Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.105/2002 /dxc

Arrêt du 19 mars 2003
Ire Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Fonjallaz et Pont Veuthey, Juge suppléante.
Greffier: M. Jomini.

Parties
Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement de la République et canton de Genève, 1211 Genève 8,
recourant,

contre

A._____ et B._____,
intimés,
Commune d'Hermance, rue de l'Eglise 1,
1248 Hermance, partie intéressée,
Tribunal administratif de la République et canton de Genève, rue des Chaudronniers 3, 1204 Genève.

Objet
autorisation de construire hors de la zone à bâtir,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif de la République et canton de Genève
du 26 mars 2002.

Faits:
A.
B._____ est propriétaire de la parcelle n°1588 du registre foncier, sur le territoire de la commune d'Hermance, dans la zone agricole. Sur ce bien-fonds se trouve un bâtiment actuellement désaffecté, après avoir été utilisé comme poulailler puis comme atelier de carrosserie (bâtiment n°345).

B._____ est encore propriétaire, avec ses soeurs, de plusieurs vergers. Son épouse A._____ est arboricultrice et elle exploite depuis quelques années les vergers; elle cultive des fruits qu'elle vend essentiellement au détail sur le lieu de l'exploitation.

Les époux A._____ et B._____ et leurs trois enfants habitent actuellement le hameau de Chevrens, sur le territoire de la commune d'Anières, non loin de l'exploitation arboricole. B._____ est maître de pratique dans une école d'horticulture maraîchère.
B.
Les époux A._____ et B._____ ont déposé le 14 décembre 1994 devant le Département des travaux publics et de l'énergie de la République et canton de Genève (actuellement: Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement; ci-après: le département cantonal) une demande d'autorisation de construire définitive en vue de la "transformation et [de l']agrandissement du bâtiment n°345 en habitation". Il était prévu d'aménager l'habitation en surélevant la toiture de ce bâtiment. Après qu'un préavis défavorable avait été donné

par un service de l'administration cantonale, les époux A._____ et B._____ ont modifié leur projet et déposé, le 11 janvier 1999, une demande complémentaire. Le volume de l'habitation était réduit (passant de huit à sept pièces) et s'inscrivait dans le volume du bâtiment existant.

Le 17 novembre 1999, le département cantonal a refusé l'autorisation de construire en considérant que la réalisation du projet de transformation et de réhabilitation d'un bâtiment en habitation n'était pas conforme à la destination ordinaire de la zone agricole, dès lors que les requérants habitaient à proximité de l'exploitation arboricole et qu'une présence permanente à cet endroit n'était pas nécessaire. Le département a ajouté que les conditions à l'octroi d'une dérogation n'étaient pas réalisées.

C.

Les époux A._____ et B._____ ont recouru contre cette décision auprès de la Commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après: la commission de recours), laquelle a rejeté leurs conclusions par un prononcé du 15 décembre 2000.

D.

Les époux A._____ et B._____ ont recouru contre la décision de la commission de recours auprès du Tribunal administratif cantonal. Celui-ci a statué par un arrêt rendu le 26 mars 2002. Il a admis le recours, annulé la décision attaquée et invité le département cantonal à délivrer l'autorisation demandée. Il a considéré en substance que l'habitation projetée en zone agricole était à cet endroit imposée par sa destination, ce qui justifiait une dérogation fondée sur l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700); il a également retenu que le projet tombait sous le coup de l'art. 26A al. 2 de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LALAT), qui permet à certaines conditions la transformation et le changement d'affectation d'un bâtiment d'exploitation agricole existant hors des zones à bâtir. L'arrêt a été rendu sans frais ni dépens.

E.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, le département cantonal demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif et de confirmer la décision de la commission de recours ainsi que sa propre décision de refus de l'autorisation. Il dénonce une violation des art. 24 ss LAT et une constatation incomplète des faits pertinents.

Les époux A._____ et B._____, intimés, ont déposé une réponse dont il ressort qu'ils concluent au rejet du recours.

La commune d'Hermance (partie intéressée) n'a pas répondu au recours.

Le Tribunal administratif s'en remet à justice.

L'Office fédéral du développement territorial a été invité à donner son avis, conformément à l'art. 110 al. 2 OJ. Il propose l'admission du recours. Les intimés se sont déterminés par écrit au sujet de cet avis.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

La contestation porte sur une autorisation de construire au sens de l'art. 22 LAT. Selon l'art. 34 al. 1 LAT, le recours de droit administratif, régi par les art. 97 ss OJ, est alors recevable si la décision attaquée, prise en dernière instance cantonale, porte "sur la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir", ou encore "sur des demandes de dérogation en vertu des art. 24 à 24d [LAT]". Ces conditions sont réunies en l'espèce. En pareil cas, les cantons ont qualité pour recourir (art. 34 al. 2 LAT, en relation avec l'art. 103 let. c OJ). Les autres exigences légales pour la recevabilité du recours de droit administratif sont manifestement remplies et il y a lieu d'entrer en matière.

2.

Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif a considéré que la demande d'autorisation de construire du 14 décembre 1994 avait un double objet: la réalisation de locaux d'habitation dans une partie du bâtiment litigieux, d'une part, et la réaffectation de l'autre partie de ce bâtiment en local d'entreposage, de triage et de vente des récoltes, d'autre part. S'agissant de ce dernier local, il a admis sa conformité à l'affectation de la zone agricole,

cette transformation devant dès lors être autorisée sur la base des règles générales, sans qu'une dérogation ne soit requise (art. 22 al. 2 LAT).

Il ressort cependant du dossier que la contestation a porté, en première instance cantonale de recours, exclusivement sur la création d'un logement. On pouvait du reste déduire du libellé de la demande d'autorisation de construire que le projet des intimés n'avait pas d'autre but. De même, dans le recours de droit administratif, seule l'habitation est dénoncée comme contraire au droit fédéral. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'étendre l'objet de la contestation. Il incombe donc uniquement au Tribunal fédéral de contrôler si c'est à bon droit que le Tribunal administratif a ordonné au département cantonal d'autoriser la création d'un logement.
3.
Le recourant reproche au Tribunal administratif d'avoir admis, dans le cas particulier, la réalisation des conditions de l'art. 24 LAT, alors que le droit fédéral ne permet pas l'octroi d'une dérogation pour la création d'un logement, en zone agricole, destiné au personnel d'une exploitation horticole ou arboricole.
3.1 Le Tribunal administratif s'est prononcé en premier lieu sur la conformité du projet à l'affectation de la zone agricole. Il s'est fondé sur l'art. 16a LAT, en vigueur depuis le 1er septembre 2000, qui définit cette conformité. Le projet ne répondant pas à cette définition, il a examiné en second lieu les conditions d'une dérogation au sens de l'art. 24 LAT dans sa nouvelle teneur, depuis le 1er septembre 2000 également.
3.2 Aux termes de l'art. 16a al. 1 LAT, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. L'art. 34 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) précise la portée de l'art. 16a LAT en ce qui concerne les constructions destinées à l'habitation de l'exploitant: elles ne sont conformes à l'affectation de la zone agricole que si le logement est indispensable à l'entreprise agricole. D'après l'arrêt attaqué, l'habitation projetée ne répond pas à cette définition car la présence permanente de l'exploitant sur ses terres, à proximité des arbres fruitiers, n'est pas nécessaire. Cette application du droit fédéral n'est pas critiquable. Elle correspond à la jurisprudence rendue sur la base de l'ancien art. 16 LAT (cf. ATF 125 III 175 consid. 2b p. 178; 121 II 307 consid. 3b p. 310), les exigences du droit fédéral relatives aux habitations en zone agricole n'ayant pour l'essentiel pas été modifiées par le nouveau droit (cf. arrêt 1A.19/2001 du 22 août 2001 in: ZBl 103/2002 p. 582, consid. 3b). Le fait que, dans une exploitation agricole ou horticole, les locaux destinés à la préparation, au stockage ou à la vente directe des produits de l'entreprise, puissent désormais être considérés comme conformes à l'affectation de la zone agricole (cf. art. 34 al. 2 OAT) ne signifie pas que les personnes s'adonnant à ces activités doivent pouvoir de plus résider dans des bâtiments au centre de l'exploitation.
3.3 A propos de la vente directe des fruits, le Tribunal administratif a considéré qu'elle était indispensable à la pérennité de l'exploitation. Si les intimés doivent résider hors de la zone agricole, cette activité est rendue beaucoup plus difficile; cela a une incidence sensible sur le chiffre d'affaires de leur entreprise, quand bien même sa survie financière à long terme ne serait pas compromise. Il s'ensuit, pour le Tribunal administratif, que les deux conditions posées par l'art. 24 LAT pour une autorisation exceptionnelle (en dérogation à l'exigence de conformité à l'affectation de la zone, selon l'art. 22 al. 2 let. a LAT) sont satisfaites: l'implantation des locaux d'habitation hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b).
Le recourant critique cette application de l'art. 24 LAT car l'aménagement d'un logement dans les locaux de l'exploitation agricole est selon lui motivé par des raisons de convenances personnelle et financière alors qu'il faut des raisons objectives pour octroyer une telle dérogation.

