

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.251/2005/col

Arrêt du 25 octobre 2005
Ire Cour de droit public

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

Parties
A. _____,
recourant, représenté par Me Roger Mock, avocat,

contre

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
refus d'autoriser l'aménagement d'un garage automobile, de places de lavage et d'un parking en zone agricole; ordre de remise en état des lieux,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif de la République et canton de Genève du
16 août 2005.

Faits:

A.
A. _____ est propriétaire de la parcelle n° 5111 du cadastre de la Commune d'Anières, au n° 345 de la route de Thonon, sur laquelle il exploite une station-service, un garage, deux places de lavage, un magasin d'articles automobiles et un parc de véhicules d'occasion. En août 2003, il a acquis la parcelle n° 5090, sise de l'autre côté de la route de Thonon. D'une surface de 1'995 mètres carrés, cette parcelle est classée en zone agricole et fait partie des surfaces d'assolement du canton de Genève.

Le 15 septembre 2003, un inspecteur de la police cantonale des constructions a constaté que des travaux visant à aménager une aire de stationnement pour l'exposition et la vente de véhicules d'occasion avaient été entrepris sans autorisation sur la parcelle n° 5090. Il a ordonné l'arrêt immédiat des travaux et exigé le dépôt d'une requête en autorisation de construire. Cet ordre a été confirmé par écrit le 19 septembre 2003 par le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement de la République et canton de Genève (ci-après: le Département), puis réitéré le 9 octobre 2003. A. _____ ayant malgré tout poursuivi les travaux, le Département lui a infligé une amende administrative de 10'000 fr. au terme d'une décision prise le 4 novembre 2003. A. _____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif de la République et canton de Genève (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale).

Le 12 novembre 2003, A. _____ a requis l'autorisation de réaliser sur la parcelle n° 5090 un garage automobile, quatre places de lavage et un parking. Ce projet a suscité les préavis défavorables de la Commune d'Anières et du Service cantonal de l'agriculture. Par décision du 1er juillet 2004, le Département a refusé l'autorisation sollicitée au motif que le projet n'était pas conforme aux art. 16a, 22 et 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), à l'art. 34 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), à l'art. 20 de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) et à l'art. 11 al. 2 de la loi cantonale sur les routes; par décision du même jour, il a ordonné l'évacuation de tous les aménagements réalisés sans autorisation et le rétablissement de la parcelle n° 5090 dans son état antérieur dans un délai de 90 jours. A. _____ a recouru contre la première de ces décisions auprès de la Commission cantonale de recours instituée par la loi sur les constructions et les installations

diverses (ci-après, la Commission cantonale de recours) et contre la seconde auprès du Tribunal administratif.

Par décision du 4 janvier 2005, la Commission cantonale de recours a rejeté le recours de A. _____ . Ce dernier a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif.

Statuant par arrêt du 16 août 2005, cette autorité a rejeté les recours dont elle était saisie après les avoir joints. Elle a considéré que les installations projetées n'étaient pas conformes à l'affectation agricole de la zone et qu'elles ne pouvaient bénéficier d'une dérogation fondée sur les art. 24 LAT et 27 LaLAT; elle a confirmé l'ordre d'évacuation et de remise en état des lieux dans un délai de 90 jours; enfin, elle a retenu que l'amende était fondée dans son principe et mesurée dans sa quotité.

B.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, A. _____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt ainsi que les décisions du Département des 4 novembre 2003 et 1er juillet 2004, de l'autoriser à réaliser l'aménagement du garage automobile avec places de lavage et parking faisant l'objet de la requête en autorisation de construire déposée le 12 novembre 2003, le cas échéant, de retourner le dossier au Département afin qu'il délivre l'autorisation de construire sollicitée.

Il n'a pas été demandé de réponses.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

En vertu de l'art. 34 al. 1 LAT, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance à propos de la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir et sur des demandes de dérogation selon les art. 24 à 24d LAT; il en va de même des décisions qui confirment la démolition d'une construction réalisée sans autorisation, alors qu'une dérogation selon l'art. 24 LAT aurait été requise, qu'elles se fondent directement sur cette disposition (cf. ATF 129 II 321 consid. 1.1 p. 324) ou sur une norme du droit cantonal (cf. ATF 118 Ib 234 consid. 1b p. 237).

En tant que requérant débouté de l'autorisation de construire et destinataire de l'ordre de remise en état, le recourant a qualité pour recourir en application de l'art. 103 let. a OJ (ATF 129 II 321 consid. 1.1 p. 324). Les autres conditions de recevabilité du recours de droit administratif sont au surplus réalisées, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

2.

Le recourant reproche au Tribunal administratif d'avoir statué sans avoir procédé à une inspection locale. Cette mesure d'instruction lui aurait permis de constater que l'aménagement d'un garage automobile avec places de lavage et d'un parking s'inscrivait parfaitement dans le contexte de l'endroit.

2.1 Selon la jurisprudence, le droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. comprend pour les justiciables notamment le droit d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 126 I 15 consid. 2a/aa p. 16 et les arrêts cités). Le droit d'être entendu ne peut être exercé que sur les éléments qui sont déterminants pour décider de l'issue du litige. Il est ainsi possible de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes lorsque le fait à établir est sans importance pour la solution du cas, qu'il résulte déjà de constatations ressortant du dossier ou lorsque le moyen de preuve avancé est impropre à fournir les éclaircissements nécessaires. Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 428; 125 I 127 consid. 6c/cc in fine p. 135, 417 consid. 7b p. 430). Ces principes s'appliquent également à la tenue d'une inspection locale, en l'absence d'une

disposition cantonale qui imposerait une telle mesure d'instruction (ATF 120 Ib 224 consid. 2b p. 229; 112 la 198 consid. 2b p. 202).

2.2 En l'occurrence, l'état des lieux ressort de manière suffisante du dossier et, en particulier, de la lettre que le recourant a adressée le 30 mars 2004 au Département et qui décrit, photos à l'appui, l'état parcellaire, les constructions existantes et les surfaces d'assolement. Une inspection locale n'était donc pas nécessaire pour statuer sur le recours formé par A. _____ contre le refus opposé à sa requête en autorisation de construire. Par ailleurs, la cour cantonale disposait d'un dossier photographique des travaux entrepris sans autorisation sur la parcelle n° 5090 établi par le Département qui lui permettait de statuer en toute connaissance de cause sur le recours interjeté contre l'ordre d'évacuation et de remise en état des lieux. Elle n'a donc pas fait preuve d'arbitraire en admettant que la tenue d'une audience sur place était superflue. Pour les mêmes raisons, une inspection locale dans le cadre de la présente procédure ne se justifie pas.

3.

Le recourant conteste tout d'abord le refus de lui octroyer l'autorisation de construire sollicitée. Or, la

parcelle n° 5090 est sise en zone agricole et aucun élément au dossier ne permet de retenir qu'elle ne se prêterait pas à une utilisation conforme à sa destination. Son insertion dans les surfaces d'assolement imposait son classement en zone agricole en vertu de l'art. 30 al. 1 OAT. Le recourant critique ainsi en vain l'affectation de sa parcelle en zone agricole. De même, il ne peut se prévaloir d'un droit acquis à l'octroi d'une autorisation de construire qui résulterait de l'acte de vente passé en août 2003 avec le précédent propriétaire. La mention inscrite au registre foncier le 11 août 1966 suivant laquelle "la parcelle servira entièrement ou pour une partie importante à l'exploitation d'une station-service par la station BP" a été radiée; en outre, le recourant n'envisage nullement d'ériger une station-service, mais un garage automobile, des places de lavage et un parking. Pour le surplus, A. _____ ne conteste pas que ces installations ne sont pas conformes à la destination de la zone agricole dans laquelle elles s'implanteraient et qu'elles nécessiteraient de ce fait une autorisation exceptionnelle au sens de

l'art. 24 LAT (cf. arrêt 1A.247/1997 du 15 janvier 1998 consid. 2 paru à la RDAF 1998 I 160). Les ouvrages projetés ne sont nullement imposés par leur destination en dehors de la zone à bâtir, de sorte qu'une autorisation dérogatoire fondée sur l'art. 24 LAT n'est pas envisageable. Enfin, le recourant se réfère en vain aux autres installations non conformes à la zone réalisées sur les parcelles avoisinantes, le long de la route de Thonon. Il n'est en effet nullement établi que ces installations auraient été réalisées de manière illégale. Au demeurant, à supposer que tel soit le cas, le recourant ne pourrait de toute manière rien en tirer en sa faveur, car le principe de la légalité prévaut sur celui de l'égalité de traitement (cf. ATF 125 II 152 consid. 5 p. 166).

La cour cantonale n'a donc pas violé le droit fédéral en refusant de délivrer l'autorisation de construire sollicitée.

4.

Le recourant s'en prend également à l'ordre de remise en état des lieux qui lui a été signifié.

4.1 Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 la 216 consid. 4b p. 218). L'autorité doit renoncer à une telle mesure 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 (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255).

4.2 Le recourant ne saurait se prévaloir de sa bonne foi. Il n'ignorait en effet pas que la parcelle n° 5090 était classée en zone agricole. Il a par ailleurs poursuivi les travaux d'aménagement malgré les ordres d'interruption immédiate que l'inspecteur de la police cantonale des constructions, puis le Département lui ont signifié. 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 (cf. ATF 115 Ib 148 consid. 5c p. 151). Il l'emporte sur l'intérêt privé purement financier du recourant à s'opposer au rétablissement d'une situation conforme au droit. Ce dernier ne prétend d'ailleurs pas que les frais de remise en état seraient excessifs et feraient obstacle à une telle mesure. Enfin, si la Commune d'Anières envisageait de créer une zone artisanale le long de la route de Thonon incluant la parcelle du recourant dans son projet de plan directeur communal, cette proposition n'a pas reçu l'aval de la Commission d'urbanisme et de la Commission des monuments, de la nature et des sites dans la mesure où elle

allait à l'encontre du plan directeur cantonal. Les perspectives que la parcelle litigieuse puisse être légalement affectée à court ou moyen terme en zone artisanale ne sont donc en l'état pas établies à satisfaction de droit et n'avaient pas à être prises en considération dans l'application du principe de proportionnalité.

Le recours est donc également mal fondé en tant qu'il porte sur l'ordre de remise en état des lieux.

5.

Le recourant conclut enfin à l'annulation de la décision du Département du 4 novembre 2003, qui lui inflige une amende administrative de 10'000 fr. Comme le relève à juste titre la cour cantonale, A. _____ a non seulement entrepris sans droit des travaux d'aménagement de la parcelle n° 5090, mais il les a poursuivis en dépit de deux ordres d'arrêt de chantier. Il ne fait valoir aucun élément susceptible d'expliquer son comportement. Le montant de l'amende n'est pas arbitraire au regard de la faute commise et du maximum admis, fixé à 60'000 fr. (cf. art. 137 al. 1 de la loi genevoise sur les constructions et les installations diverses). Sur ce point également, l'arrêt attaqué échappe à toute critique.

6.

Le recours doit par conséquent être rejeté, ce qui rend sans objet la demande d'effet suspensif. Les frais du présent arrêt doivent être mis à la charge du recourant qui succombe (art. 156 al. 1 OJ).

Par ces motifs, vu l'art. 36a OJ, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, 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 25 octobre 2005

Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: