Urteilskopf

108 Ib 359

63. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 26 mai 1982 dans la cause Marc Antonini et Cie contre Justin Bandelier et consorts et Genève, Tribunal administratif (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 24 RPG; Ausnahmebewilligung zum Bauen ausserhalb der Bauzone.

Bau einer selbständigen Halle zur Aufbewahrung von Holz zu einer bereits seit vielen Jahren in der Landwirtschaftszone bestehenden Schreinerei. Begriff der Neuerrichtung und der teilweisen Änderung. Qualifizierung der geplanten Baute als Neubau i.S. von Art. 24 Abs. 1 RPG (E. 3). Fehlen von objektiven Gründen, welche die Verwirklichung am vorgesehenen Ort i.S. von Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG rechtfertigen würden; der Zweck des bestehenden Betriebes erfordert an und für sich nicht bereits einen Standort ausserhalb der Bauzone (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 24 LAT; autorisation exceptionnelle de construire hors de la zone à bâtir.

Construction d'une halle à bois distincte des bâtiments existants d'une entreprise de charpente-menuiserie installée depuis de nombreuses années en zone agricole. Notions de construction nouvelle et de transformation partielle. Ouvrage projeté considéré comme une nouvelle construction au sens de l'art. 24 al. 1 LAT (consid. 3). Absence de motifs objectifs justifiant sa réalisation à l'endroit prévu selon l'art. 24 al. 1 lettre a LAT; l'implantation hors de la zone à bâtir de l'entreprise existante ne s'impose déjà pas elle-même par sa destination (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 24 LPT; autorizzazione derogatoria di costruire fuori della zona edificabile.

Costruzione di un capannone per il magazzinaggio del legno, separato dagli edifici esistenti di un'impresa di carpenteria e di falegnameria installata da molti anni in zona agricola. Nozione di nuova costruzione e di trasformazione parziale. Qualificazione dell'opera progettata come nuova costruzione ai sensi dell'art. 24 cpv. 1 LPT (consid. 3). Assenza di motivi obiettivi che giustifichino la sua realizzazione nel luogo previsto, secondo l'art. 24 cpv. 1 lett. a LPT; l'impresa esistente non esige di per sè, in ragione della sua destinazione, un'ubicazione vincolata, fuori della zona edificabile (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 359

La société Marc Antonini et Cie exploite une entreprise de charpente-menuiserie à Bonvard, hameau de la commune genevoise de Choulex où elle est installée depuis 1936. Sise en zone

agricole (5e zone B), l'entreprise comprend des constructions et installations dont l'ensemble présente un aspect architectural assez proche de celui des constructions agricoles et s'intègre bien dans le paysage. Le 1er octobre 1980, le Département des travaux publics du canton de Genève (ci-après: le Département) a mis la société Marc Antonini et Cie au bénéfice d'une dérogation au sens de l'art. 16 de la loi cantonale du 25 mars 1961 sur les constructions et les installations diverses (ci-après: LCI) en l'autorisant à construire sur l'une de ses parcelles une halle à bois de 320 m2. Cette construction était destinée à recevoir les nombreux dépôts de planches et de palettes mis à couvert le long de l'atelier de charpente ou installés sur la parcelle en question. Les consorts Bandelier, voisins de l'entreprise, ont recouru contre cette décision du Département auprès de la Commission genevoise de recours instituée par la LCI, qui les a déboutés le 2 décembre 1980. Saisi à son tour de l'affaire, le Tribunal administratif du canton de Genève a, par arrêt du 1er juillet 1981, annulé la décision de la Commission de recours ainsi que l'autorisation de construire délivrée par le Département. Il a considéré que la construction projetée n'était pas conforme à la destination agricole de la 5e zone B et que l'octroi d'une dérogation ne se justifiait pas au regard de l'art. 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), l'emplacement de la halle en cause n'étant nullement imposé par sa destination. La société Marc Antonini et Cie a demandé au Tribunal fédéral, par la voie d'un recours de droit administratif, d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif genevois et d'enjoindre à l'autorité cantonale de délivrer le permis de construire litigieux. Dans son recours, elle faisait grief au Tribunal administratif d'avoir violé le droit fédéral en niant que les conditions d'application de l'art. 24 LAT fussent réunies en l'occurrence. Elle lui reprochait également d'avoir fait une application arbitraire de l'art. 16 LCI. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. ...
Ainsi que le relève l'autorité intimée dans l'arrêt attaqué, une lecture comparative des deux textes de loi applicables, soit les

art. 16 LCI et 24 LAT, montre que l'exigence de l'art. 16 al. 2 LCI, selon laquelle l'emplacement de la construction doit être imposé par sa nature et sa destination, correspond à celle de l'art. 24 al. 1 lettre a LAT. Il faut en déduire que la règle précitée du droit cantonal n'a pas de portée indépendante par rapport à l'art. 24 al. 1 LAT et doit être considérée comme une pure disposition d'exécution du droit fédéral. La voie du recours de droit administratif est donc seule ouverte à la recourante pour faire annuler la décision attaquée et son recours de droit public n'est pas recevable (cf. ATF 105 Ia 108, no 21).

3. a) Le hangar projeté se trouve en zone agricole et il n'est pas contesté que l'autorisation requise ne pouvait être délivrée en application de l'art. 22 LAT. La recourante a dès lors sollicité une dérogation en vertu de l'art. 24 al. 1 LAT. Il y a lieu cependant de se demander, tout d'abord, si la construction envisagée entre dans les nouvelles constructions visées par cette disposition ou si elle peut être considérée comme une transformation partielle au sens de l'art. 24 al. 2 LAT. Celui-ci donne en effet aux cantons la faculté de soumettre à des prescriptions moins strictes que celles du premier alinéa, les travaux qui ont pour effet d'assurer la pérennité d'une construction. Le droit fédéral fixe toutefois impérativement le genre d'ouvrages auxquels s'appliquent les

conditions plus souples prévues à l'art. 24 al. 2 LAT. Les travaux plus importants tombent sous le coup de l'al. 1. Les notions de rénovation, de transformation partielle et de reconstruction sont inhérentes au droit fédéral; elles constituent la ligne de partage entre les al. 1 et 2, de sorte que la compétence législative cantonale en cette matière n'est pas illimitée (ATF 107 Ib 241 et les références; Département fédéral de justice et police (DFJP)/Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT), Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, no 32, p. 294). La transformation d'une construction peut consister aussi bien en un agrandissement ou en une transformation intérieure qu'en un changement d'affectation. Elle est partielle lorsque le volume, l'apparence extérieure et la destination de l'ouvrage restent dans l'ensemble inchangés et qu'il n'en résulte pas d'effet notable sur l'affectation du sol, l'équipement ou l'environnement (DFJP/OFAT, Etude précitée, no 35, p. 295). La recourante se proposant de construire un nouveau bâtiment, distinct des constructions existantes, sur une surface de 320 m2 environ, il est manifeste que

ces conditions ne sont pas réunies en l'occurrence et que les travaux envisagés tombent en conséquence sous le coup de l'art. 24 al. 1 LAT (arrêt non publié Baudet c. Fribourg, Conseil d'Etat du 3 février 1982). b) Selon la jurisprudence, l'art. 24 al. 2 LAT ne peut d'ailleurs trouver application que si le canton a fait usage de la faculté qui lui est conférée par cette disposition (ATF 107 Ib 236 consid. 2), ce qui, à ce jour, n'est pas le cas du canton de Genève. C'est donc à juste titre que la recourante n'a pas sollicité de dérogation en vertu de l'art. 24 al. 2 LAT.

4. La construction projetée étant ainsi soumise à l'art. 24 al. 1 LAT, il convient d'examiner si le Tribunal administratif a eu raison ou non de considérer que les conditions posées par cette disposition n'étaient pas réunies dans le cas particulier. a) L'art. 24 al. 1 LAT exige en premier lieu que l'implantation de la construction hors de la zone à bâtir soit imposée par sa destination (lettre a). Cette règle a été reprise de la législation fédérale sur la protection des eaux contre la pollution (art. 20 LPEP et 27 OGPEP dans leur ancienne teneur) et de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (art. 4 AFU). La jurisprudence développée à propos de ces textes législatifs s'applique dès lors également à l'art. 24 LAT (arrêt non publié Henselmann du 18 mars 1981, consid. 4). Selon cette jurisprudence, il faut toujours que des raisons objectives - techniques, économiques ou découlant de la configuration du sol - justifient la réalisation de l'ouvrage projeté à l'emplacement prévu (ATF 102 Ib 79 consid. 4). Cette condition n'a pas un caractère absolu, mais doit être relativisée. Il n'est ainsi pas nécessaire qu'aucun autre emplacement que celui proposé n'entre en ligne de compte, mais il suffit que des motifs particulièrement importants et objectifs imposent la réalisation de la construction projetée à l'endroit prévu et fassent apparaître sa réalisation hors de la zone à bâtir comme beaucoup plus avantageuse qu'à l'intérieur de celle-ci (ATF 99 Ib 156 consid. 2b et 158 consid. 3b; DFJP/OFAT, Etude relative à la LAT, no 15, p. 286). En revanche, l'implantation d'un ouvrage n'est pas imposée par sa destination lorsque le choix de l'emplacement n'a été dicté que par des raisons financières, personnelles ou pour des motifs d'agrément (ATF 102 Ib 79 consid. 4). b) En application de ces principes, la jurisprudence a eu l'occasion de préciser que l'existence d'une construction non

conforme à l'affectation de la zone ne permettait pas, en tant que telle, de considérer que l'implantation hors de

la zone à bâtir d'une nouvelle construction appartenant à la même exploitation fût imposée par sa destination. Le droit fédéral n'autorise en effet que la rénovation, la transformation partielle ou la reconstruction d'installations existantes dont l'implantation n'est pas imposée par leur destination, et ce pour autant que le canton ait légiféré à cet égard. Une nouvelle construction ne pouvait dès lors être autorisée que dans la mesure où l'implantation hors de la zone à bâtir de l'entreprise existante s'imposait par sa destination et où le bâtiment projeté apparaissait comme nécessaire à l'exploitation (arrêt non publié Henselmann du 18 mars 1981, consid. 5b et c). c) En l'occurrence, il n'existait manifestement pas de raisons objectives qui auraient pu justifier l'implantation de la construction litigieuse hors de la zone à bâtir. Le fait que la recourante exploite son entreprise depuis 1936 au même endroit n'est en effet pas pertinent aux termes de la jurisprudence précitée, dans la mesure où une entreprise de charpente-menuiserie spécialisée dans la fabrication de chalets en série peut et doit même être exploitée dans une des zones à bâtir prévues pour une telle affectation, et non au centre d'une zone destinée à l'agriculture.
Faute de répondre à la condition posée par l'art. 24 al. 1 lettre a LAT, l'autorisation délivrée par le Département des travaux publics l'avait été en violation du droit fédéral et c'est à juste titre que le Tribunal administratif l'a annulée. d) Les conditions posées par l'art. 24 al. 1 lettres a et b LAT sont cumulatives; le Tribunal fédéral peut dès lors se dispenser d'examiner si la juridiction cantonale a eu raison ou non de considérer que l'intérêt public important à la préservation de la zone agricole l'emportait en l'espèce sur l'intérêt privé de la recourante à la réalisation de la construction litigieuse. On relèvera simplement que, dans un canton au territoire exigu comme celui de Genève, cet objectif d'intérêt public peut être atteint seulement si les règles relatives à l'affectation de la zone agricole sont appliquées strictement. e) La recourante allègue par ailleurs que la construction du hangar projeté serait également justifiée par l'intérêt public; elle permettrait de supprimer la gêne pour la circulation que constituent les véhicules de ses employés garés en bordure des chemins avoisinants et tendrait à mieux préserver le paysage en

mettant à couvert sous le nouveau hangar les nombreux dépôts de planches qui se trouvent actuellement sur sa parcelle. La solution du problème posé par le stationnement des véhicules sur les chemins avoisinants implique peut-être la construction de places de parc, mais non celle d'une halle à bois. Quant à l'argument tiré de la préservation du paysage, il est tout aussi peu convaincant car, s'il est vrai que les dépôts existants portent atteinte au site, ils le font déjà en violation de la législation sur les constructions (art. 20 al. 2 LCI). Or la recourante ne saurait se prévaloir d'une situation illégale, créée par elle, pour solliciter l'octroi d'une dérogation. f) Dans les circonstances données, la décision attaquée entraîne certes pour la recourante des conséquences assez rigoureuses; elle l'empêche pratiquement de réaliser un projet qui lui permettrait, entre autres, d'assurer une gestion plus rationnelle et plus rentable de son entreprise. L'art. 24 al. 1 LAT, qui lie le Tribunal fédéral (art. 113 al. 3 Cst.), ne permet cependant pas la prise en considération de telles raisons subjectives et le recours doit être rejeté. Il y a lieu toutefois de prendre acte de l'intention des autorités municipales de Choulex de mettre prochainement à l'étude une modification du plan d'aménagement touchant notamment le hameau de Bonvard, ce qui permettrait, au dire du maire de la commune, de régler les problèmes posés par la construction de la halle à bois litigieuse.