Urteilskopf

129 II 321

32. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public dans la cause B. contre Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement et Tribunal administratif de la République et canton de Genève (recours de droit administratif) 1A.205/2002 du 28 mars 2003

Regeste (de):
Art. 13 Abs. 1 BV; Art. 8 EMRK; Art. 2, 3 Abs. 3 und Art. 24 ff. RPG; Standplatz für Fahrende.

Gegen einen Entscheid, der den Abbruch von Anlagen befiehlt, die ohne Bewilligung in der Landwirtschaftszone errichtet worden sind, steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen (E. 1.1).

Die Nutzungsplanung muss Zonen und geeignete Plätze vorsehen, die für den Aufenthalt von Schweizer Fahrenden geeignet sind und deren traditioneller Lebensweise entsprechen, die verfassungsrechtlichen Schutz geniesst (E. 3.1 und 3.2).

Ein Standplatz für Fahrende von gewisser Bedeutung kann ausserhalb der Bauzone nicht im Wege der Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG bewilligt werden (E. 3.3-3.5).

Regeste (fr):
Art. 13 al. 1 Cst.; art. 8 CEDH; art. 2, 3 al. 3 et art. 24 ss LAT; place de stationnement pour les gens du voyage.

La voie du recours de droit administratif est ouverte contre une décision ordonnant la démolition d'installations réalisées sans autorisation dans la zone agricole (consid. 1.1).

Les plans d'aménagement du territoire doivent prévoir des zones et des emplacements appropriés qui puissent servir de lieu de résidence aux gens du voyage suisses, selon leur mode de vie traditionnel protégé par le droit constitutionnel (consid. 3.1 et 3.2).

Hors de la zone à bâtir, une place de stationnement, relativement importante, pour les gens du voyage ne peut pas bénéficier d'une dérogation selon les art. 24 ss LAT (consid. 3.3-3.5).

Regesto (it):
Art. 13 cpv. 1 Cost.; art. 8 CEDU; art. 2, 3 cpv. 3 e art. 24 e segg. LPT; area di sosta per nomadi.

Contro un ordine di demolizione di impianti realizzati senza autorizzazione nella zona agricola è dato il ricorso di diritto amministrativo (consid. 1.1).

La pianificazione dell'utilizzazione del territorio deve prevedere zone e aree adatte alla residenza di nomadi svizzeri e conformi al loro modo tradizionale di vita, tutelato dal diritto costituzionale (consid. 3.1 e 3.2).

Un'area di sosta per nomadi, relativamente importante, sita al di fuori della zona edificabile non può beneficiare di una deroga secondo gli art. 24 e segg. LPT (consid. 3.3-3.5).

Sachverhalt ab Seite 322

Michael B. est un membre de la communauté des gens du voyage suisses. Le 16 avril 1999, il a acheté une parcelle de 6'809 m2 à Céligny, dans la zone agricole. A la date de l'acquisition, ce bien-fonds n'était pas bâti, à l'exception d'un petit hangar vétuste. Le terrain est bordé par un ruisseau et une forêt. A plusieurs reprises dès le mois de septembre 1999, le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement de la République et canton de Genève (ci-après: le département cantonal) a constaté que Michael B. avait procédé à des travaux sur sa parcelle, sans requérir les autorisations de construire nécessaires. Il avait progressivement aménagé des chemins et une place pour caravanes, transformé l'ancien hangar et construit la "nouvelle église tsigane de Céligny" (constituée d'une série de containers sur des plots) ainsi qu'un chalet en bois. Plusieurs caravanes et roulottes ont été installées et Michael B. vit désormais à cet endroit avec sa famille. Le département cantonal a ordonné à huit reprises, entre le 17 septembre 1999 et le 12 mars 2002, des mesures administratives fondées sur les art. 129 ss de la loi cantonale sur les constructions et les installations diverses (LCI), en vue d'une remise en état du terrain, il reprochait au propriétaire diverses violations des normes cantonales

sur l'aménagement du territoire, la protection des cours d'eaux et les forêts. Michael B. a recouru séparément contre chacune de ces décisions auprès du Tribunal administratif cantonal. Le 10 février 2000, Michael B. a déposé une demande d'autorisation de construire pour un projet intitulé "exploitation d'une pépinière et autorisation d'habitation". D'après le dossier, il entendait y cultiver des sapins, de l'osier et d'autres plantes (mise en valeur d'activités traditionnelles tsiganes), puis commercialiser ces produits sur place. La moitié de la parcelle devait être utilisée comme "zone d'habitat temporaire". Le projet a été mis à l'enquête publique et plusieurs voisins ont formé opposition. Le 25 octobre 2000, le département cantonal a refusé l'autorisation de construire, en retenant que le projet n'était conforme ni à l'affectation de la zone agricole définie à l'art. 20 de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), ni à l'art. 26 de la loi cantonale sur les eaux (LEaux/GE), qui interdit toute construction sur une profondeur de 50 m de la limite du cours d'eau passant à cet endroit, ni encore à l'art. 11 de la loi cantonale sur les forêts (LFor/GE), qui prohibe l'implantation de constructions à moins de 30 m de la lisière de la forêt. Il a ajouté que les conditions pour une dérogation aux dispositions légales précitées n'étaient pas réunies. Michael B. a recouru contre cette décision auprès de la Commission cantonale de recours en matière de constructions. Cette autorité a statué le 14 décembre 2001, en admettant que l'exploitation d'une pépinière était conforme à l'affectation de la zone agricole, mais en confirmant pour le reste le refus de l'autorisation. Michael B. a recouru contre la décision de la commission auprès du Tribunal administratif cantonal. Le Tribunal administratif a joint tous les recours formés devant lui par Michael B. et il a rendu son arrêt le 27 août 2002; s'agissant des mesures administratives et du refus de l'autorisation, il a rejeté les conclusions du recourant. Michael B. a formé, contre cet arrêt, un recours de droit administratif, en invoquant un "droit positif de s'installer à Céligny", qui découlerait de garanties constitutionnelles - principalement de la liberté d'établissement selon l'art. 24 Cst., du droit au respect de la vie privée et familiale selon l'art. 8 CEDH et des garanties conférées aux minorités ethniques par l'art. 27 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II; RS 0.103.2) - et en prétendant en substance que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) présenterait,

à ses art. 24 ss, une lacune parce qu'elle ne prévoit pas une dérogation pour la situation spécifique des gens du voyage suisses. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours de droit administratif.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1.

1.1 Dans une contestation portant sur l'octroi d'une autorisation de construire en zone agricole - que les griefs se rapportent à la conformité de l'ouvrage à l'affectation de la zone agricole (art. 16a LAT), ou bien aux conditions pour une dérogation fondée sur les art. 24 à 24d LAT - ou sur un ordre de démolition visant une construction ou une installation réalisée sans autorisation dans la zone agricole, la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral est ouverte contre la décision prise en dernière instance cantonale (art. 34 al. 1 LAT en relation avec les art. 97 ss OJ, notamment art. 98 let. g OJ; cf. notamment ATF 124 II 252 consid. 1 p. 254; ATF 120 Ib 48 consid. 1a p. 50; ATF 111 Ib 213 consid. 6c p. 226; ATF 107 Ib 170 consid. 1 p. 173). Le propriétaire du terrain concerné, requérant de l'autorisation et destinataire des ordres de remise en état, a qualité pour recourir (art. 103 let. a OJ). Les autres conditions de recevabilité du recours de droit administratif sont remplies (art. 104 à 108 OJ) et il y a lieu d'entrer en matière. Le Tribunal fédéral peut statuer sur le recours de droit administratif à l'issue de l'instruction écrite. Il ne se justifie donc pas d'ordonner des débats (art. 112 OJ). (...)

2.

2.1 D'après les griefs développés dans ses écritures au Tribunal fédéral, le recourant conteste le refus des autorités cantonales de l'autoriser à s'établir, avec sa famille, sur la parcelle litigieuse, et d'y aménager les ouvrages nécessaires à cet établissement. Quand il critique le refus de l'autorisation de construire requise le 10 février 2000, il se réfère uniquement à l'"autorisation d'habitation" qu'il demandait à ce moment-là, soit aux travaux prévus dans la "zone d'habitat temporaire" de son projet. Il ne soutient pas que des ouvrages liés directement ou spécifiquement à l'exploitation de la pépinière, tels que des constructions ou installations servant à la préparation, au stockage ou à la vente de produits horticoles, auraient dû être autorisés sur la base de l'art. 16a al. 1 LAT, parce que nécessaires à

l'"horticulture productrice" (en pareille hypothèse, on pourrait admettre la conformité des ouvrages à l'affectation de la zone agricole - cf. également l'art. 34 al. 1 et 2 OAT [RS 700.1]); à juste titre, il ne fait pas davantage valoir que ses caravanes constituent un logement indispensable à l'entreprise agricole envisagée (cf. art. 34 al. 3 OAT; ATF 115 Ib 95 consid. 2c p. 298; ATF 113 Ib 307 consid. 2b p. 312). Le recourant prétend en revanche à une dérogation, justifiée par sa situation personnelle, dérogation qui aurait dû amener les autorités cantonales d'une part à lui accorder l'autorisation requise le 10 février 2000, et d'autre part à renoncer à ordonner des mesures administratives pour la suppression des ouvrages déjà réalisés. En droit administratif fédéral, les autorisations dérogatoires en zone agricole sont réglées aux art. 24 à 24d LAT ("exceptions prévues hors de la zone à bâtir" - voir néanmoins aussi, pour un cas particulier d'exception concernant d'anciennes constructi-

ons, l'art. 37a LAT); le droit cantonal genevois reprend, en substance, la réglementation du droit fédéral aux art. 26 et 26A LaLAT. Le recourant soutient que ce régime légal devrait, en l'espèce, être appliqué en tenant compte de normes de rang supérieur, de la Constitution fédérale ou d'instruments internationaux de protection des droits de l'homme, le cas échéant en comblant une lacune de la législation fédérale. Tel était déjà l'objet de la contestation devant le Tribunal administratif cantonal, les mesures administratives ordonnées entre le 17 septembre 1999 et le 12 mars 2002 puis confirmées par ce tribunal n'étant pas critiquées à d'autres titres (notamment quant aux délais d'exécution ou à d'autres modalités). Il appartient dès lors au Tribunal fédéral de contrôler si la juridiction cantonale a appliqué correctement ces normes du droit fédéral sur les dérogations en zone agricole, à savoir celles de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, et d'examiner, le cas échéant, si des normes du droit constitutionnel peuvent également entrer en considération pour autoriser ou régulariser a posteriori le projet du recourant (art. 104 let. a OJ; cf. ATF 125 II 326 consid. 3 p. 330, 497 consid. 1b/aa p. 500 et les arrêts cités). (...)

3. Le recourant critique l'arrêt attaqué qui, appliquant les art. 24 à 24d LAT ainsi que les art. 26 et 26A LaLAT, retient que les ouvrages litigieux ne peuvent pas bénéficier d'une dérogation en zone agricole, ni pour les nouvelles constructions ou installations, ni pour les travaux de transformation (s'agissant du hangar existant).

Le recourant et les autorités cantonales n'ont cependant pas examiné si le projet de "campement gitan" (selon les termes mêmes du recourant) sur un terrain de 0,7 ha, déjà partiellement aménagé sans autorisation, était en tant que tel susceptible de bénéficier d'une dérogation en zone agricole, indépendamment des circonstances locales ou personnelles à prendre en considération dans la pesée des intérêts prescrite aux art. 24 ss LAT.

3.1 Selon la jurisprudence en matière d'aménagement du territoire, les projets dont les dimensions ou les incidences sur la planification locale ou l'environnement sont importantes, doivent être prévus dans les plans d'aménagement (cf. art. 2 al. 1, art. 6 ss et 14 ss LAT), une dérogation selon les art. 24 ss LAT n'entrant alors plus en considération. Il faut donc en principe délimiter, dans les plans d'affectation, les zones nécessaires à la réalisation de ces projets, qu'il s'agisse de zones à bâtir au sens de l'art. 15 LAT ou d'autres zones selon l'art. 18 al. 1 LAT (ATF 129 II 63 consid. 2.1 p. 65; ATF 124 II 252 consid. 3 p. 255, 391 consid. 2a p. 393; ATF 120 Ib 207 consid. 5 p. 212; ATF 119 Ib 439 consid. 4a p. 440; ATF 117 Ib 270 consid. 2 p. 278 et les arrêts cités). Les autorités ont ainsi une "obligation d'aménager le territoire" (cf. titre de l'art. 2 LAT) en concrétisant dans les plans d'affectation, de manière contraignante pour chacun, les buts et principes de la loi fédérale (cf. notamment ATF 118 Ib 503 consid. 5b p. 506; PIERRE TSCHANNEN, Commentaire LAT, Zurich 1999, n. 32 ad art. 2 LAT). La question de la nécessité d'adopter un plan d'affectation - si aucune zone existante ne se prête à la réalisation du projet litigieux - doit être examinée avant celle de l'application des art. 24 ss LAT, qui est par nature exceptionnelle (cf. ATF 117 Ib 270 consid. 2, 502 consid. 3).

3.2 Le recourant affirme vouloir concrétiser sur le terrain litigieux "son droit culturel spécifique à vivre, lui et sa famille (soit ses parents et leurs descendants), dans des caravanes ou des petits chalets, en famille, dans des lieux qui permettent d'exprimer sa culture, comportant par là même des espaces de vie suffisants, tant à l'air libre que protégés des intempéries". Il se réfère abondamment à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a notamment décrit le "mode de vie traditionnel des Tsiganes", à savoir la vie dans une habitation mobile qui permet de voyager (arrêt de la CourEDH dans la cause Chapman c. Royaume-Uni du 18 janvier 2001, par. 71). D'après cette jurisprudence, "la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tsigane (...) car cela s'inscrit dans la longue tradition du voyage suivie par cette minorité. Tel est le cas

même lorsque, en raison de l'urbanisation et de politiques diverses ou de leur propre gré, de nombreux Tsiganes ne vivent plus de façon totalement nomade mais s'installent de plus en plus fréquemment pour de longues périodes dans un même endroit, afin de faciliter l'éducation de leurs enfants, par exemple" (arrêt Chapman précité, par. 74). Des mesures portant sur le stationnement des caravanes peuvent donc influer sur la faculté de l'intéressé de conserver son identité tsigane et de mener une vie privée et familiale (cf. art. 8 CEDH) conforme à cette tradition (ibid.).
L'aménagement de places de stationnement (ou places fixes) en nombre suffisant dans les cantons, pour que les gens du voyage suisses puissent mener une vie conforme à leur tradition, est une préoccupation des autorités fédérales (il en va de même de l'aménagement de places de passage, mais il s'agit d'une question distincte qu'il n'y a pas lieu d'aborder ici). Cette préoccupation a été exprimée en particulier dans les travaux préparatoires de la loi fédérale concernant la fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses", du 7 octobre 1994 (RS 449.1 - cf. Rapport de la Commission de la sécurité sociale du Conseil national sur l'initiative parlementaire à la base de cette loi, FF 1991 IV 449; Avis du Conseil fédéral sur cette initiative parlementaire, FF 1991 IV 460), puis plus récemment dans les travaux préparatoires de l'arrêté fédéral concernant l'octroi d'un crédit-cadre à la fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses" pour les années 2002 à 2006 du 20 septembre 2001 (FF 2001 p. 5505 - cf. Message du Conseil fédéral à propos de ce crédit-cadre, FF 2001 p. 1490). Les gens du voyage suisses constituent, dans notre pays, un groupe de population (population nomade, qui se distingue sur ce point du reste de la population, sédentaire - cf. arrêt 1P.126/2001 du 8 octobre 2001, consid. 2c/aa). Quand, dans les "principes régissant l'aménagement", la loi fédérale sur l'aménagement du territoire dispose que "les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population" (art. 3 al. 3 LAT), il faut comprendre que les besoins spécifiques de la partie de la population que constituent les gens du voyage suisses doivent également être satisfaits. Aussi les plans d'aménagement doivent-ils prévoir des zones et des emplacements appropriés, qui puissent servir de lieu de résidence à ce groupe de population, conformément à ses traditions (ou, le cas échéant, les autorités compétentes doivent-elles adapter la réglementation de zones à bâtir existantes pour permettre ce type d'utilisation du sol). S'il faut créer, dans une

région, une nouvelle place de stationnement d'une certaine importance, il incombe en principe aux autorités chargées de l'aménagement du territoire d'adopter à cet effet un plan d'affectation spécial, conformément aux principes du droit fédéral rappelés plus haut (consid. 3.1).

3.3 Appréciée globalement, telle qu'elle se présentait à la date de l'arrêt attaqué et telle qu'elle était décrite dans le dossier de la demande d'autorisation de construire, la place de stationnement du recourant est relativement importante. Elle comporte plusieurs caravanes, habitées par les familles résidant à cet endroit. Il s'y trouve également des locaux ou installations destinés à accueillir également des tiers pour des rencontres ou manifestations ("nouvelle église tsigane" en containers, chalet en bois); la demande de permis de construire prévoit encore des installations commerciales, dans la partie "pépinière". Des surfaces significatives ont été aménagées en voies de circulation et places, recouvertes de tout-venant. Ce projet n'est pas comparable à celui de l'installation d'une caravane ou d'un bungalow, pour une famille nucléaire, sur un petit terrain (telle était la situation dans l'affaire Chapman ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 18 janvier 2001). Avec les aménagements prévus, ce terrain est destiné à accueillir, durablement ou occasionnellement, un nombre assez important de personnes; l'exploitation de ces installations provoque aussi un trafic automobile non négligeable. On doit donc en conclure, conformément à la jurisprudence rappelée plus haut,

qu'une procédure préalable de planification est nécessaire pour l'aménagement d'une telle place de stationnement. Il appartient donc, en cas de besoin - à savoir si les zones d'affectation ou sites existants ne sont pas appropriés, comme l'allègue le recourant -, aux autorités cantonales chargées de l'aménagement du territoire de rechercher un emplacement adéquat et d'engager une procédure respectant les exigences démocratiques et les garanties de procédure (cf. art. 4 et 33 LAT), qui pourra aboutir à l'adoption d'un plan d'affectation spécial. Il apparaît du reste que les autorités cantonales genevoises ont élaboré des projets de ce genre (voir le projet de zone affectée à l'habitation des forains et des gens du voyage au lieu-dit "Les Hôpitaux" à Versoix, mis à l'enquête publique en 1999 [cf. arrêt 1P.733/2000 du 14 mai 2001], ainsi que le projet d'une autre zone à destination similaire au lieu-dit "La Bécassière" également à Versoix, mis à l'enquête publique en novembre 2002 [cf. Feuille d'Avis Officielle du canton de Genève du 1er novembre 2002, p. 1732]). Cela étant, cette planification pourrait

aussi être le résultat d'une coordination intercantonale, le cas échéant sous l'égide de la Confédération, qui aboutirait au choix d'un emplacement approprié en dehors du canton de Genève. Si, pour le projet litigieux, une procédure de planification s'impose, cela a pour conséquence qu'une dérogation selon les art. 24 ss LAT n'entre pas en considération. Dans son résultat, le refus d'une telle dérogation par le département cantonal et par le Tribunal administratif est donc fondé. Saisie d'une demande d'autorisation exceptionnelle hors de la zone à bâtir, l'autorité doit en principe, en vertu du droit fédéral, examiner préalablement si les dimensions ou les incidences du projet excluent ou non l'application des art. 24 ss LAT (cf. supra, consid. 3.1); la motivation du présent arrêt, bien que différente de celle adoptée par le Tribunal administratif, reprend donc les critères de la jurisprudence dans ce domaine, ce qui dispense le Tribunal fédéral d'interpeller les parties à ce sujet avant de statuer (cf. ATF 123 I 63 consid. 2d p. 69; ATF 114 Ia 97 consid. 2a p. 99 et les arrêts cités - à propos du droit d'être entendu). Le grief de violation du droit fédéral de l'aménagement du territoire doit partant être rejeté.

3.4 En critiquant le régime légal des autorisations dérogatoires en zone agricole et en prétendant qu'il était lacunaire, parce qu'il ne réglait pas l'installation des caravanes des gens du voyage suisses, le recourant a invoqué plusieurs garanties constitutionnelles ou conventionnelles, en relation avec la protection de la dignité humaine (art. 7 et 10 Cst.), la liberté d'établissement (art. 24 Cst.), la protection de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH - cf. également art. 13 al. 1 Cst.), ou encore la protection de la vie culturelle des minorités ethniques (art. 27 Pacte ONU II). Par cette argumentation, il se prévaut en définitive de son droit (ainsi que de celui de sa famille) de conserver son identité tsigane et de mener une vie privée et familiale conforme au mode de vie traditionnel des Tsiganes, dans le respect de son domicile. D'après la jurisprudence des organes de la CEDH, ce droit peut être déduit de l'art. 8 par. 1 CEDH (arrêt Chapman précité, par. 73/74); il importe peu de déterminer, en l'espèce, s'il peut encore trouver un fondement dans d'autres garanties de nature constitutionnelle. En effet, ce droit n'est de toute manière pas absolu, la Convention et la jurisprudence européennes admettant des "ingérences" dans son exercice (cf. art. 8 par. 2 CEDH) de la part des autorités publiques chargées de l'aménagement du territoire, pour autant que ces ingérences - par exemple les interdictions de construire fondées sur des mesures de planification - soient

”nécessaires dans une société démocratique”, ou en d’autres termes conformes au principe de la proportionnalité (cf. arrêt Chapman précité, par. 90 ss). Comme cela vient d’être exposé (consid. 3.3), le projet du recourant est trop important pour qu’une simple dérogation puisse entrer en considération. Cela étant, comme les autorités compétentes ont une ”obligation d’aménager” (cf. art. 2 LAT) en matière de places de stationnement pour les gens du voyage suisses, on ne voit pas pourquoi les prescriptions de l’art. 8 CEDH ou des normes constitutionnelles correspondantes (notamment l’art. 13 al. 1 Cst.) ne pourraient pas être concrétisées au moyen de mesures de planification. Le recourant évoque les difficultés à mettre véritablement en oeuvre ces mesures; il n’y a cependant aucun motif de considérer - notamment en l’absence d’une démonstration, par le recourant, de leur caractère impraticable dans la région en cause - que ces démarches seraient systématiquement vouées à l’échec sur le territoire national.

3.5 Enfin, comme le projet litigieux doit être apprécié dans son ensemble, même si des mesures administratives successives ont été ordonnées par le département cantonal, au fur et à mesure des travaux illicites, il n’y a pas lieu d’examiner séparément, pour chaque construction et installation, les conditions d’une dérogation selon les art. 24 ss LAT. En outre, il est manifeste que le terrain choisi par le recourant, largement inconstructible en raison de la législation spéciale sur la protection des forêts et des cours d’eau, ne se prête pas à devenir une place de stationnement pour les gens du voyage. Ces règles spéciales doivent être prises en considération par l’autorité de planification lors de la sélection d’un emplacement adéquat; il apparaît donc exclu d’envisager la régularisation des aménagements illicites du recourant moyennant l’adoption préalable d’un plan d’affectation. Il s’ensuit que le recours de droit administratif est, dans tous ses griefs, mal fondé.

4. Les délais pour exécuter les différentes mesures administratives ordonnées par le département cantonal sont tous échus. Il appartiendra donc à cette autorité administrative de rendre à nouveau une ou plusieurs décisions d’exécution, en fixant des délais pour la remise en état des lieux (cf. art. 132 al. 1 LCI) et en prescrivant au besoin l’exécution par substitution (cf. art. 133 LCI). Il conviendra alors de tenir compte de manière appropriée des conséquences de chacune de ces mesures pour la vie privée et familiale du recourant, en faisant

le cas échéant la distinction entre les ouvrages indispensables à cet effet et ceux qui ne sont pas directement liés à l’habitation (containers, lampadaires, par exemple).