

du 28 mars 2000

dans la cause

Monsieur D

et

Monsieur R

contre

DEPARTEMENT DE L'AMENAGEMENT, DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

EN FAIT

1. Monsieur L.R. _____ est propriétaire de la parcelle _____, feuille ____ du cadastre de Jussy, au chemin _____, en zone agricole. Il a trouvé un accord avec Monsieur D. _____, aux termes duquel ce dernier exploiterait ladite parcelle pour y mettre à la retraite de vieux chevaux.

2. Lors d'un contrôle effectué le 23 juin 1999, un inspecteur de la police des constructions a constaté que trois box, une sellerie et un carré de dressage avaient été édifiés sur la parcelle litigieuse. De plus, une roulotte appartenant à M. D. _____ et deux tas de gravier y étaient entreposés, le tout sans autorisation.

D'autres travaux étaient projetés.

3. Par décision du 6 juillet 1999 adressée à M. D. _____, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le département) a ordonné l'arrêt du chantier ainsi que la démolition des constructions et installations réalisées illicitement, de même que l'évacuation de tous les matériaux entreposés sur la parcelle, et lui a infligé une amende de CHF 5'000.-. Celle-ci tenait compte de la gravité tant objective que subjective de l'infraction et des antécédents de l'intéressé.

4. M. D. _____ a saisi le Tribunal administratif d'un recours, le 12 août 1999. Les écuries existaient déjà sur le terrain; il avait ajouté trois box et aménagé une sellerie. Sa roulotte personnelle, roulante et sur pneus, avait été déplacée sur le terrain. Un carré de dressage avait été aménagé. La clôture avait été terminée, et une demande d'autorisation par procédure accélérée allait être déposée par un architecte.

Il exploitait ce terrain avec le fils du propriétaire, Monsieur R. _____.

5. Le 21 septembre 1999, le département a maintenu sa position. Le jour de la décision litigieuse, il avait interpellé en vain le propriétaire du terrain. Le 16 septembre 1999, un nouveau contrôle avait été réalisé, qui avait révélé la présence de trois box à chevaux dans un abri à bois, cinq box à chevaux dans un bâtiment existant, une roulotte servant de réception et de bureau,

un parc pour animaux (chèvres, poneys), une tente d'environ 6x10 mètres abritant une douzaine de box à chevaux, deux emplacements où étaient stockés des rouleaux de paille, un petit couvert en bois, ainsi qu'un carré d'exercice de 30x30 mètres. M. D_____ avait alors indiqué que le propriétaire entendait déposer une requête en autorisation de construire.

Le département a encore reproché à M. D_____ d'avoir installé un parking et une buvette où il servait de la petite restauration. Au surplus, il maintenait les termes de sa décision.

6. Le 27 octobre 1999, le juge délégué à l'instruction de la cause a effectué un transport sur place, en présence des parties. Il a pu constater l'état des lieux et les nombreuses constructions se trouvant sur la parcelle.

M. D_____ a indiqué s'être associé avec le fils du propriétaire, M. R.R_____, pour exploiter l'entreprise. L'orge, l'avoine, la paille et le foin utilisés par le manège étaient produits par l'exploitation R_____. L'entreprise pouvait être définie comme une exploitation "manège et grandes cultures". M. R_____ a indiqué qu'il avait des projets d'extension, notamment pour abriter des machines agricoles dont il avait besoin et qu'il avait de la peine à faire entrer dans son hangar, dans le village de Jussy. Les participants se sont transportés jusqu'à l'exploitation de M. R_____, où ils ont pu constater les difficultés de circulation mentionnées par ce dernier.

Au terme du transport sur place, M. R_____ a été invité à verser à la procédure le contrat d'association et les chiffres comptables de l'exploitation. M. D_____ devait faire le nécessaire pour qu'une requête en autorisation en bonne et due forme soit déposée dans les six semaines.

7. Le 18 novembre 1999, le département a procédé à un nouveau contrôle. De nouvelles installations avaient été édifiées, en particulier un couvert en tubulaire avec toiture métallique. M. D_____ avait indiqué que la mise en place de ces installations était urgente et qu'il ne pouvait attendre l'octroi de l'autorisation de construire dont la requête allait être déposée par son architecte jusqu'au 1er décembre 1999.

Par décision du 7 décembre 1999 adressée à M. R_____ - avec copie à M. D_____, le département a une nouvelle fois ordonné l'arrêt du chantier. En outre, il a infligé une amende de CHF 10'000.- conjointement à M. R_____ et à son locataire, M. D_____.

8. Le 15 décembre 1999, MM. R_____ et D_____ ont saisi le Tribunal administratif d'un second recours. Lors du transport sur place effectué par le tribunal, la majeure partie des travaux litigieux avait déjà été réalisée. Une demande officielle d'ouverture de chantier avait été déposée le 4 novembre 1999 par l'entreprise Zschokke. Elle avait pour objet l'"aménagement de surfaces + murets + abris pour animaux".

9. a. Le département s'est opposé au recours le 24 janvier 2000, reprenant et développant l'argumentation figurant dans ses précédentes écritures.

Il relevait de plus qu'il avait interpellé l'architecte dont M. D_____ indiquait qu'il devait déposer une requête en autorisation de construire. Ce dernier avait fait savoir au département qu'il ne s'occupait pas de cette affaire.

b. Une convention signée entre M. R_____ et M. D_____ le 17 mai 1999 figurait au dossier du département. Il en ressortait que M. R_____ autorisait l'installation par M. D_____ d'un parc à chevaux, d'un carré de travail pour chevaux et de stalles pour chevaux dans le hangar existant. M. D_____ prenait à sa charge les frais d'aménagement des stalles, la fermeture du hangar, la finition d'aménagement des installations d'eau et d'électricité, ainsi que la pose de lignes téléphoniques et l'aménagement, au besoin, d'un chemin d'accès au hangar. Dans l'attente d'une construction ultérieure à convenir entre les parties et le département, M. D_____ était autorisé à installer sur le terrain sa roulotte-bureau mobile. Le prix de la location était de CHF 1'800.- par mois.

10. Le 2 décembre 1999, Monsieur N_____, propriétaire de la parcelle _____ feuille ___ de la commune de Jussy, a demandé à intervenir dans la procédure en sa qualité de voisin.

Invité à se déterminer, le département a indiqué s'en rapporter à justice au sujet de cette requête, dans la mesure où elle ne semblait pas recevable d'un point de vue strictement juridique. Il n'avait pas de raison de s'y opposer au fond.

M. D_____ ne s'est pas déterminé à cet égard.

11. Le 4 février 2000, M. D_____ a indiqué qu'il avait quitté le terrain de Jussy et qu'il avait tout perdu. M. R_____ avait tout repris à son compte.

Il persistait dans ses conclusions concernant l'annulation de l'amende.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Le Tribunal administratif constate que les deux affaires ont un objet identique, soit la contestation d'amendes qui ont été infligées par le département, dans le cadre de travaux illicites entrepris au même endroit, à M. D_____ dans la première affaire, et, dans la seconde, à MM. D_____ et R_____, pris conjointement et solidairement. Les deux recours ayant ainsi une cause juridique commune, leur jonction sera ordonnée (art. 70 LPA).
3. Selon l'article 71 LPA, l'autorité peut ordonner, sur requête, l'appel en cause de tiers dont la situation juridique est susceptible d'être affectée par l'issue de la procédure. Cette disposition doit être appliquée en liaison avec l'article 7 LPA, relatif à la qualité pour recourir. Il ne saurait en effet être admis que, par l'institution de l'appel en cause, les administrés bénéficient de droits plus étendus que ceux à qui la qualité pour agir est reconnue.

En matière de sanctions et mesures, le rôle des voisins ne peut se limiter qu'à celui de dénonciateur. Il ne saurait leur être donné de droits plus étendus leur permettant par exemple de participer à l'intégralité de

la procédure. Dès lors, la requête d'appel en cause formée par M. N_____ sera rejetée. Une copie du présent arrêt lui sera communiquée, pour information.

4. Nul ne peut, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou en partie une construction ou une installation, notamment un bâtiment industriel ou agricole, un garage, un hangar, un poulailler, un mur, une clôture ou un portail ou modifier, même partiellement, le volume ou l'implantation d'une construction ou d'une installation sans y avoir été autorisé.

Aucun travail ne doit être entrepris avant que l'autorisation n'ait été délivrée (art. 1 al. 1 et 2 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05)).

5. Lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'un autre objet n'est pas conforme aux prescriptions de la LCI, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées, le département peut ordonner la suspension des travaux, la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition desdits objets (art. 129 et 130 LCI).
6. En l'espèce, il n'est pas contesté que les travaux litigieux ont été entrepris sans être au bénéfice d'une autorisation de construire. Malgré les nombreuses promesses faites par M. D_____ et le délai que lui a laissé le Tribunal administratif, aucune requête en autorisation n'a été déposée pour régulariser, en tout ou en partie et si faire se peut, la situation des bâtiments et installations litigieux.

Dès lors, l'ordre de démolition des constructions et installations réalisées sans autorisation, ainsi que celui d'évacuation des matériaux entreposés ne pourra qu'être confirmé.

7. L'article 137 LCI prévoit qu'une amende de CHF 100.- à CHF 60'000.- peut être infligée par le département à toute personne contrevenant à la LCI, à ses règlements d'application ainsi qu'aux ordres du département.

Toutefois, lorsqu'une construction ou une installation ou tout autre ouvrage a été entrepris sans autorisation, mais que les travaux sont conformes aux prescriptions légales, le maximum de l'amende est de CHF

20'000.- (art. 137 al. 2 LCI).

Dans la fixation du montant de l'amende, le département doit tenir compte du degré de gravité de l'infraction, de la violation des prescriptions légales par cupidité ainsi que des cas de récidive, qui constituent notamment des circonstances aggravantes (art. 137 al. 3 LCI).

8. a. 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, ATA 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 (CPP - RS 311.0), sous réserve des exceptions prévues par le législateur cantonal à l'article 24 LPG.

b. 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).

c. 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).

d. L'autorité 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 (RDAF 1997 p. 100).

9. En l'espèce, le montant maximum de l'amende est de CHF 60'000.-. En effet, les installations et bâtiments édifiés n'apparaissent pas conformes à la zone agricole. Les déclarations de MM. D_____ et R_____ fils, selon lesquelles ils se seraient associés dans une exploitation dont les cultures permettraient de nourrir les chevaux apparaissent clairement contredites par le contrat ente M. R_____ père et M. D_____, versé par le département à la procédure. De plus, en ne déposant pas de requête en autorisation de construire, les recourants se sont privés de la possibilité de démontrer que les travaux, cas échéant, étaient autorisables.

M. D_____ s'est vu infliger une première amende de CHF 5'000.-, suivie d'une amende de CHF 10'000.-, conjointement et solidairement avec M. R_____. Il apparaît dès lors nécessaire de procéder, en ce qui concerne M. D_____, à un examen global du cas.

Dès lors, la situation de M. R_____, qui s'est vu infliger, conjointement et solidairement avec M. D_____, la seconde amende de CHF 10'000.-, sera analysée séparément.

10. En ce qui concerne M. D_____, le tribunal

retiendra en premier lieu qu'il a déjà fait l'objet de sanctions administratives dans des situations semblables (ATA D_____ du 10 février 1998). Dès lors, il était parfaitement au courant de la situation lorsqu'il a entrepris les travaux illicites. De plus, il a non seulement terminé certains des travaux déjà visés dans la décision du 6 juillet 1999, mais aussi entrepris la construction d'une couverture de manège en tubulaire.

Cela dit, la situation financière difficile de M. D_____ est connue du tribunal.

Au vu de ces éléments, une amende globale de CHF 7'500.- paraît justifiée.

11. M. R_____, quant à lui, ne semble pas avoir d'antécédent. Son rôle, en particulier au vu du contrat signé entre son père et M. D_____, est secondaire. Cela dit, il a clairement indiqué au tribunal, lors du transport sur place, qu'il était partie prenante du projet. Les travaux réalisés après la première décision, sont d'une certaine importance. Toutefois, le hangar en construction tubulaire a un caractère précaire et peut être démonté sans difficulté.

Dans ces circonstances, une amende de CHF 2'500.- paraît adéquate pour sanctionner le comportement de M. R_____.

12. Au vu de ce qui précède, les recours seront partiellement admis. Les amendes litigieuses seront annulées et, en lieu et place, une amende de CHF 7'500.- sera infligée à M. D_____ et une amende de CHF 2'500.- à M. R_____.

Les recours étant partiellement admis, principalement pour des motifs de procédure - les arguments de MM. D_____ et R_____ étant écartés au fond - un émolument de CHF 1'500.- sera mis à leur charge, conjointement et solidairement.

PAR CES MOTIFS
Le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevables les recours interjetés le 12 août 1999 par Monsieur D_____ et le 15 décembre 1999 par Messieurs D_____ et R_____ contre les

décisions du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement des 6 juillet 1999 et 7 décembre 1999;

préalablement :

prononce la jonction des recours;

rejette la demande d'appel en cause de M. N_____;

au fond :

les admet partiellement;

annule les deux amendes litigieuses;

inflige à M. D_____ une amende de CHF 7'500.-

inflige à M. R_____ une amende de CHF 2'500.-;

met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 1'500.-;

communique le présent arrêt à Monsieur D_____, à Monsieur R_____ et au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement et, pour information, à Monsieur N_____.

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

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

V. Montani

D. Schucani

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci