

du 27 août 2002

dans la cause

Monsieur M. B  
représenté par Me Henri-Philippe Sambuc, avocat

contre

COMMISSION DE RECOURS EN MATIERE DE CONSTRUCTIONS

et

DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ÉQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

et

COMMUNE DE CELIGNY  
représentée par Me Luciano Lazzarotto, avocat

A/1007/99-TPE; A/16/00-TPE; A/484/00-TPE; A/357/01-TPE;  
A/1234/01-TPE; A/76/02-TPE; A/292/02-TPE; A/646/02-TPE

**EN FAIT**

1. Né en 1974 à Genève, Monsieur M. B\_\_\_\_\_ est officiellement domicilié à Versoix. Il est le fils de M. B\_\_\_\_\_, pasteur protestant, personnalité fort connue au sein de la communauté des gens du voyage. Il est lui-même pasteur. Tous deux tziganes, ils n'exercent pas d'activité foraine, mais des activités commerciales telles que marchés de brocante, marchés aux puces, travaux de vannerie ou encore commerce de bois ou de sapins de Noël.

M. B\_\_\_\_\_ a acquis par acte authentique du 16 avril 1999 la parcelle n° \_\_\_\_\_, feuille \_\_\_\_\_, chemin \_\_\_\_\_, sise sur la commune de Céligny et en zone agricole au sens de l'article 20 alinéa 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30).

La vente avait été autorisée en application de la loi fédérale sur le droit foncier rural, par décision de la commission foncière agricole du 16 mars 1999.

D'une surface de 6'802 m2, la parcelle en cause est bordée au Sud par le nant "Le Brassu" et par une zone boisée.

2. Par un courrier daté du 8 juin 1999, le maire de la commune de Céligny a autorisé M. B\_\_\_\_\_ a installer l'électricité dans le vieil hangar agricole situé sur sa parcelle. Le 13 juillet 1999, il autorisait également la création d'un accès en tout-venant de 20 m de long sur 3 m de large, débouchant sur le chemin \_\_\_\_\_, au Nord de la parcelle.

3. Lors d'un contrôle effectué le 16 septembre 1999, le chef du service de l'inspection de la construction a constaté que M. B\_\_\_\_\_ avait disposé du tout-venant sur une partie de sa parcelle dans le dessein d'y placer des caravanes. Au vu du défaut d'autorisation de construire, le chef de service a ordonné l'arrêt immédiat des travaux.

Cette décision a été confirmée par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après: le département) le 17 septembre 1999 et notifiée le 21 septembre oralement à M. B\_\_\_\_\_, vu son analphabétisme. Cette décision était exécutoire

nonobstant recours et le département relevait que comme la parcelle était bordée par un ruisseau et une zone boisée, elle était inconstructible sur une profondeur de 50 mètres, selon la législation sur les eaux, et de 30 mètres selon la loi sur les forêts publiques et privées.

4. La police des constructions a été informée en date du 30 septembre 1999 qu'une caravane avait été installée sur la parcelle et que de nouveaux camions chargés de tout-venant se trouvaient sur les lieux.

Par décision du 1er octobre 1999, notifiée à M. B\_\_\_\_\_ par oral le 4 octobre 1999, le département a ordonné l'enlèvement immédiat de la caravane et l'évacuation des matériaux ayant servi à la création non autorisée d'un chemin débouchant sur le chemin \_\_\_\_\_ au Nord de la parcelle. De plus, au vu de la gravité des infractions et de la poursuite des travaux nonobstant l'ordre de cessation, une amende administrative de CHF 10'000.- lui a été infligée.

5. Par courrier recommandé expédié le 18 octobre 1999, M. B\_\_\_\_\_ a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre les décisions du département des 17 septembre et 1er octobre 1999. Il demandait la restitution de l'effet suspensif au recours concernant la décision du 17 septembre 1999 et l'annulation des deux décisions (cause A/1007/1999).

6. Le département a informé le Tribunal administratif le 29 octobre 1999 qu'il ne s'opposait pas à la restitution de l'effet suspensif s'agissant de la décision du 17 septembre 1999. Sur le fond, il a conclu au rejet du recours et à la confirmation des décisions attaquées.

7. Lors d'un second contrôle effectué le 25 novembre 1999 sur la parcelle en cause, un inspecteur de la police des constructions a constaté l'installation de deux caravanes supplémentaires et d'un nouveau chemin en tout-venant, ainsi que la rénovation du hangar agricole en ruine (réfection de la toiture, pose de portes et fenêtres isolantes et équipement en l'électricité).

8. Par décision du 2 décembre 1999, notifiée le 8, le département a ordonné à M. B\_\_\_\_\_ d'enlever de sa parcelle les deux nouvelles caravanes, de supprimer le chemin aménagé sans droit et de démolir toutes les adjonctions au hangar agricole existant. Interdiction

exécutoire nonobstant recours lui était faite d'utiliser le nouveau chemin pour amener des caravanes supplémentaires sur la parcelle, sous peine d'exécution des travaux d'office conformément à l'article 133 LCI.

9. Le 10 février 2000, le recourant a sollicité du département l'autorisation d'exploiter une pépinière sur sa parcelle (DD 96'523), assortie d'une demande d'autorisation d'habiter dans ses roulottes.

Le département a ordonné l'ouverture d'une enquête publique au cours de laquelle de nombreux voisins et agriculteurs se sont opposés à la requête.

10. Par acte déposé au greffe du Tribunal administratif le 7 janvier 2000, M. B\_\_\_\_\_ a recouru au Tribunal administratif contre la décision du département du 2 décembre 1999 (cause A/16/2000). Le nouveau chemin avait été aménagé pour des raisons de sécurité puisque le chemin d'accès d'origine était dangereux, les caravanes supplémentaires appartenaient à des membres de sa famille et le hangar avait effectivement été rénové, mais sans aucun agrandissement. Étaient requises la suspension de la procédure jusqu'à droit jugé sur la demande d'autorisation et la restitution de l'effet suspensif s'agissant de l'utilisation du nouveau chemin au vu des risques existants.

11. Par décision sur effet suspensif du 2 février 2000, le Président du tribunal de céans a restitué l'effet suspensif au recours de M. B\_\_\_\_\_ contre la décision du département du 2 décembre 1999, malgré l'opposition de ce dernier. L'interdiction immédiate d'usage du nouveau chemin d'accès était disproportionnée au vu des dangers allégués par le recourant.

12. Lors d'un troisième contrôle sur place, le 21 mars 2000, un inspecteur de la police des constructions a constaté que le chemin en tout-venant avait été prolongé et rejoignait la place en tout-venant, touchant presque les rives du ruisseau "Le Brassu", l'accès au chemin d'origine avait été condamné, le hangar agricole servait de réfectoire, une caravane supplémentaire, une roulotte et des toilettes mobiles avaient été installées.

13. Par décision du 18 avril 2000, le département a ordonné l'enlèvement immédiat des caravanes, de la roulotte et des toilettes mobiles et la suppression du

chemin d'accès en tout-venant. Sanctionnant ces nouvelles infractions, une amende de CHF 5'000.- lui a été infligée.

14. Par acte déposé au greffe le 2 mai 2000, M. B\_\_\_\_\_ a recouru auprès du Tribunal administratif contre la décision du département du 18 avril 2000 (cause A/484/2000). Il a invoqué la violation du principe "ne bis in idem".

15. Le 25 juin 2000, les habitants de la commune de Versoix ont refusé par voie référendaire le déclassement du terrain dit des Hôpitaux à Versoix, terrain situé en zone agricole où les autorités communales et cantonales entendaient reloger les gens du voyage en lieu et place du terrain du Molard.

16. Le 25 août 2000, le juge délégué a effectué un transport sur place. Selon les dires de M. B\_\_\_\_\_, la parcelle était marécageuse, régulièrement inondée et trop petite pour être cultivable, raison pour laquelle les agriculteurs voisins n'avaient pas souhaité l'acquérir et pour laquelle la chambre d'agriculture ne s'était pas opposée à son acquisition. Le juge a constaté que le tiers de la parcelle était recouvert d'une épaisse couche de tout-venant et que des enclos étaient en voie d'achèvement en vue d'y installer et de protéger les caravanes. La place en tout-venant était bordée d'une haie de thuyas, de quelque six mètres de haut, plantée par le précédent propriétaire au Nord et à l'Est. Le ruisseau Le Brassu, bordé de quelques arbres, délimitait la partie sud-ouest. La famille B\_\_\_\_\_ étant en voyage, il ne restait sur la parcelle qu'une roulotte servant de remise de matériel, une camionnette et une voiture inutilisable en l'état.

M. B\_\_\_\_\_ a expliqué que lui et sa famille étaient des nomades. Composée de son père, de son frère D., marié avec un enfant, de sa soeur J., mariée avec un enfant, et de lui-même, marié avec deux enfants, sa famille occupait ainsi quatre caravanes, plus une roulotte servant de dépôt de matériel. Le recourant a précisé qu'il avait fait l'acquisition de cette parcelle car l'existence au Molard à Versoix était invivable. Il devait y avoir deux cent quatre-vingt personnes qui vivaient les uns sur les autres, soit quelque cent soixante tziganes plus les forains.

D'entente entre les parties, les trois causes ont été suspendues.

17. Un contrôle effectué le 19 février 2001 a permis de constater que le nouveau chemin était en voie de réaménagement : une bordure en éléments préfabriqués et des lampadaires venaient d'être installés des deux côtés du chemin. Aussi, par décision du 12 mars 2001, le département a imparti au recourant un délai de trente jours pour procéder à la suppression des aménagements illicites, et il lui a infligé une amende de CHF 2'500.-. Le recourant a saisi le tribunal d'un recours daté du 9 avril 2001 (cause A/357/2001).

18. Par décision du 7 novembre 2001 consécutive à un nouveau contrôle, le département a infligé à M. B\_\_\_\_\_ une amende de CHF 20'000.- et lui a fixé un délai pour évacuer sa parcelle des nouveaux éléments qu'il y avait amenés. En effet, une série de containers avaient été installés sur des plots et devaient servir à abriter "la nouvelle église tzigane de Céligny".

L'intéressé a recouru auprès du Tribunal administratif par acte du 3 décembre 2001. L'église en question n'était composée que de deux containers mobiles. Il n'en résultait aucune gêne pour les voisins. Tous les aménagements étaient superficiels et ne modifiaient en rien la configuration des lieux. Le recourant demandait que toutes les causes alors pendantes soient jointes.

19. La demande d'autorisation d'exploiter une pépinière et d'habiter sur les lieux de l'exploitation a été refusée par le département et a fait l'objet d'un recours porté devant la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la commission de recours), laquelle a rejeté celui-ci par décision du 14 décembre 2001. La création du chemin, l'aménagement en tout-venant d'une place d'une surface de 2'200 m<sup>2</sup>, l'entreposage de cinq caravanes, nécessitant l'emploi de six véhicules automobiles, la transformation d'un hangar existant et les autres aménagements, n'étaient pas des constructions ou des installations imposées par leur destination hors de la zone à bâtir. Aucune dérogation n'était légalement possible. A cela s'ajoutait le non respect des distances séparant les équipements de la lisière de la forêt d'un côté, et celle du ruisseau de l'autre.

En revanche, la commission de recours a admis que l'exploitation d'une pépinière était possible en zone agricole. La décision du département devait donc être

annulée sur ce point. Toutefois, cela ne signifiait pas que l'installation de mobile-homes et de caravanes sur la parcelle était possible, car ces aménagements n'étaient pas nécessaires à l'exploitation d'une pépinière, laquelle ne justifiait pas la présence sur place de l'exploitant d'une manière constante, et cela d'autant plus que le recourant n'était pas agriculteur, mais commerçant.

20. M. B\_\_\_\_\_ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif par acte du 21 janvier 2002 (cause A/76/2002). Il a renouvelé ses arguments habituels selon lesquels les tziganes devaient être assurés d'avoir une vie décente et de pouvoir satisfaire leurs besoins spécifiques tels qu'exigés par le Tribunal fédéral : intimité, tranquillité, dignité et salubrité.

Le département s'est opposé au recours. La commune de Céligny, qui était intervenue en première instance, en a fait de même.

21. Ayant été alertés par la commune de Céligny, les services du département ont constaté les 20 et 27 février 2002 qu'un chalet en bois d'environ 30 m<sup>2</sup> était en cours de construction sur la parcelle de M. B\_\_\_\_\_.

Aussi, par décision du 1er mars 2002, le département a ordonné à l'intéressé d'arrêter immédiatement les travaux en cours et de démolir la partie du chalet déjà réalisée. Dite décision a été déclarée exécutoire nonobstant recours.

22. M. B\_\_\_\_\_ a recouru auprès du Tribunal administratif par acte du 26 mars 2002 (cause A/292/2002). Parfaitement "mobilisable", le chalet était l'équivalent du type d'habitation en usage au Molard à Versoix. Il a conclu préalablement à la restitution de l'effet suspensif, ce qui lui a été refusé par ordonnance présidentielle du 16 juillet 2002 et, à titre subsidiaire, il a sollicité un transport sur place tant au Molard qu'à Céligny.

Par décision complémentaire du 12 mars 2002, le département a fait interdiction à M. B\_\_\_\_\_ d'utiliser la construction incriminée à quelques fins que ce soit, sous la menace des peines prévues à l'article 292 du Code pénal.

23. Ayant constaté lors d'un contrôle effectué le 6

juin 2002 que M. B\_\_\_\_\_ avait poursuivi et achevé la construction du chalet, le département a pris une nouvelle décision le 24 juin 2002 lui infligeant une amende de CHF 5'000.-, montant justifié par son attitude récidiviste.

24. Celui-ci a recouru devant le Tribunal administratif par acte du 10 juillet 2002. Il a repris son argumentation habituelle, précisant que le harcèlement dont faisait preuve le département était constitutif d'actes préparatoires à des tentatives de crimes contre l'humanité au sens des articles 260bis, 75bis et 122 du Code pénal suisse.

25. Dans ses recours le recourant a insisté sur sa qualité de membre d'une minorité nationale reconnue à vivre selon ses traditions. Les tziganes étaient protégés dans leurs droits culturels et leur droit à un logement décent, digne et salubre, selon l'article 27 du Pacte onusien relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II - RS 0.103.2) et l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (RS 0.101). Il a également invoqué la loi fédérale concernant la fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses" du 7 octobre 1994 (RS 449.1), de même que la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (RS 0.104), ainsi que la Convention cadre du conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. L'emplacement du Molard était insalubre et le quitter relevait de l'état de nécessité. Devait également être protégé son droit au logement consacré à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte ONU I - RS 0.103.1). C'était donc en vertu de sa qualité de membre de la minorité tzigane qu'il avait stationné ses caravanes sur sa parcelle de Céligny, et qu'il y logeait.

Les aménagements entrepris sur la parcelle n'étaient ni des constructions, ni des installations et ne violaient donc ni la LCI, ni la loi sur les forêts, ni la loi sur les eaux. Invisibles de l'extérieur, ils ne gênaient pas non plus le voisinage. Les caravanes ne seraient installées sur la parcelle que quelques mois par année; tous ces aménagements étaient superficiels et ne modifiaient pas la configuration du sol. Le principe de la proportionnalité exigeait que le département accepte cette dérogation, même si l'activité horticole ne serait pas exercée "à titre principal".



26. Le département s'est opposé au recours. Les installations n'étaient pas autorisables en zone agricole; il n'était pas agriculteur lui-même. Les amendes étaient proportionnées aux infractions commises, et justifiées par la récidive et par le fait que le recourant faisait fi des ordres donnés.

### EN DROIT

1. a. Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours sont recevables (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- b. Les recours se rapportant à une situation semblable, leur jonction sera ordonnée (art. 70 LPA).
2. a. Sur tout le territoire du canton, nul ne peut sans y avoir été autorisé élever en tout ou partie une construction ou une installation, modifier même partiellement le volume, l'architecture, l'implantation, ou la destination d'une construction ou d'une installation, modifier la configuration du terrain, aménager des voies de circulation, des places de parcage ou une issue sur la voie publique (art. 1 al. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05)
- b. Le Tribunal administratif est compétent pour connaître d'un recours contre une mesure ou une sanction lorsque des travaux sont entrepris sans autorisation (art. 150 LCI).
- c. Le Tribunal administratif est également compétent pour connaître d'un recours dirigé contre une décision de la commission de recours (art. 149 LCI).
- d. Le département peut ordonner, à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses la remise en état, la suppression ou la démolition (art. 129 LCI), de même qu'il peut prévoir des sanctions administratives sous la forme d'une amende (art. 137 LCI).

3. a. L'aménagement du territoire est régi par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) et ses dispositions d'application, notamment la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LALAT - L 1 30). La LAT a subi diverses modifications qui sont entrées en vigueur le 1er septembre 2000 et sont applicables aux procédures en cours, en vertu de l'article 52 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1989 (OAT - RS 700.1.), en tant qu'elles sont plus favorables au recourant.
- b. La zone agricole est régie par les articles 16, 16a et 16b LAT ainsi que par les articles 20 et suivants LALAT. Ces dispositions définissent notamment les constructions qui sont conformes à la zone, soit qu'elles sont nécessaires à l'exploitation agricole, soit qu'elles servent au développement interne d'une activité conforme.
- c. L'autorisation de construire ne peut être délivrée qu'à la condition que la construction soit conforme à la zone (art. 22 al. 2 lit. a LAT) ou qu'elle puisse bénéficier d'une dérogation.
- d. Les conditions de dérogation pour des constructions hors de la zone à bâtir sont prévues par le droit fédéral (art. 24 à 24d LAT). Ces dispositions sont complétées ou reprises par les articles 26, 26A et 27 LALAT.
- e. Dans la mesure où les exceptions spéciales ne trouvent pas application, c'est l'article 24 LAT qui sera déterminant. La révision de 1999 n'a apporté aucune modification à ce propos et seules les constructions et installations dont l'implantation est imposée par leur destination peuvent être autorisées hors de la zone à bâtir si elles ne sont pas conformes à la zone dans laquelle elles se trouvent (F. MEYER-STAUFFER, "La zone agricole" in Journée du droit de la construction, 2001, p. 48).
- f. En vertu de l'article 24 LAT, en dérogation à l'article 22 alinéa 2 lettre a LAT, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Ces conditions cumulatives sont reprises par l'article 26 alinéa 2

LALAT.

g. L'article 26A LALAT régit les transformations, reconstructions, rénovations, changements d'affectation et agrandissements mesurés des constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone.

h. En l'absence de dispositions cantonales applicables ou dans l'attente de leur adaptation sur certains points, les dispositions fédérales sont directement applicables.

4. En l'espèce, la parcelle du recourant est située entièrement en zone agricole. En limite de propriété, l'on trouve un ruisseau d'un côté et de l'autre une forêt. Lors de la vente de cette parcelle au recourant, il existait un misérable cabanon, délabré, d'une surface au sol de 23 m<sup>2</sup>. A partir de là, le recourant a fondamentalement modifié sa parcelle. Il a totalement transformé le hangar, il a créé des socles pour recevoir des containers, il a peuplé sa parcelle de plusieurs caravanes, a entreposé quelque six véhicules, et aménagé une grande place en y déversant du tout-venant, d'une surface de 2'200 m<sup>2</sup> représentant à peu près le tiers de sa parcelle. Il a en outre créé un nouveau chemin, bordé de chaque côté de murets en pierre et de candélabres. De plus, il y vit lui et sa famille.

Aucune de ces installations, aucun aménagement n'a été précédé d'une demande d'autorisation et n'a été autorisé. Aucuns travaux entrepris ne sont conformes à la zone agricole. Il convient donc d'examiner si ceux-ci peuvent être autorisés sur la base d'un régime dérogatoire prévu par le droit fédéral ou cantonal.

5. a. La doctrine et la jurisprudence ont toujours reconnu un certain pouvoir d'appréciation à l'administration dans l'octroi de dérogations. Lorsque la loi autorise l'autorité administrative à déroger à l'une de ses dispositions, notamment en ce qui concerne les constructions admises dans une zone, elle confère à cette autorité un certain pouvoir d'appréciation qui lui permet en principe de statuer librement. L'autorité est néanmoins tenue d'accorder la dérogation dans un cas où le texte légal l'y oblige expressément ou implicitement, ou encore lorsque la dérogation se justifie par des circonstances particulières, que notamment elle répond aux buts généraux poursuivis par la loi, qu'elle est

commandée par l'intérêt public ou par un intérêt privé auquel ne s'opposent pas un intérêt public ou d'autres intérêts privés prépondérants, ou encore lorsqu'elle est exigée par le principe de l'égalité de traitement, sans être contraire à un intérêt public (ATF 117 Ia 146-147, consid. 4 et 117 Ib 134, consid. 6d; ATA V. du 23 novembre 1999; F. du 4 mai 1999; S. du 10 février 1998; P. MOOR, Droit administratif, vol. I, Berne, 2ème éd., 1994, ch. 4.1.3.3; RDAF 1976 p. 124).

b. L'interprétation des dispositions exceptionnelles doit être résolue de cas en cas, à l'aide des méthodes d'interprétation proprement dites, qui valent tant pour celles-ci que pour les autres règles (ATA N. du 5 février 2002 et les références citées).

6. a. Selon l'article 24 LAT, repris par l'article 26 alinéa 2 LALAT, une dérogation ne peut être octroyée que si l'implantation de la construction ou de l'installation hors de la zone à bâtir est imposée par sa destination et, cumulativement, si aucun intérêt prépondérant - tel le maintien de la surface utile pour l'exploitation agricole par exemple - ne s'y oppose. En outre, l'apparence urbanisée du voisinage ou le caractère non cultivable d'un terrain voué en principe à l'agriculture ne constituent pas des critères pertinents sous l'angle de l'article 24 alinéa 1 LAT (ATA P.-D. du 26 mars 2002 et les références citées).

b. Est considéré comme imposé par sa destination un ouvrage qui peut remplir ses fonctions seulement s'il est érigé à un endroit bien déterminé ou qui ne peut les remplir s'il est implanté à l'intérieur de la zone à bâtir (Département fédéral de justice et police (DFJP) / Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT), Étude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire Berne 1981, no 32, pp. 285 et ss.). De plus, 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 112 Ib 407-408; 108 Ib 367 consid. 6a).

c. Des motifs purement personnels, d'ordre familial, successoral, financier ou ne relevant que de l'agrément, ne peuvent pas, en règle générale, être retenus (ATA du 29 mai 1991 en la cause G.; ATF 108 Ib 362 consid. 4a; V. SCHEUCHZER, La construction agricole en zone agricole, thèse 1992, p. 91 ss).

7. En l'espèce, le recourant n'est ni agriculteur, ni horticulteur et aucun des aménagements qu'il a entrepris, que ce soit le chemin, l'agrandissement du hangar ou l'implantation d'un chalet, n'est imposé par leur destination. La première des deux conditions cumulatives de l'article 24 alinéa 1 LAT n'étant pas remplie, l'examen de la seconde condition est inutile.
  
8. S'agissant de l'agrandissement du hangar existant, le nouvel article 24 c LAT permet la rénovation de constructions non conformes à l'affectation de la zone ou leur transformation partielle ou leur agrandissement mesuré, voire leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement, sous certaines conditions non réalisées en l'espèce. Point n'est besoin de s'attarder sur l'application de cette disposition, tant les aménagements entrepris au fil des mois par le recourant sont démesurés par rapport au modeste hangar existant lorsqu'il a acquis la parcelle.
  
9. En ce qui concerne le refus d'autoriser l'installation de mobile-homes et de procéder à l'aménagement du chemin, le Tribunal administratif constate qu'aucun des préavis déterminants n'a été favorable, notamment ceux de la commune de Céligny, de la commission des monuments de la nature et des sites, du service de l'agriculture et du département de l'intérieur, de l'aménagement et de l'énergie, qui ont considéré que le projet n'était pas compatible avec l'affectation de la zone agricole. Le refus était encore justifié par le fait que les constructions ne respectaient pas la distance de 30 mètres de la lisière de la forêt et celle de 50 mètres du ruisseau Le Brassu.  
  
A ce sujet, le tribunal de céans ne peut que faire siens les considérants développés par la commission de recours : comme il a été dit précédemment, aucun des travaux entrepris n'est imposé par sa destination hors de la zone à bâtir. Sur ce point, la décision de la commission de recours ne peut qu'être confirmée et le recours rejeté.
  
10. Le Tribunal fédéral et les autres autorités, telles que le tribunal de céans, doivent appliquer le droit fédéral et le droit international (art. 191 Cst.). Le Tribunal administratif n'est donc pas compétent pour vérifier la constitutionnalité du droit fédéral.

Toute l'activité étatique est dominée par le principe de la légalité, en vertu duquel l'autorité administrative doit respecter la loi et ne peut, en principe, agir que si celle-ci l'y autorise (B. KNAPP, Précis de droit administratif, 1991 4e éd., n° 455ss). Les justiciables doivent être assurés que l'autorité applique la loi, à laquelle elle ne peut déroger que dans les cas prévus par la norme elle-même (ATF 94 I 29ss; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 1990, I, n° 37 et 59).

Ainsi, des constructions illégales ne pourraient être tolérées que si la loi ou le règlement le prévoient, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Aucune disposition du droit genevois n'autorise le maintien de constructions illégales. Une telle disposition serait d'ailleurs contraire aux deux autres principes constitutionnels fondamentaux que sont l'interdiction de l'inégalité de traitement (art. 8 Cst.) et l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) (B. KNAPP, op. cit., n° 444). En l'existence des alternatives précitées et contrairement à ce qu'affirme le recourant, son droit au logement ne saurait lui donner le droit de violer les dispositions cantonales de l'aménagement du territoire et du principe de l'égalité de traitement par le département, sous peine d'arbitraire.

Le recourant invoque le droit au logement tel que garanti par l'article 11 du Pacte ONU I. Il semble méconnaître que ce Pacte contient une série de droits qui ont un contenu programmatique et qui ne confèrent pas de droits directement aux particuliers, qui ne peuvent s'en prévaloir directement devant le juge (ATF 121 V 246, 250; 121 V 229, 233; 120 Ia 1, 10 = JT 1996 I 627).

Le recourant invoque l'article 27 du Pacte ONU II qui offre une protection aux minorités ethniques, religieuses ou linguistiques. Si cette norme du Traité international est directement applicable, au contraire des dispositions contenues dans le Pacte ONU I, elle doit être traitée d'un point de vue procédural de la même façon que le grief de violation des garanties de la CEDH, en ce sens que le droit cantonal peut en limiter la portée si cette limitation est justifiée par d'autres intérêts en jeu. Cela signifie que le recourant ne peut pas s'installer où bon lui semble sans égard à la réglementation interne (ATF 120 Ia 247).

La législation genevoise sur la construction, le

découpage du canton en plusieurs zones différentes, dont le régime varie en ce qui concerne les possibilités de construire ou d'exercer des activités commerciales ou artisanales, de même que les objectifs de l'aménagement du territoire, ne heurtent nullement la disposition sur les minorités ethniques dont se prévaut le recourant. Les droits reconnus dans le pacte précité peuvent être restreints par la loi pour des motifs d'intérêt public prépondérant. Celui-ci est ce qui est nécessaire dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ou des libertés et des droits fondamentaux d'autrui (C. ROUILLER, Le Pacte International relatif aux droits civils et politiques in RDS 1992, p. 116).

11. Le recourant invoque encore l'article 8 CEDH qui a trait au respect de la vie privée et familiale. Là encore, l'interdiction d'implanter une construction n'importe où, sans égard aux lois en vigueur, ne fait pas obstacle à la protection de la famille. Cette protection n'est ni affaiblie, ni atteinte au motif qu'une personne ne puisse pas s'installer avec sa famille dans telle ou telle zone au mépris de l'affectation de cette zone, de sa vocation et des limitations qui lui sont appliquées. En cela, la législation sur la construction ne nuit d'aucune manière au respect de la vie familiale consacrée à l'article 8 CEDH.
12. Au vu de ce qui précède et afin d'éviter un grave risque de précédent, le département était fondé, sur la base des articles 129 et 130 LCI, à ordonner la suspension des travaux, la libération des surfaces en cause et leur restitution à un usage conforme à la zone, puis enfin à refuser l'autorisation de construire requise.
13. Selon l'article 137 alinéa 1 LCI, est passible d'une amende administrative de Frs 100.- à 60'000.- - s'agissant de travaux non autorisables, ce qui est le cas en l'espèce - tout contrevenant à ladite loi, aux règlements et arrêtés édictés en vertu de LCI, ainsi qu'aux ordres donnés par le département.
  - b. Les amendes administratives sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des amendes ordinaires pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut au demeurant aussi exister. C'est dire que la quotité de la peine

administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA C. du 18 février 1997; P. MOOR, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. 2, Berne 1991, ch. 1.4.5.5, p. 95-96; P. NOLL et S. TRECHSEL, Schweizerisches Strafrecht: allgemeine Voraussetzungen der Strafbarkeit, AT I, 5ème édition, Zurich 1998, p. 40). En vertu de l'article 1 alinéa 2 de la loi pénale genevoise du 20 septembre 1981 (LPG - E/3/1), il y a lieu de faire application des dispositions générales contenues dans le Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0), sous réserve des exceptions prévues par le législateur cantonal à l'article 24 LPG.

c. Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence. Selon des principes qui n'ont pas été remis en cause, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi (A. GRISEL, Traité de droit administratif, vol. 2, Neuchâtel, 1984, pp.646-648; ATA G. du 20 septembre 1994) et jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende (ATA C. & H. du 27 avril 1999; G. du 20 septembre 1994; Régie C. du 8 septembre 1992). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès (ATA U. du 18 février 1997). Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (ATA P. du 5 août 1997).

d. L'autorité qui prononce une mesure administrative ayant le caractère d'une sanction doit faire application des règles contenues à l'article 68 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) lorsque par un ou plusieurs actes, le même administré encourt plusieurs sanctions (ATF 122 II 182-184; 121 II 25 et 120 Ib 57-58; RDAF 1997 pp. 100-103; ATA C. & H. du 27 avril 1999; B\_\_\_\_\_ du 24 mars 1998). Selon cette disposition, si l'auteur encourt plusieurs amendes, le juge prononce une peine pécuniaire unique, et dont le montant doit être proportionné à la culpabilité (art. 68 al. 1 CP). De plus, lorsqu'une personne est sanctionnée pour des faits commis avant d'avoir été condamnée pour une autre infraction, le juge doit fixer la sanction de manière à ce que le contrevenant ne soit pas puni plus sévèrement que si un seul jugement avait été prononcé (art. 68 al. 2 CP). Si l'auteur encourt plusieurs amendes, l'article 68 CP n'élargit pas le cadre de la peine applicable (art. 68 ch. 1 al. 2 CP) et le juge n'en tient compte que lors de la fixation de l'amende en vertu des articles 63 (M. KILLIAS, Précis de droit pénal général, Berne 1998, p.



170).

14. En application des principes ci-dessus, le juge doit prononcer une peine pécuniaire unique lorsque le justiciable encourt plusieurs amendes.

En l'espèce, le département a rendu neuf décisions prononçant des mesures, dont cinq d'entre elles ont été assorties d'une amende, pour un total de de CHF 42'500.-.

Ce montant est excessif.

C'est pourquoi, le Tribunal administratif prononcera une seule et unique amende qui tiendra compte des nombreuses récidives commises par le recourant et du mépris qu'il a affiché quant aux ordres de remise en état et de cessation de travaux émanant de l'autorité administrative. Le principe de la proportionnalité commande que le montant de l'amende soit en rapport avec les moyens d'existence et les ressources de l'auteur de l'infraction, et soit conforme à la jurisprudence dans des cas semblables (ATA S. du 29 septembre 1998; B. 30 octobre 1985; C. du 11 octobre 1989; C. du 16 mars 1988).

Le tribunal fixera le montant de l'amende à CHF 20'000.-.

15. Les recours seront ainsi partiellement admis.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant. Une indemnité de CHF 1'000.- sera allouée à la commune de Céligny, à la charge du recourant.

**PAR CES MOTIFS**

**le Tribunal administratif**

**préalablement :**

ordonne la jonction des causes n°  
A/1007/99-TPE; A/16/00-TPE; A/484/00-TPE; A/357/01-TPE;  
A/1234/01-TPE; A/76/02-TPE; A/292/02-TPE; A/646/02-TPE;

**à la forme :**

déclare recevables les recours interjetés les 18 octobre 1999, 7 janvier et 2 mai 2000,

9 avril et 3 décembre 2001, 21 janvier, 26 mars et 10 juillet 2002 par Monsieur M. B\_\_\_\_\_ contre les décisions du département de l'aménagement de l'équipement et du logement respectivement des 17 septembre, 1er octobre et 2 décembre 1999, 18 avril 2000, 12 mars et 7 novembre 2001, 1er mars et 24 juin 2002, ainsi que contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions prise le 14 décembre 2001;

au fond :

les admet partiellement;

fixe à CHF 20'000.- le montant unique de l'amende;

confirme toutes les décisions entreprises pour le surplus;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 1'500.-;

alloue à la commune de Céligny une indemnité de CHF 1'000.- à la charge du recourant;

dit que conformément aux articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le présent arrêt peut être porté, par voie de recours de droit administratif, dans les trente jours dès sa notification, par devant le Tribunal fédéral; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire; il est adressé en trois exemplaires au moins au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyen de preuve, doivent être joints à l'envoi;

communiqua le présent arrêt à Me Henri-Philippe Sambuc, avocat du recourant, au département de l'aménagement de l'équipement et du logement, à la commission de recours en matière de constructions, ainsi qu'à Me Luciano Lazzarotto, avocat de la commune de Céligny.

Siégeants : M. Paychère, président, M. Thélin, M. Schucani, Mmes Bonnefemme-Hurni et Bovy, juges.

Au nom du Tribunal administratif :  
la greffière-juriste : le vice-président :

C. Del Gaudio-Siegrist F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme N. Mega