



1C_570/2022

Arrêt du 19 juillet 2023

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Chaix, Juge président,
Haag et Merz.

Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure

A._____ et B.A._____,
recourants,

contre

Commune de Choulex, chemin des Briffods 13, 1244 Choulex, représentée par Me François Bellanger, avocat,

Département du territoire de la République et canton de Genève, Office des autorisations de construire, Service des affaires juridiques, case postale 22, 1211 Genève 8.

Objet

Autorisation de construire hors zone à bâtir,

recours contre l'arrêt de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 27 septembre 2022 (ATA/974/2022 - A/155/2021-LCI).

Faits :

A.

La parcelle no 1'988 de la Commune de Choulex, d'une surface de 1'431 m², est colloquée en zone agricole. Elle se situe au nord du village, dans le hameau de Bonvard. Ce bien-fonds supporte un pavillon en bois construit en 1945 après l'obtention, cette année-là, d'une autorisation portant sur la "construction d'un pavillon de week-end". Un permis d'habiter a été délivré en octobre 1949. Le pavillon est cadastré comme habitation à un logement pour une surface totale au sol de 27,2 m². Le pavillon appartenait en copropriété à C._____ et son frère, jusqu'au 3 mai 2021, date à laquelle ce dernier a vendu sa part à B.A._____, épouse du premier nommé.

B.

Le 7 novembre 2019, C._____ et son frère ont déposé auprès du département cantonal compétent une demande définitive d'autorisation de construire pour la "transformation et agrandissement d'un pavillon de week-end" pour un coût estimé à 135'000 fr. Le projet prévoit - après démolition de l'existant - la reconstruction du bâtiment, avec notamment l'installation d'une pompe à

chaleur, à l'extérieur, comme chauffage, et l'aménagement de trois pièces. La surface passe de 45 m² à 71 m².

Lors de l'instruction de la demande, l'ensemble des instances spécialisées ont préavisé favorablement le projet, moyennant l'octroi de dérogations et/ou le respect de conditions ou souhaits. Seule la commune a, le 22 janvier 2020, émis un préavis négatif sous la plume de son maire d'alors, auquel a succédé le 1er juin 2020 D. _____, propriétaire de la parcelle no 1'985, jouxtant le fonds litigieux.

C.

Par décision du 25 novembre 2020, le département cantonal compétent a accordé l'autorisation visant la "reconstruction" d'un pavillon de week-end, compte tenu de l'autorisation de démolir du même jour et de l'engagement du 25 septembre 2020 de C. _____ et de son frère d'accepter une inscription au Registre foncier (cf. art. 44 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 [OAT; RS 700.1]) indiquant en substance l'augmentation des surfaces brutes de plancher et des surfaces annexes ainsi que la proportion de cette augmentation.

Après avoir vainement saisi le Tribunal administratif de première instance (ci-après: TAPI), la commune a déposé, le 21 février 2022, un recours à la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève qui, par arrêt du 27 septembre 2022, l'a admis; elle a annulé le jugement du TAPI ainsi que l'autorisation de construire du 25 novembre 2020. Elle a en substance considéré que la condition de l'identité de la construction au sens des art. 24c de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 42 al. 3 let. c OAT n'était pas remplie. Le principe constitutionnel de la séparation du territoire bâti et non bâti devait en outre prévaloir sur la garantie de la situation acquise conférée par l'art. 24c LAT.

D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, B.A. _____ et C. _____ demandent principalement au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt cantonal et de renvoyer la cause au TAPI ou à la Cour de justice pour nouvelle décision dans le sens des considérants "au sujet de la recevabilité du recours de la Commune de Choulex". Subsidiairement, ils concluent au rétablissement de l'autorisation de construire du 25 novembre 2020. Plus subsidiairement, ils requièrent du Tribunal fédéral qu'il prenne acte de leur engagement de renoncer à l'installation d'un chauffage fixe et d'une enveloppe thermique, d'annuler l'arrêt attaqué et de rétablir l'autorisation de construire. Encore plus subsidiairement, ils concluent au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

La Cour de justice persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Département cantonal du territoire (ci-après: DT) conclut à l'admission du recours et à la confirmation de l'autorisation de construire. La Commune de Choulex demande le rejet du recours. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) conclut aussi au rejet. Les recourants répliquent et persistent implicitement dans leurs conclusions. La Commune de Choulex s'est encore brièvement exprimée par acte du 13 février 2023, sans susciter de réaction des recourants.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Cela étant, la conclusion prise "plus subsidiairement", qui demande au Tribunal fédéral de prendre acte de l'engagement des recourants de renoncer à l'installation d'un chauffage fixe et d'une enveloppe thermique est toutefois irrecevable dès lors qu'il s'agit d'une conclusion nouvelle prohibée par l'art. 99 al. 2 LTF (cf. arrêt 2C_701/2013 du 26 juillet 2014 consid. 3.3); il n'est au demeurant pas évident que de telles modifications du projet puissent intervenir sans nouvelle demande d'autorisation ni enquête complémentaire en application du droit cantonal (cf. p. ex. arrêt 1C_394/2010 du 10 juin 2011 consid. 3.2, publié in RDAF 2011 p. 575). Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant la Cour de justice. En tant que propriétaires de la parcelle sur laquelle devrait prendre place le pavillon objet du permis de construire annulé par l'instance précédente, ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué et peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation. Ils bénéficient dès lors de la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il y a lieu d'entrer en matière dans la mesure décrite ci-dessus.

2.

En vertu de l'art. 42 al. 1 LTF, les mémoires de recours doivent être motivés. Selon l'art. 42 al. 2 LTF, les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Pour satisfaire à cette exigence, il appartient au recourant de discuter au moins brièvement les considérants de la décision litigieuse et d'expliquer en quoi ceux-ci seraient contraires au droit ([ATF 142 I 99](#) consid. 1.7.1). Les griefs de violation des droits fondamentaux - dont l'arbitraire dans l'application du droit cantonal (cf. [ATF 145 I 108](#) consid. 4.4) - sont en outre soumis à des exigences accrues de motivation (art. 106 al. 2 LTF). Le recourant doit alors mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés (cf. [ATF 146 I 62](#) consid. 3).

Par ailleurs et en principe, le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'instance précédente (105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. Dans ce contexte également, s'appliquent les exigences de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF: il appartient à la partie recourante d'expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées; le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves ([ATF 141 IV 369](#) consid. 6.3; [137 II 353](#) consid. 5.1).

3.

Appelé à examiner le projet litigieux à l'aune des art. 24c LAT et 42 OAT, la Cour de justice a considéré - ce qui n'est plus discuté - que les limites chiffrées de l'art. 42 al. 3 let. a et b OAT étaient respectées. Elle a estimé que le projet ne pouvait cependant pas être autorisé dès lors qu'il entraînait une modification importante de l'utilisation d'un bâtiment habité initialement de manière temporaire au sens de l'art. 42 al. 3 let. c OAT, ce que contestent les recourants.

3.1. Aux termes de l'art. 24c LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut 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 (al. 2).

Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (cf. art. 41 OAT). La date déterminante est en principe celle du 1^{er} juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti ([ATF 147 II 309](#) consid. 5.4 et consid. non publié 6.2; [129 II 396](#) consid. 4.2.1; arrêt [1C_162/2019](#) du 25 novembre 2019 consid. 3.1 et les références citées).

Selon l'art. 42 al. 1 OAT, une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré, au sens de l'art. 24c al. 2 LAT, lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel, sous réserve des améliorations d'ordre esthétique. Selon l'art. 42 al. 3 let. c OAT, la question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances; la règle selon laquelle les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire doit en tout cas être respectée. Cette dernière disposition s'inscrit dans la volonté d'éviter que les bâtiments habités de manière temporaire soient réaffectés, au titre de l'art. 24c LAT, à un usage d'habitation permanent. La démolition-reconstruction d'un bâtiment initialement habité de manière temporaire entraîne une modification importante de son utilisation, de même que l'installation d'un chauffage dans une construction jusque-là non chauffée ou le raccordement au réseau électrique d'une construction précédemment non raccordée (arrêts [1C_491/2020](#) du 10 mai 2021 consid. 2.2 et les références; [1C_118/2018](#) du 12 mars 2019 consid. 2.4).

3.2. L'arrêt attaqué expose de manière étayée, en fait et en droit, les motifs retenus par l'instance précédente pour nier l'identité de la construction. Or, le mémoire de recours ne discute pas les développements et l'appréciation de la Cour de justice; il se limite à des considérations de nature strictement appellatoire, portant au demeurant pour l'essentiel sur des éléments déjà exposés en procédure cantonale. A la lecture de cette argumentation, on n'identifie en particulier pas en quoi, selon les recourants, la Cour de justice aurait violé le droit, spécialement les art. 24c LAT et 42 OAT. Dans ces conditions, il est douteux que le grief réponde aux exigences de motivation du recours fédéral (cf. art. 42 al. 2 LTF). L'appréciation de l'instance précédente doit quoi qu'il en soit être confirmée pour les motifs qui suivent.

3.3. Les possibilités de construire offertes par l'art. 24c LAT ne s'appliquent qu'aux éléments autorisés conformément à l'ancien droit applicable. A cet égard, il ressort de l'arrêt attaqué que le pavillon litigieux a été construit en 1945 et autorisé comme "pavillon de week-end" conformément au règlement de quartier du plan d'aménagement no 21'443 du 16 mars 1945, alors applicable. Son affectation porte ainsi sur une villégiature hebdomadaire (cf. art. 2 du règlement relatif à ce plan), à savoir une utilisation temporaire. La Cour de justice a par ailleurs établi que le pavillon avait été autorisé sans chauffage et sans autre raccordement que celui à la fosse septique et au puits perdu. Avant 1962, il n'était en outre pas raccordé à l'électricité; les recourants le contestent, sans toutefois démontrer, au mépris des exigences de l'art. 106 al. 2 LTF, en quoi cette constatation procéderait d'arbitraire - qu'il ne mentionne de surcroît pas -, si bien que rien ne commande de s'en écarter. On s'étonne au demeurant de cette critique, les recourants ayant eux-mêmes, aux termes de leurs écritures cantonales, allégué un raccordement depuis 1962 (cf. observations cantonales du 23 mars 2022, ad 23 et 25, p. 3).

3.4. La demande litigieuse vise à démolir le pavillon existant, en bois et en bon état, et à le remplacer par une nouvelle construction entièrement isolée, raccordée entre autres au réseau séparatif des eaux et à celui de l'électricité, et adaptée aux standards de confort actuels, en y aménageant notamment une salle de douche avec WC et une cuisine, en plus d'un chauffage fixe respectueux des préoccupations environnementales. Le principal impact de ce projet est d'améliorer l'enveloppe thermique, les parois en bois étant remplacées, sur la nouvelle construction, par des matériaux adaptés aux standards actuels. Force est ainsi de constater, avec l'instance précédente, que les travaux projetés élargissent les possibilités d'usage du pavillon, tel qu'autorisé en 1945, en permettant son utilisation en tout temps - habitable à l'année - sans égard à la température extérieure.

3.4.1. Que le pavillon puisse prétendument déjà être occupé indépendamment de la température extérieure en raison de son raccordement ultérieur à l'électricité - raccordement dont l'autorisation n'est du reste pas établie - et de la possibilité d'utiliser des chauffages d'appoint qui en découle est sans pertinence s'agissant de l'affectation initialement admise. En effet, à la lumière des éléments autorisés en 1945, l'utilisation que permettrait le projet litigieux dépasse objectivement, sur le plan juridique, l'affectation originelle d'habitation de week-end sans chauffage. Cela constitue une modification importante d'une habitation initialement temporaire (cf. art. 42 al. 3 let. c OAT), appréciation confortée par le montant des travaux (135'000 fr.) par rapport à la valeur du bâtiment (cf. arrêt 1C_491/2020 consid. 2.5.4 et la référence), que celle-ci soit arrêtée à 165'900 fr., comme le prétendaient les recourants devant l'instance précédente, ou à 43'639 fr., comme l'a établi cette dernière. Or, une telle modification, si elle devait être admise, contreviendrait à la volonté du législateur d'éviter que de telles habitations temporaires soient réaffectées, au titre de l'art. 24c LAT, à un usage d'habitation permanent dans une zone par définition inconstructible (cf. arrêt 1C_491/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.2.; voir également ARE/ODT, Rapport explicatif, Révision partielle de l'OAT, octobre 2012, p. 10); cela conduit à exclure, comme l'a jugé l'instance précédente, que le critère de l'identité de la construction soit réalisé. Au surplus, contrairement à ce que soutient le DT, on ne discerne pas que la Cour de justice aurait, en niant l'identité - pourtant reconnue par la Commission cantonale d'architecture et l'Office de l'urbanisme - contrevenu à la jurisprudence commandant à l'autorité de recours une certaine retenue dans l'appréciation des circonstances locales dont une autorité locale ou spécialisée aurait une meilleure connaissance qu'elle (cf. ATF 147 I 393 consid. 5.3.2; arrêt 1C_418/2021 du 10 mars 2022 consid. 2.2). En effet, les motifs qui ont conduit l'instance précédente à nier l'identité de la construction portent sur des critères objectifs qui ne relèvent pas d'aspects techniques ou de l'appréciation de circonstances locales, à l'instar, par exemple, de l'aspect extérieur du bâtiment ou encore de son intégration dans le paysage (cf. art. 24c al. 4 LAT).

3.4.2. Il faut par ailleurs concéder à la Cour de justice que le but de protection environnementale que les recourants affirment poursuivre avec le projet - qui revêt sur le principe un intérêt public certain (cf. Message du Conseil fédéral du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050, FF 2013 p. 6775 "contexte" et ch. 2.3.1 p. 6804 s.) - ne constitue qu'un élément secondaire dans l'examen du projet dès lors qu'on se trouve en zone agricole, par définition inconstructible (cf. art. 16 al. 1 LAT). Les différentes améliorations énergétiques projetées, en particulier thermiques, viennent au contraire appuyer encore l'importance de la modification de l'utilisation temporaire initiale, en permettant une utilisation en tout temps.

3.4.3. Enfin, rien dans les explications des recourants - en particulier la référence à l'étable de la Chritzgasse de Simplon - ne permet de revenir sur l'appréciation de l'instance précédente quant à l'augmentation de la durée de vie, au-delà des possibilités découlant d'un entretien convenable usuel de ce type de bâtiment, qu'entraîneraient les modifications projetées. L'admission du projet aurait pour effet de perpétuer indéfiniment la présence de cette construction dans une zone inconstructible; on ajoutera au surplus, ce qui n'est d'ailleurs pas valablement contesté, que le département cantonal compétent a refusé d'intégrer la parcelle litigieuse en zone à bâtir lors de la récente mise à jour d'avril 2019 du plan directeur cantonal (PDCn 2030).

3.4.4. C'est ainsi en définitive à bon droit que l'instance précédente a considéré que permettre la transformation du pavillon, originellement en bois et classé en zone inconstructible, en habitation durable reviendrait non seulement à élargir les droits découlant de la garantie de la situation acquise conférés aux propriétaires par l'art. 24c LAT, au détriment du principe cardinal de la séparation entre les parties bâties et non bâties du territoire, de rang constitutionnel (art. 75 al. 1 Cst. et art. 1 al. 1 LAT; cf. [ATF 147 II 309](#) consid. 5.5; arrêt [1C_189/2022](#) du 13 janvier 2023 consid. 2.2), mais également à "court-circuiter" les options prises pour le secteur par la planification directrice cantonale.

Le grief est rejeté.

4.

Les recourants remettent encore en cause la recevabilité du recours cantonal de la commune. Ils invoquent tout d'abord l'art. 145 al. 2 de la loi cantonale du 14 avril 1988 sur les constructions et les installations diverses (LCI; RS/GE L 5 05), qui prévoit notamment que la commune du lieu de situation peut recourir contre la délivrance d'une autorisation. Ils n'expliquent cependant pas en quoi la recevabilité du recours de la commune procéderait d'une application arbitraire de cette disposition. Ils se contentent de prétendre que ce recours aurait été abusif, formé sans motif et au détriment de la bonne foi. Cette assertion - fût-elle recevable - se trouve quoi qu'il en soit contredite par le respect du caractère inconstructible de la zone agricole et, plus largement, du principe de la séparation du territoire bâti et non bâti, que concrétise le refus du projet litigieux.

Ensuite, s'agissant des motifs de prévention allégués à l'encontre du Maire de la Commune de Choulex, ceux-ci reposent sur des faits ne ressortant pas de l'arrêt cantonal (cf. art. 105 al. 1 LTF), sans que les recourants ne prétendent ni démontrent cependant, et malgré les exigences de l'art. 106 al. 2 LTF, qu'ils auraient été arbitrairement omis ou ignorés. Au surplus, les recourants n'exposent pas non plus en quoi l'art. 23 de la loi cantonale sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC; RS/GE B 6 05) - dont ils se prévalent encore - aurait été appliqué arbitrairement ni en quoi l'intervention du maire aurait sur cette base dû conduire à l'irrecevabilité du recours de la commune. Au surplus, l'arrêt attaqué ne mentionne aucune critique ni ne contient de développement en lien avec cette dernière disposition, sans que pour autant les recourants ne se plaignent à cet égard d'un éventuel déni de justice (cf. art. 29 Cst.); or son application ne saurait être examinée pour la première fois au stade du recours fédéral (cf. arrêt [1C_276/2020](#) du 16 février 2020 consid. 3.4 et les arrêts cités).

Insuffisamment motivé, le grief est irrecevable.

5.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais de justice sont mis à la charge des recourants, qui succombent. La Commune de Choulex, qui agit dans le cadre de ses attributions officielles, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge solidaire des recourants.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux recourants, au mandataire de la Commune de Choulex, au Département du territoire de la République et canton de Genève, à la Cour de justice de la République et canton de Genève ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 19 juillet 2023

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Juge président : Chaix

Le Greffier : Alvarez