Pour respecter les exigences découlant de l'art. 24 let. a LAT, la construction doit être adaptée aux besoins qu'elle est censée satisfaire et ne pouvoir remplir son rôle que si elle est réalisée à l'endroit prévu: une nécessité particulière, tenant à la technique, à l'exploitation ou à la nature du sol, doit exiger de construire à cet endroit et selon les dimensions projetées; seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion des préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (ATF 129 II 63 consid. 3.1 p. 68 et les arrêts cités). D'après la jurisprudence, s'agissant de constructions ou d'installations d'une exploitation agricole, les conditions découlant d'une part de l'art. 16a LAT - le critère de la nécessité (cf. supra, consid. 3.2) - et d'autre part de l'art. 24 let. a LAT, qui a la même teneur que l'ancien art. 24 al. 1 let. a LAT - l'implantation imposée par la destination -, ont pour l'essentiel la même portée ou la même signification (ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281; 122 II 160 consid. 3a p. 162; 121 II 307 consid. 3b p. 310). Il s'ensuit que le logement litigieux, non

conforme à l'affectation de la zone, ne peut pas non plus être autorisé sur la base de l'art. 24 LAT. Il est vrai que la
solution envisagée par les intimés présenterait des avantages pour la gestion de leur entreprise et leur vie de famille, l'exploitante pouvant rapidement rejoindre son habitation quand sa présence n'est requise ni dans les vergers ni dans les locaux de stockage ou de vente, ce qui favoriserait des horaires de vente plus larges correspondant mieux aux désirs de certains clients. On ne saurait cependant en déduire, comme cela a déjà été exposé (supra, consid. 3.2), que la création de locaux d'habitation est objectivement indispensable pour l'exploitation arboricole, d'autant plus que les intimés résident actuellement à proximité de leurs vergers. La récente révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (nouveaux art. 16 ss et 24 ss LAT) n'a en définitive pas assoupli les conditions très restrictives auxquelles est soumise en zone agricole la construction d'un logement pour l'exploitant d'une entreprise agricole ou horticole. Puisque le Tribunal administratif a admis en l'espèce à tort un cas d'application de l'art. 24 LAT, le grief de violation de cette norme du droit fédéral est fondé.
4.
Le recourant critique encore la seconde motivation du Tribunal administratif, qui a considéré que la transformation partielle du bâtiment litigieux en habitation pouvait être autorisée sur la base de l'art. 26A al. 2 LALAT.
4.1 L'art. 26A LALAT est intitulé "Constructions existantes hors des zones à bâtir". Aux termes de son al. 1, "le département peut, en application de l'article 24, alinéa 2, de la loi fédérale, autoriser la rénovation de constructions ou d'installations, leur transformation partielle ou leur reconstruction (...)". L'art. 26A al. 2 LALAT, sous le titre "Bâtiments agricoles", est ainsi libellé:
A l'effet d'y aménager un ou plusieurs logements, le département peut, en particulier, autoriser la transformation et le changement d'affectation d'un bâtiment d'exploitation agricole, pour autant:
a) que ce bâtiment soit déjà partiellement ou totalement désaffecté;
b) qu'il n'en résulte pas d'inconvénient pour la salubrité des habitations;
c) que ce changement d'affectation ne lèse aucun intérêt prépondérant de l'agriculture.
Selon l'arrêt attaqué, le bâtiment litigieux est désaffecté, les conditions de salubrité de l'habitation prévue ne prêtent pas à contestation et aucun intérêt prépondérant de l'agriculture ne s'oppose au projet. Les trois conditions de l'art. 26A al. 2 LALAT serait ainsi satisfaites et l'autorisation respecterait en outre l'esprit de cette disposition, adoptée afin d'éviter que des bâtiments agricoles abandonnés ne tombent en ruine, faute d'utilisation, et ne nuisent au paysage.
4.2 L'art. 26A LALAT se réfère à l'ancien art. 24 al. 2 LAT, abrogé le 1er septembre 2000. Cette disposition définissait les conditions auxquelles le droit cantonal pouvait autoriser la rénovation, la transformation partielle ou la reconstruction d'un bâtiment existant non conforme à l'affectation de la zone agricole, pour autant que ces travaux fussent compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. Si ces conditions n'étaient pas remplies, par exemple parce que les travaux consistaient en une transformation trop importante, ou un changement complet d'affectation du bâtiment, l'application de l'ancien art. 24 al. 1 LAT pouvait alors entrer en considération.

Le nouveau droit fait également la distinction, en matière d'exceptions hors de la zone à bâtir, entre les nouvelles constructions et les transformations. Le nouvel art. 24 LAT reprend les principes auparavant énoncés à l'art. 24 al. 1 LAT, des règles complémentaires étant prévues pour les changements d'affectation (voir les nouveaux art. 24a, 24d et 37a LAT - cf. infra). Quant à la règle correspondant à l'ancien art. 24 al. 2 LAT, elle figure désormais à l'art. 24c al. 2 LAT. Cette disposition s'applique aux constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone (cf. art. 24c al. 1 LAT), et elle permet à l'autorité compétente d'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; il est en outre précisé que les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites dans tous les cas.

Interprétant l'ancien art. 24 al. 2 LAT et la notion de transformation partielle, le Tribunal fédéral a considéré qu'étaient visés non seulement les travaux de transformation proprement dits, mais également certains agrandissements et changements d'affectation. Ceux-ci ont un caractère partiel s'ils visent à maintenir pour l'essentiel l'identité du bâtiment, dans son volume et dans son apparence, et s'ils n'ont pas d'effets sensiblement nouveaux des points de vue de l'occupation du sol, de l'équipement et de l'environnement; la transformation doit

être d'importance réduite par rapport à l'état existant de la construction (ATF 123 II 246 consid. 4 p. 261; 118 Ib 497 consid. 3a p. 499 et les arrêts cités; cf. aussi ATF 127 II 215 consid. 3a p. 218). Cette définition de la transformation partielle correspond à celle qui, actuellement, figure à l'art. 24c al. 2 LAT et qui est précisée aux art. 41 et 42 OAT (ATF 127 II 215 consid. 3b p. 219). Or il est manifeste que la transformation d'environ la moitié d'un ancien poulailler, dépourvu de locaux d'habitation, en logement pour une famille (quatre ou cinq chambres, une salle de séjour, une cuisine, une terrasse) n'est plus une transformation partielle. Il s'agit bel et bien de travaux
qui modifient de manière essentielle la structure et l'affectation du bâtiment existant.

Ce changement d'affectation ne tombe pas sous le coup de l'art. 24a LAT, puisqu'il nécessite d'importants travaux de transformation. Il n'entre pas non plus dans le champ d'application de l'art. 24d LAT, dès lors que le bâtiment existant n'est ni un bâtiment d'habitation agricole (cf. art. 24d al. 1 LAT) ni, à l'évidence, une construction jugée digne d'être protégée (cf. art. 24d al. 2 LAT). Enfin, on ne se trouve pas dans un cas d'application des art. 37a LAT et 43 OAT puisque le projet ne vise pas à modifier ou transformer une construction "à usage commercial", mais bien réaménager des locaux agricoles dans le cadre d'une exploitation agricole ou horticole, en principe conforme à l'affectation de la zone agricole.
4.3 Il résulte de ce qui précède que la transformation litigieuse ne saurait être autorisée en application du droit fédéral. Le droit cantonal ne peut pas prévoir des dérogations pour d'autres motifs, ou à des conditions moins restrictives, que ceux que prévoient les art. 24 ss LAT, notamment l'art. 24c LAT (cf. ATF 127 II 215 consid. 3b p. 219). Les clauses de l'art. 26A al. 2 LALAT doivent donc être interprétées comme de simples précisions des normes précitées du droit fédéral; en d'autres termes, cette disposition cantonale n'est applicable - pour autant qu'elle conserve une portée propre depuis que la loi fédérale et l'ordonnance sur l'aménagement du territoire règlent de manière plus précise les exceptions hors de la zone à bâtir - que pour autant que la transformation partielle ou le changement d'affectation soient conformes aux art. 24 ss LAT. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Il s'ensuit que le Tribunal administratif a violé le droit fédéral en accordant, sur la base du droit cantonal, une dérogation contraire aux dispositions précitées.
5.
Le recours de droit administratif doit être admis, pour violation du droit fédéral (art. 104 let. a OJ), et l'arrêt attaqué doit en conséquence être annulé. Comme l'autorisation de construire requise en vue de l'aménagement d'un logement doit être refusée, il suffit de confirmer la décision prise à ce sujet par la commission de recours.

Le Tribunal fédéral n'étant pas en mesure de statuer lui-même sur les frais et dépens de la procédure devant le Tribunal administratif, l'affaire doit être renvoyée, sur ce point, à la juridiction cantonale (art. 114 al. 2 OJ, en relation avec les art. 157 et 159 al. 6 OJ).
6.
Les intimés, qui succombent, doivent payer l'émolument judiciaire (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). Les autorités cantonales n'ont pas droit à des dépens (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours de droit administratif est admis et l'arrêt rendu le 26 mars 2002 par le Tribunal administratif est annulé.

La décision prise le 15 décembre 2000 par la Commission cantonale de recours en matière de constructions est confirmée et l'affaire est renvoyée au Tribunal administratif pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure de recours devant cette autorité.
2.
Un émolument judiciaire de 1'000 fr. est mis à la charge des intimés A._____ et B._____.
3.
Il n'est pas alloué de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties, à la Commune d'Hermance, au Tribunal administratif de la République et canton de Genève ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 19 mars 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: