

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.77/2003 /col

Arrêt du 18 juillet 2003
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Reeb et Féraud.
Greffier: M. Kurz.

Parties
Office fédéral du développement territorial,
3003 Berne,
recourant,

contre

M. _____,
intimé, représenté par Me Jean-Marc Siegrist, avocat, quai des Bergues 23, 1201 Genève,
Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du canton de Genève, rue David-
Dufour 5, case postale 22, 1211 Genève 8,
Tribunal administratif du canton de Genève, rue des Chaudronniers 3, 1204 Genève.

Objet
plantations d'agrément en zone agricole,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Genève du 17
décembre 2002.

Faits:

A.

M. _____ est propriétaire, depuis le mois de septembre 2000, des parcelles n° 2214 et 2215 du
cadastre communal de Presinge. D'une surface totale d'environ 4,2 ha, ces parcelles sont situées au
sud de la route de la Louvière, en zone agricole. La parcelle n° 2214, d'une surface de près de 4 ha,
comprend un hangar agricole. Enclavée au nord de celle-ci, la parcelle n° 2215, de 2000 m²,
supporte une maison d'habitation.

Le 20 juillet 2001, le Département genevois de l'aménagement, de l'équipement et du logement
(DAEL) constata qu'une piscine hors sol avait été installée près de la maison, ainsi qu'un réseau de
chemins. Après une entrevue sur place, le DAEL releva, le 31 août 2001, que la piscine avait été
enlevée, mais que diverses plantations avaient été effectuées, soit des oliviers disposés en colonne
à intervalles de 10 m, ainsi que des massifs d'essences diverses (chênes, érables, roseaux, laurels,
camélias et liquidambers). L'ensemble de ces plantations, d'une valeur de plusieurs centaines de
milliers de francs, ainsi que les chemins, constituaient un changement d'affectation et étaient soumis
à autorisation. Une demande devait être formée dans ce sens dans les trente jours.

B.

M. _____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif genevois, en contestant
que les aménagements réalisés soient soumis à une autorisation au sens tant de la loi cantonale sur
les constructions et installations diverses (LCI) que de la LAT. Il prétendait qu'un responsable du
service de l'agriculture lui avait assuré qu'une autorisation n'était pas nécessaire pour les plantations.
Par arrêt du 17 décembre 2002, le Tribunal administratif a partiellement admis le recours. Les
chemins aménagés correspondaient à un aménagement durable créé par l'homme; de la même
manière que des places de stationnement, ils constituaient des constructions au sens de la LCI ou
des art. 22 et 24a LAT. En revanche, les plantations litigieuses, même d'une certaine envergure, ne
pouvaient être assimilées à des constructions ou des installations, et n'étaient pas soumises à
autorisation.

C.

Par acte du 9 avril 2003, l'Office fédéral du développement territorial (ODT) forme un recours de droit
public par lequel il conclut à l'annulation de ce dernier arrêt en tant qu'il refuse de soumettre à
autorisation la totalité du parc d'agrément.

Le Tribunal administratif persiste dans les termes de son arrêt. L'intimé M. _____ conclut au rejet du recours. Le DAEL conclut à l'admission du recours, à l'annulation de l'arrêt attaqué et à ce que le dépôt d'une autorisation de construire soit exigé de l'intimé.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

1.1 Le recours de droit administratif est formé en temps utile contre un arrêt de dernière instance cantonale. L'ODT a qualité pour recourir par cette voie (art. 48 al. 4 OAT et 103 let. b OJ), en faisant valoir que le projet contesté aurait dû faire l'objet d'une autorisation de construire fondée sur les art. 22 et 24a LAT (art. 34 al. 1 LAT).

1.2 L'arrêt attaqué émanant d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris des règles essentielles de la procédure (art. 105 al. 2 OJ). Il n'est en revanche pas tenu par les motifs invoqués et peut appliquer d'office les dispositions du droit public de la Confédération dont le recourant ne se serait pas prévalu, ou que l'autorité cantonale aurait omis d'appliquer, pourvu qu'elles se rapportent à l'objet du litige (art. 114 al. 1 OJ; ATF 128 II 34 consid. 1c p. 37 et les arrêts cités).

2.

La question des cheminements n'est plus litigieuse à ce stade, la cour cantonale ayant admis qu'il s'agissait d'aménagements soumis à autorisation. Le recours porte uniquement sur la question des plantations effectuées par l'intimé.

2.1 Pour la cour cantonale, même si le jardin paysager aménagé par le recourant est d'une certaine envergure, la plantation d'arbres ne pourrait être assimilée à une construction ou une installation; la croissance des végétaux ne nécessiterait aucune intervention humaine, et il n'y aurait guère de différence, dans le résultat, selon que l'on laisse pousser la végétation sans intervenir, que l'on plante des graines ou que, comme en l'espèce, on transplante des arbres. Dans tous les cas traités par la jurisprudence, il y aurait une transformation du terrain, en l'espèce inexistante. Il n'y aurait donc pas de base légale, ni dans la LCI ni dans la LAT, pour permettre l'atteinte au droit de propriété que constituerait l'exigence d'une autorisation.

2.2 Pour l'office recourant et le DAEL, le critère déterminant serait l'impact sur l'aménagement et la nécessité d'un contrôle par la collectivité ou les voisins. En l'occurrence, il s'agirait d'un jardin, voire d'un parc d'agrément sur une très grande surface (3,8 hectares, dont 2,5 en plantations), définitivement soustraite à une exploitation agricole. Le propriétaire aurait investi plusieurs centaines de milliers de francs dans les plantations; d'ici quelques années, celles-ci modifieront considérablement l'espace, et pourront même avoir des incidences sur l'environnement ou les exploitations agricoles environnantes. L'aménagement litigieux pourrait aussi avoir comme conséquence une diminution des surfaces d'assolement définies par le canton, et pourrait nuire au remaniement parcellaire en cours d'achèvement.

2.3 L'intimé relève que l'aménagement litigieux de la parcelle n° 2214 consiste, d'une part, en une plantation d'oliviers "en colonne" - à intervalle de 10 m -, au nord de la parcelle, et, d'autre part, en diverses plantations en cercle, au centre de la parcelle, constituées d'espèces mélangées plus ou moins rares. Pour plus d'un hectare, la partie sud-est de la parcelle est prêtée à un agriculteur. Les plantations n'ont donné lieu à aucun mouvement de terre, les chemins ayant été supprimés. Il n'y aurait aucun impact sur l'environnement et l'infrastructure. L'intimé admet avoir effectué des investissements importants, mais soutient que le même résultat aurait été obtenu en laissant la nature "repandre ses droits". Les parcelles n'étaient ni cultivées, ni entretenues depuis plusieurs années. Les arguments relatifs aux surfaces d'assolement et au remaniement parcellaire - qui ne concerne pas les parcelles du recourant -, seraient sans pertinence.

3.

Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente.

3.1 Si la notion de construction ou d'installation n'est pas définie dans la loi, elle a fait l'objet de nombreuses précisions jurisprudentielles. Sont ainsi considérés comme des constructions ou installations, tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol par le fait qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'ils ont des effets sur l'équipement ou qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement (cf. les nombreux exemples cités par Ruch, Commentaire LAT ad art. 22 n° 24, et par Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001 n° 491 ss). Une autorisation est ainsi nécessaire non seulement pour les constructions proprement dites, mais aussi pour les simples modifications du terrain, si elles sont importantes, telles que l'exploitation d'une gravière, l'aménagement d'un terrain de golf ou le remblai d'une place de dépôt. La modification du terrain par nivellement, excavation ou comblement n'est d'ailleurs pas seule déterminante pour l'assujettissement à la procédure d'autorisation; celui-ci dépend surtout de l'importance globale du

projet, du point de vue de l'aménagement du territoire. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux diverses réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, cet aménagement entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 119 Ib 222 consid. 3a p. 227; voir aussi ATF 123 II 256 consid. 3 p. 259, 120 Ib 379 consid. 3c p. 383/384).

3.2 L'assujettissement a ainsi été admis pour divers travaux de remblayage ou de creusement (arrêt du 2 mai 2001 publié in Pra 2001 126 753 et la jurisprudence citée), mais aussi en l'absence de toute modification de terrain, lorsque le projet a une incidence sur l'affectation du sol. Il peut s'agir d'un impact esthétique, par effet de contraste sur l'environnement; tel est le cas des clôtures et barrières hors de la zone à bâtir (ATF 118 Ib 49). L'impact sur l'environnement est aussi déterminant, comme dans le cas de la création d'une piste d'atterrissage pour parapentes (ATF 119 Ib 222) ou d'un parcours de golf (arrêt du 21 juillet 1994 dans la cause Grimisuat).

3.3 En l'espèce, les plantations réalisées par le recourant ne sauraient être considérées comme des constructions, au sens ordinaire de bâtiments (cf. Ruch, op. cit. n° 27 in fine); il n'est en revanche pas exclu qu'elles puissent être assimilées à des installations, au même titre que les modifications apportées au terrain ou au paysage (clôtures, barrières, etc.). Contrairement au cas du terrain laissé à l'abandon, où la végétation s'installe peu à peu, la plantation d'arbres pourrait, selon les cas, impliquer une modification brutale du paysage, par la main de l'homme, par nature durable et rattachée au sol. Cette question ne peut être résolue de manière théorique: il y a lieu de s'interroger sur l'impact concret que peut avoir ce genre de plantations sur l'affectation du sol, et, en particulier, sur l'esthétique du paysage. Cela dépend notamment de l'importance et du type de plantations, de leur surface, de leur densité et de leur agencement, ainsi que de leur situation dans l'environnement existant. Comme le relève l'office recourant, un agrandissement modeste du jardin, par la plantation de quelques arbres dans l'environnement proche de la maison d'habitation, pourrait échapper à l'assujettissement. En revanche, la création d'un véritable parc paysager d'une certaine étendue, sur une surface auparavant libre de toute plantation, comporte un impact important sur le paysage, ainsi qu'un changement d'affectation: le caractère d'agrément deviendrait alors prépondérant et exclurait, en tout cas durablement, toute exploitation agricole.

3.4 En l'état, comme paraît l'admettre incidemment l'ODT, l'arrêt cantonal ne comporte pas suffisamment d'indications pour permettre de trancher définitivement la question. Les dimensions exactes, la nature et la disposition des plantations ne ressortent pas de l'arrêt attaqué, et ne figurent sur aucun plan. L'intimé admet que les plantations débordent largement de la parcelle 2215 sur la parcelle 2214, et ne se limiteraient donc pas à l'entourage immédiat des bâtiments. Il conteste toutefois la qualification de "parc d'agrément", estimant n'avoir réalisé que quelques "arrangements boisés". L'office recourant évoque une surface d'environ 2,5 hectares, ce qui paraît considérable, mais n'est nullement confirmé dans le dossier. Les photographies ne permettent pas non plus de se faire une idée précise de la situation et de l'impact des plantations. Par ailleurs, selon une lettre de l'ODT au DAEL, une évolution en surface de forêt serait possible, selon le taux de boisement; sous nos climats, la réutilisation agricole de surfaces forestières ne serait pas satisfaisante. Du point de vue d'un possible changement d'affectation, cette question de fait doit elle aussi être résolue. A défaut de constatations suffisantes des éléments de fait pertinents, le Tribunal fédéral n'est pas en mesure de se prononcer lui-même sur le fond (art. 114 al. 2 OJ).

4.

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être admis au sens des considérants. L'arrêt attaqué est annulé et la cause est renvoyée au Tribunal administratif pour nouvelle décision, après complément d'instruction dans le sens du considérant 3.4 ci-dessus. Compte tenu de l'issue de la cause, il n'y a pas lieu de percevoir d'émolument judiciaire, ni d'allouer de dépens.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est admis, l'arrêt attaqué est annulé et la cause est renvoyée au Tribunal administratif du canton de Genève pour nouvelle décision, après complément d'instruction dans le sens du consid. 3.4.

2.

Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire ni alloué de dépens.

3.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties, au Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement et au Tribunal administratif du canton de Genève.

Lausanne, le 18 juillet 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: