transformer partiellement une construction ou une installation bénéficiant de la situation acquise relève ainsi exclusivement du droit fédéral (ATF 127 II 215 consid. 3b p. 219; arrêt 1A.190/2001 du 20 juin 2002, consid. 3, opposant les mêmes parties). Cela étant, il n'y a pas place pour une appréciation du caractère mesuré d'un agrandissement au sens de l'art. 24c LAT, qui serait fondée sur des règles cantonales; sous l'angle de l'ancien droit, la jurisprudence du Tribunal fédéral recourait déjà à la norme 514'420 des directives provisoires pour l'aménagement local, régional et national de l'Institut ORL-EPFZ (ci-après: la norme ORL) pour déterminer la surface brute de plancher utile, indépendamment d'éventuelles prescriptions cantonales contraires; les surfaces qui pouvaient servir à l'habitation étaient ainsi prises en compte, même si elles n'entraient pas dans le calcul de la surface habitable selon les règles de police des constructions (cf. arrêt 1A.32/1992 du 21 décembre 1992, consid. 3c, qui se réfère à l'ATF 112 Ib 94 consid. 3 p. 98). Aussi, les dispositions cantonales définissant la surface brute

de plancher utile pourraient tout au plus s'appliquer si elles étaient conformes aux principes évoqués dans la norme ORL, comme le prévoit l'Office fédéral du développement territorial dans ses recommandations (cf. chapitre V, annexe 1 p. 21). On relèvera au surplus que cette norme se borne à définir les surfaces qui doivent être prises en compte dans la surface brute de plancher utile. Elle ne donne en revanche aucune indication sur la manière dont il convient de calculer la surface brute de plancher utile au niveau des combles. Contrairement à ce que prétend le Département, cela ne signifie pas que les cantons disposeraient d'une marge de manoeuvre sur ce point. Au vu des solutions divergentes des cantons et des communes, des considérations tirées de l'égalité de

traitement entre propriétaires et de la sécurité juridique dans une matière qui relève exclusivement du droit fédéral militent en faveur d'une solution uniforme. Cela étant, la règle de l'art. 77 al. 2 LCI, qui commande de ne prendre en compte que pour moitié la surface habitable comprise entre 1,80 mètre et 2,40 mètres dans les pièces dont le plafond suit la pente de la toiture, n'entre pas en considération.

3.4 Dans le calcul des surfaces déterminantes au 1er juillet 1972 opéré suivant les recommandations de l'Office fédéral du développement territorial, la cour cantonale a tenu compte d'une surface brute de plancher utile de 66,6 mètres carrés au niveau du rez inférieur. Or, la surface totale du salon, de la salle à manger et de la cuisine est largement supérieure à ce chiffre et correspond aux 91,5 mètres carrés pris en considération dans le calcul de la surface habitable selon le droit cantonal. Il s'agit manifestement d'une erreur de plume qui doit être corrigée en ce sens. La surface du rez supérieur est de 96,2 mètres carrés, compte tenu du vide d'étage donnant sur le salon du rez inférieur. Les combles ne comportent en revanche aucune surface brute de plancher utile.

La surface brute de plancher utile après travaux reste la même au niveau du rez inférieur. Celle du rez supérieur également. La surface du tambour d'entrée, installé après le 1er juillet 1972 selon l'état de fait de l'arrêt attaqué, qui lie le Tribunal fédéral dans la mesure où il n'est pas manifestement inexact (art. 105 al. 2 OJ), est en effet imputable comme surface annexe supplémentaire et n'entre pas dans le calcul de la surface brute de plancher utile du rez supérieur, comme l'a retenu à tort la cour cantonale. Celle-ci a tenu compte d'une surface brute de plancher utile de 82,4 mètres carrés dans les combles, correspondant à la chambre et à la salle de bain prévues à ce niveau. En revanche, elle a comptabilisé la surface des combles pour moitié dans la comparaison des surfaces, en application de l'art. 42 al. 3 in fine OAT. Ce faisant, elle a perdu de vue que l'aménagement d'une chambre et d'une salle de bain à ce niveau n'est possible que moyennant une surélévation significative du toit de 1,50 mètre, de sorte que les travaux projetés se feraient au moins partiellement à l'extérieur du volume bâti existant. La surface brute de plancher utile supplémentaire au niveau des combles devait ainsi être prise en considération dans

son intégralité dans la comparaison des surfaces (cf. DETEC/OFDT, op. cit., chapitre V, ch. 3.3.2 point 3, p. 9/10). Si l'on tient compte de la surface habitable totale des combles à partir d'une hauteur d'un mètre conformément aux recommandations, l'agrandissement projeté excède le potentiel d'agrandissement de 30% autorisé par l'art. 42 al. 3 let. a OAT (cf. DETEC/OFDT, op. cit., chapitre V, annexe 1, p. 21). Il en irait de même si l'on prenait comme référence la surface des combles supérieure à 1,80 mètre.

Cela étant, l'augmentation de la surface brute de plancher utile dans les combles excède le potentiel d'agrandissement de 30% toléré par l'art. 42 al. 3 let. a OAT. Selon les chiffres retenus par le Tribunal administratif, après correction des erreurs de calcul, les intimés disposeraient encore d'une possibilité théorique d'extension de la surface brute de plancher utile d'environ 56 mètres carrés (soit 30% de 91,5 + 96,2 mètres carrés) leur permettant de respecter les exigences posées par cette disposition, pour autant que le jardin d'hiver soit supprimé.

3.5 La cour cantonale a considéré que l'identité de la construction était pour l'essentiel respectée par les travaux projetés et la suppression du jardin d'hiver. Cette question peut rester ouverte dès lors que le projet devra de toute manière être revu pour respecter les réquisits de l'art. 42 al. 3 let. a OAT. On se bornera à relever que l'aménagement de combles n'implique pas nécessairement une modification de l'identité de la construction incompatible avec l'art. 42 al. 1 OAT lorsqu'il ne conduit qu'à une légère surélévation du toit et qu'il n'implique pas d'ouvertures en toiture trop importantes (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, n. 37 ad art. 24, p. 296).

4.

Le projet des époux B. \_\_\_\_\_ ne saurait dès lors être autorisé au regard de l'art. 24c LAT. Le recours de A. \_\_\_\_\_ doit en conséquence être admis. Il convient d'annuler l'arrêt attaqué, de rejeter la demande d'autorisation de construire déposée le 27 février 2003 par les époux B. \_\_\_\_\_ et de renvoyer la cause au Tribunal administratif pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure cantonale. Conformément à l'art. 156 al. 1 OJ, un émoulement judiciaire doit être pris en charge par les intimés, qui succombent. Il sera réduit étant donné que le Département avait pris des conclusions similaires, mais que les frais de justice ne peuvent lui être imputés (art. 156 al. 2 OJ). Le recourant, qui a procédé avec l'assistance d'un avocat, a droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ); il se justifie de les mettre, à part égale, à la charge du canton de Genève et des époux B. \_\_\_\_\_.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est admis; l'arrêt du Tribunal administratif de la République et canton de Genève du 23 novembre 2004 est annulé et la demande d'autorisation de construire déposée par les époux B. \_\_\_\_\_ le 27 février 2003 est rejetée.

2.

L'affaire est renvoyée au Tribunal administratif de la République et canton de Genève pour nouvelle décision sur les frais et les dépens de la procédure cantonale.

3.

Un émolument judiciaire réduit de 1'500 fr. est mis à la charge des époux B. \_\_\_\_\_, solidairement entre eux.

4.

Une indemnité de 3'000 fr. à payer au recourant à titre de dépens est mise à la charge, à part égale, du canton de Genève, d'une part, et des époux B. \_\_\_\_\_, d'autre part, tous débiteurs solidaires.

5.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, au Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement et au Tribunal administratif de la République et canton de Genève, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 13 juillet 2005

Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: