

du 9 août 2000

dans la cause

Monsieur A.

représenté par Me Dominique Burger, avocate

contre

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

EN FAIT

1. Monsieur A., architecte, s'est vu notifier par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le DAEL ou le département) des amendes de CHF 500.- le 22 janvier 1999, de CHF 5'000.- le 28 janvier 1999 et de 2'500.- le 19 avril 1999, dans les circonstances suivantes :

2. a. Le 21 septembre 1994, M. A. a reçu, pour le compte de M. C. D., l'autorisation d'édifier deux villas de deux logements sur la parcelle N° ..., feuille ... de la commune d'Onex, à l'adresse chemin Charles-Borgeaud. Le chantier a été ouvert le 12 février 1996.

- b. Le 15 octobre 1996, M. A. a déposé, toujours pour le compte de M. C. D., une demande complémentaire d'autorisation de construire portant notamment sur une modification des chemins d'accès du projet autorisé initialement.

- c. Lors de l'instruction de cette requête complémentaire, l'office des transports et de la circulation (ci-après : OTC) a indiqué, dans un premier temps, être réservé tant que le projet ne serait pas modifié afin de permettre le croisement des véhicules sur le domaine privé, et que la visibilité du débouché sur le chemin Charles-Borgeaud ne serait pas garantie par des pans coupés de quarante-cinq degrés de part et d'autre de l'accès.

- L'architecte ayant procédé aux modifications nécessaire du projet, l'OTC a émis un préavis favorable le 24 février 1997.

- De son côté, la commune d'Onex a émis un préavis négatif, relevant que la route d'accès avait été réalisée avant la délivrance d'une éventuelle autorisation de construire. En cas d'octroi de l'autorisation complémentaire requise, il fallait que les recommandations de l'OTC soient suivies. D'autres conditions étaient posées, auxquelles la commune a ultérieurement renoncé ou qui se sont avérées impossibles à réaliser.

- d. Par décision du 16 juin 1997, le département a dé-

livré l'autorisation complémentaire sollicitée. Le même jour, une amende de CHF 5'000.- a été infligée à M. A., qui avait modifié le tracé du chemin d'accès avant d'avoir obtenu les autorisations nécessaires.

e. Par recours du 18 juin 1997, adressé au département et transmis au Tribunal administratif pour raison de compétence (cause N° A/619/1997-TPE), M. A. a contesté l'amende qui lui avait été infligée.

f. Le 31 juillet 1997, le département s'est opposé au recours.

g. Le 3 septembre 1997, le juge délégué à l'instruction de la cause a procédé à un transport sur place. M. A. a indiqué qu'à l'origine, l'accès aux quatre nouveaux logements devait se faire par le chemin de la Bordière, ce que les copropriétaires dudit chemin avaient refusé. Il avait donc complété, sur quelques mètres, l'accès existant à une ancienne villa, pour permettre aux propriétaires des nouveaux logements d'accéder à leur propriété. Lors du dépôt de l'autorisation de construire initiale, les négociations étaient bien avancées pour autoriser l'utilisation du chemin privé; elles avaient toutefois échoué. L'aménagement de la jonction entre la nouvelle desserte et le chemin Charles-Borgeaud, tel que demandé par l'OTC, n'avait pas encore été réalisé, mais devait l'être sous peu. M. A. a précisé qu'il avait attendu pour réaliser lesdits travaux, afin que le Tribunal administratif puisse constater l'état des lieux.

Un délai au 15 octobre 1997 a alors été imparti à M. A. pour effectuer lesdits travaux.

h. A la demande du Tribunal administratif, le département a procédé à un contrôle le 3 février 1998. Il ressort des clichés pris à cette occasion que les travaux d'aménagement de la nouvelle desserte sur le chemin Charles-Borgeaud n'avaient toujours pas été effectués.

i. Le 21 avril 1998, le Tribunal administratif a joint la cause à celles portant les N° A/712/1997-TPE et A/711/1997-TPE, qui étaient alors pendantes devant lui. Ces affaires concernaient des amendes de CHF 5'000.- chacune que lui avait infligées le département pour avoir réalisé des travaux sans autorisation sur deux autres chantiers. Dans la mesure où il appartenait à l'autorité d'infliger au recourant une sanction d'ensemble, le Tribunal a annulé les décisions litigieuses et les a

remplacées par une seule amende d'un montant total de CHF 11'000.- (ATA A. du 21 avril 1998).

3. a. Depuis lors, le département a pris contact à plusieurs reprises avec M. A., notamment par courriers du 19 mars et du 2 juillet 1998, afin de régler avec lui et les propriétaires des parcelles le problème de l'aménagement du débouché sur le chemin Charles-Borgeaud. Ces démarches n'ont donné aucun résultat.

b. Par ailleurs, lors d'un contrôle effectué le 2 juillet 1997, il a aussi été constaté que des terrasses, non conformes aux plans d'autorisation, avaient été aménagées au-dessus des garages des villas. Par courrier du 12 août 1998, le département a ordonné à M. A. de rétablir les toitures en supprimant l'accès à celles-ci. Un délai de soixante jours lui a été imparti à cet effet.

Par courrier du 9 octobre 1998, le département a rappelé à M. A. son obligation de supprimer l'accès aux toitures des garages et d'aménager le chemin d'accès aux villas. Un délai de trente jours lui a été imparti à cet effet.

Par courrier du 27 novembre 1998, intitulé "dernier rappel", le département a imparti à M. A. un nouveau délai de trente jours pour prendre ces deux mesures. Ce courrier contenait en outre la mention suivante : "Si à l'échéance du délai imparti vous n'avez pas souscrit auxdites mesures, le département sera contraint de prendre des sanctions à votre égard, en vous infligeant notamment une amende administrative en vertu des articles 129 et suivants de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (LCI)".

c. Le 13 janvier 1999, un inspecteur de la police des constructions a constaté que M. A. n'avait pas donné suite aux injonctions du département. Par courrier du 22 janvier 1999, ce dernier a imparti à M. A. un ultime délai à fin février 1999 pour procéder à l'aménagement du chemin d'accès aux villas. De plus, il lui a infligé une amende de CHF 500.-.

d. Par courrier du 25 janvier 1999 adressé au département, M. A. a prié ce dernier d'annuler sa décision et de lui accorder un délai supplémentaire pour procéder à cet aménagement. Les travaux n'avaient pas pu être entrepris en raison de problèmes rencontrés avec

l'un des propriétaires.

e. Par courrier du 4 février 1999, le département a informé M. A. que l'amende de CHF 500.- était maintenue.

4. a. Par courrier du 28 janvier 1999, le département, constatant que M. A. n'avait pas supprimé les terrasses, lui a imparti un délai de soixante jours à cet effet. De plus, il lui a infligé une amende de CHF 5'000.-, tout en dénonçant son cas à la Chambre des architectes et des ingénieurs.

b. Par courrier du 16 février 1999, adressé au département et transmis au Tribunal administratif pour raison de compétence (cause N° A/161/1999-TPE), M. A. a recouru contre cette décision. A l'invitation du Tribunal, le recourant a complété son recours le 31 mars 1999. Le département lui avait simplement demandé de procéder à des adaptations mineures; de plus, il avait obtenu un délai supplémentaire pour exécuter les travaux demandés; en le sanctionnant, le département se comportait à son égard d'une manière inadmissible et arbitraire; les amendes prononcées les 22 et 28 janvier 1999 devaient être annulées. En outre, dans sa réplique du 12 mai 1999, le recourant a reproché au département d'évoquer dans ses écritures des dossiers qui n'avaient rien à voir avec l'affaire en cours et a demandé que M. P., du département, avec qui il avait eu à s'entretenir à plusieurs reprises, soit entendu "afin de tirer cette affaire au clair".

c. Le 26 mars 1999, le département s'est opposé au recours. Le recourant avait modifié les fenêtres donnant sur la toiture des garages. Le recourant avait commis une infraction en violant les plans visés par les autorisations de construire et en ne procédant pas par la suite aux travaux de mise en conformité, malgré les injonctions répétées du département. Compte tenu de l'attitude du recourant, adoptée au mépris de la loi et du principe élémentaire de la bonne foi, sa faute devait être considérée comme subjectivement très grave. Dans sa duplique du 18 juin 1999, le département s'est en outre opposé à l'audition de M. P., considérant qu'il s'agissait d'une démarche purement dilatoire de la part de M. A..

5. a. Le 23 mars 1999, un inspecteur de la police des constructions a constaté que le chemin d'accès aux villas n'avait pas encore été aménagé. Par courrier du 19 avril

1999, le département a imparti à M. A. un "ultime et dernier délai" au 30 juin 1999 pour procéder à cet aménagement. De plus, il lui a infligé une amende de CHF 2'500.-.

b. Par courrier du 12 mai 1999, adressé au département et transmis au Tribunal administratif pour raison de compétence (cause N° A/538/1999-TPE), M. A. a recouru contre cette décision. Les travaux n'avaient pas pu être exécutés car le propriétaire de la parcelle s'y opposait; il était peu judicieux de s'acharner contre lui alors qu'il n'était pas responsable du retard; l'amende était parfaitement injustifiée; un délai suffisamment important devait lui être accordé pour lui permettre de régler l'affaire.

c. Par courrier du 1er juin 1999, le département a transmis le recours au Tribunal administratif, tout en accordant à M. A. un délai supplémentaire de soixante jours pour exécuter les travaux exigés. Dans cette attente, le Tribunal administratif a suspendu l'instruction de la cause.

Un inspecteur de la police des constructions ayant constaté le 29 octobre 1999 que le recourant n'avait donné aucune suite aux injonctions du département, le Tribunal a repris l'instruction de la procédure le 2 novembre 1999.

d. Dans son écriture du 3 décembre 1999, le département s'est opposé au recours de M. A.. Le recourant n'avait pas procédé à l'installation des pans coupés, contrairement aux injonctions répétées du département. Aussi bien objectivement que subjectivement, son infraction devait être considérée comme moyennement grave.

e. Dans sa réplique du 14 janvier 2000, le recourant a conclu à l'annulation des décisions du département des 22 janvier et 19 avril 1999. Le recourant ne contestait pas l'ordre de réaliser les pans coupés, mais seulement le bien-fondé des amendes qui lui avait été notifiées; aucune faute ne lui était imputable; il avait déjà été sanctionné pour ne pas avoir réglé les problèmes de droit privé relatifs à cette parcelle; enfin, l'amende querellée n'était pas propre à atteindre le but d'une sanction pénale. Dans un courrier du 12 janvier 2000, le conseil de M. A. s'était adressé à M. C. D., propriétaire du fonds voisin, pour lui demander de lever son

opposition et de permettre à son client de procéder aux travaux d'aménagement nécessaires sur sa parcelle.

6. S'agissant des antécédents de M. A., il ressort des archives du Tribunal administratif que, outre le jugement le condamnant à une amende de CHF 11'000.- pour les faits évoqués ci-dessus (point 2 lettre i), il a fait l'objet des décisions suivantes:

a. Le 14 octobre 1997, le DAEL avait infligé à M. A. une amende de CHF 2'000.- pour avoir posé sans autorisation une barrière avec portail ainsi qu'une clôture sur la propriété de trois de ses clients. Le Tribunal administratif avait confirmé cette amende le 28 juillet 1998, en la déclarant complémentaire à celle de CHF 11'000.- infligée à M. A. le 21 avril 1998.

b. Le 24 mai 1996, le recourant s'était vu infliger une amende de CHF 20'000.- pour avoir édifié une piscine selon une implantation différente de celle autorisée, de sorte que l'ouvrage empiétait largement sur la zone agricole. Ultérieurement, une autorisation de construire complémentaire avait été délivrée, et l'amende ramenée à CHF 10'000.- par le DAEL. Suite à une demande de reconsidération de M. A., le département avait renoncé à toute sanction à son égard. La demande de reconsidération avait dès lors été rayée du rôle le 21 avril 1998.

c. Le 24 mai 1996, le DAEL avait infligé à M. A., conjointement et solidairement avec deux autres personnes, une amende de CHF 20'000.-. Le 4 juin 1996, M. A. avait recouru contre cette décision. Après reconsidération, le département avait ramené l'amende au montant de CHF 10'000.-. Faute de recours, cette décision était devenue définitive et exécutoire. Le recours du 4 juin 1996 étant devenu sans objet, la cause avait été rayée du rôle le 7 octobre 1997.

d. Enfin, une amende de CHF 1'000.- avait été infligée à M. A., contre laquelle il avait recouru le 16 septembre 1994. Cette affaire avait été rayée du rôle par décision du 13 janvier 1995.

e. Le 7 août 1992, le service des forêts, de la protection de la nature et du paysage (ci-après : le service) avait infligé au recourant une amende de CHF 10'000.- pour avoir coupé et élagué trois chênes sans autorisation. Saisie d'un recours, la commission de recours instituée par la loi sur les constructions et les

installations diverses avait réduit l'amende à CHF 6'000.-. M. A. avait interjeté un recours contre cette décision. Le service ayant révoqué par la suite sa décision du 7 août 1992 et ayant renoncé à toute amende à l'encontre de M. A., le Tribunal administratif avait rayé la cause du rôle par décision du 9 juin 1998.

EN DROIT

1. a. Lorsque des travaux sont entrepris sans autorisation, le recours contre la mesure ou la sanction doit être formé au Tribunal administratif (art. 150 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L5 05).

Tombe également sous le coup de l'article 150 LCI le comportement de l'administré qui s'écarte des plans soumis au DAEL ou qui ne respecte pas les charges, conditions et restrictions dont est assortie l'autorisation (ATA SI L. B., H. et S. du 28 septembre 1988 et référence citée). En effet, point n'est besoin de se livrer à une distinction subtile entre des travaux entrepris sans autorisation et d'autres qui ne seraient pas conformes à l'autorisation donnée (ATA SI L.-C. S.A., P. et J. B. S.A. du 19 mars 1986).

Ce n'est qu'après la réalisation du chemin d'accès aux villas que le département a délivré l'autorisation de construire qui s'y rapportait. Celle-ci ne correspondait toutefois pas exactement aux travaux déjà effectués, puisqu'elle posait comme condition l'installation de pans coupés de quarante-cinq degrés de part et d'autre de l'accès. Cette condition n'a jamais été respectée. Quant aux terrasses aménagées sur les toitures des garages, elles ont été construites sans autorisation. C'est ainsi que le Tribunal administratif se déclarera compétent pour connaître du présent litige, tant en ce qu'il porte sur le chemin d'accès que sur les terrasses.

- b. S'il s'agit d'une décision finale, le délai de recours est de trente jours (art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). Les délais de réclamation et de recours fixés par la loi sont des dispositions impératives de droit public. Ils ne sont, en principe, pas susceptibles d'être prolongés (art. 16 al. 1, 1^{re} phrase LPA), restitués ou suspendus, si ce n'est par le législateur

lui-même (SJ 1989 418). Ainsi, celui qui n'agit pas dans le délai prescrit est forclos et la décision en cause acquiert force obligatoire (RDAF 1984 pp. 220-221; ATA B. M. du 18 décembre 1998, S. du 23 septembre 1997, N. du 19 octobre 1993). D'éventuels motifs de nullité entachant la décision, invocables en tout temps, sont réservés (F. BELLANGER, S. AUBERT-LEBET, X. OBERSON, Le droit administratif en pratique, Bâle 1994, p. 7).

Le 22 janvier 1999, le département a infligé à M. A. une amende de CHF 500.- pour ne pas avoir aménagé le chemin d'accès aux villas conformément à son injonction du 27 novembre 1998. Contrairement à ce que soutient M. A., son courrier du 25 janvier 1999 ne pouvait être considéré de bonne foi comme un recours dirigé contre cette décision. D'une part, ce courrier ne l'indique pas expressément. D'autre part, il est adressé au département, alors que la voie de recours au Tribunal administratif était clairement indiquée dans la décision du 22 janvier 1999. En conséquence, il s'agissait d'une simple demande en reconsidération, laquelle n'entraîne ni interruption de délai ni effet suspensif (art. 48 al. 2 LPA). Il appartenait donc à M. A. de saisir le Tribunal administratif le 22 février 1999 au plus tard. C'est dire que M. A. disposait encore du temps nécessaire à cet effet au moment où le DAEL confirmait sa décision le 4 février 1999. Par ailleurs, aucun motif de nullité de la décision n'entre ici en considération.

Ainsi, les conclusions tendant à l'annulation de l'amende de CHF 500.-, figurant dans les écritures de M. A. du 31 mars 1999 et du 14 janvier 2000, sont tardives et le recours contre la décision du 22 janvier 1999 sera déclaré irrecevable.

c. En revanche, interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours des 16 février et 12 mai 1999, dirigés contre les décisions des 28 janvier et 19 avril 1999, sont recevables (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 let. a LPA).

2. Ces deux décisions infligeant des sanctions au même destinataire pour des infractions similaires commises à l'occasion de travaux entrepris sur le même chantier, la jonction des causes sera ordonnée, conformément à l'article 70 chiffre 1 LPA.

3. a. Selon l'article 1 alinéa 1 LCI, nul ne peut, sur

tout le territoire du canton, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation (let. a); modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (let. b); modifier la configuration du terrain (let. d); aménager des voies de circulation, des places de parcage ou une issue sur la voie publique (let. e).

De plus, aucun travail ne doit être entrepris avant que l'autorisation ait été délivrée (art. 1 al. 2 LCI).

b. Lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la LCI, de ses règlements d'application ou des autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires, le DAEL peut ordonner notamment la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (art. 129 ch. e et 130 LCI).

c. Est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 60'000.- tout contrevenant à la LCI, à ses règlements d'application ainsi qu'aux ordres du département (art. 137 al. 1 LCI). Toutefois, lorsqu'une construction, une installation ou tout autre ouvrage a été entrepris sans autorisation mais que les travaux sont conformes aux prescriptions légales, le montant maximum de l'amende est de CHF 20'000.- (art. 137 al. 2 LCI).

Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction, la violation des prescriptions susmentionnées par cupidité et les cas de récidive constituant notamment des circonstances aggravantes (art. 137 al. 3 LCI).

d. 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 (ATA U. du 18 février 1997; P. MOOR, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. 2, Berne 1991, ch. 1.4.5.5, pp. 95-96; S. TRECHSEL et P. NOLL, Schweizerisches Strafrecht, AT I : Allgemeine Voraussetzungen der Strafbarkeit, 5ème édition, Zurich 1998, pp. 32-34). L'application des principes généraux du droit pénal aux sanctions

administratives n'est plus contestée.

En droit cantonal, l'article 1 alinéa 2 de la loi pénale genevoise du 20 septembre 1981 (LPG - E 4 05) renvoie expressément aux dispositions générales du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0). Il y a lieu ainsi de faire application des règles contenues dans ces dispositions, sous réserve des exceptions prévues en matière contraventionnelle par le législateur cantonal qui a exclu l'application des articles 13, 14 (aujourd'hui aboli), 15 (idem), 48, 49, 50, 57 et 103 CP (cf. art. 24 LPG).

e. En vertu du principe "ne bis in idem", le contrevenant ne peut être poursuivi et condamné pour un acte qui a déjà fait l'objet d'un jugement de condamnation ou d'acquiescement. Pour que ce principe trouve application, il est toutefois nécessaire qu'il y ait identité de personne et d'acte (ATF 122 I 257).

L'article 137 alinéa 1 LCI érige la contravention aux ordres donnés par le département (let. c) en infraction distincte de la contravention à la LCI et à ses règlements d'application (let. a et b). De par sa nature, cette infraction est très proche de celle visée par l'article 292 CP (insoumission à une décision de l'autorité). A l'instar de cette disposition pénale, la condamnation de l'auteur pour infraction à l'article 137 alinéa 1 lettre a LCI n'a pas pour effet de le libérer du devoir de se soumettre à la décision de l'autorité. S'il persiste dans son action ou son omission coupables, il peut être condamné plusieurs fois pour infraction à l'article 137 alinéa 1 lettre c LCI, sans pouvoir invoquer le principe "ne bis in idem", dès lors que l'on réprime à chaque fois une autre période d'action ou d'omission coupables (B. CORBOZ, Les principales infractions, Berne 1997, p. 360). De plus, la sanction de l'insoumission peut être augmentée chaque fois qu'une menace de l'appliquer est restée sans effet (B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle 1991, N° 1721 et référence citée).

f. Il est nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (A. GRISEL, Traité de droit administratif, vol. 2, Neuchâtel, 1994, pp. 646-648; ATA G. du 20 septembre 1994).

g. 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, 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 et suivants CP (M. KILLIAS, Précis de droit pénal général, Berne 1998, p. 170).

h. Enfin, l'administration doit faire preuve de sévérité dans la fixation de la sanction, afin de "détourner le contrevenant et stimuler le respect de la loi dans l'intérêt de la collectivité" (A. GRISEL, op. cit. p. 339; J. GAUTHIER, Droit administratif et droit pénal, Rapport à la société suisse des juristes, 1971, p. 348; RDAF 1975 p.267; RDAF 1979 pp. 336-337; RDAF 1987 p. 214; ATA B. du 24 mars 1998). Pour le surplus, elle jouit d'un large pouvoir d'appréciation (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).

4. a. La première amende a été infligée au recourant le 28 janvier 1999. Elle sanctionne à la fois la construction sans autorisation des terrasses et l'insoumission de M. A. à l'ordre lui intimant de les supprimer dans les trente jours, contenu dans le courrier du département du 27 novembre 1998 (consid. 4 en fait). Le recourant ne conteste pas le caractère illicite de la construction. Il excipe toutefois que le département lui avait simplement demandé de procéder à des adaptations mineures pour l'exécution desquelles il avait obtenu un délai. De plus, il demande que M. P. soit entendu.

b. Le Tribunal ne saurait suivre le recourant dans son argumentation lorsque celui-ci relativise la portée

de l'ordre donné par le département. En effet, le contenu de l'injonction ainsi que la durée du délai imparti au recourant pour sa mise à exécution ressortent très clairement du courrier du DAEL du 27 novembre 1998.

c. Le Tribunal ne voit pas en quoi le témoignage de M. P. viendrait éclaircir les reproches formulés à l'encontre du recourant, de sorte qu'il ne procédera pas à son audition. A cet égard, il est rappelé que le droit d'être entendu ne contient pas d'obligation de discuter tous les griefs et moyens de preuve du recourant; il suffit que le juge discute ceux qui lui paraissent pertinents (ATF 121 I 54 consid. 2c p. 57; ATF n.p. C. du 19 juin 1997; ATA P. du 24 juin 1997).

d. Certes, les terrasses que M. A. a aménagées au-dessus des garages sont des constructions relativement légères, qui peuvent être facilement supprimées. Il n'empêche qu'elles ont été élevées sans autorisation, en violation des dispositions sur les distances et les vues droites. Dans ces conditions, le recourant devait se soumettre à l'ordre de les supprimer du 27 novembre 1998. Son insoumission porte atteinte à l'autorité du département, ce d'autant plus qu'il s'agissait de la troisième injonction. Le 29 novembre 1999, date de la dernière inspection, les terrasses étaient toujours en place.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal administratif admettra que les reproches formulés à l'encontre de M. A. sont d'une gravité objective moyenne.

e. En revanche, subjectivement, ils sont indubitablement graves. En effet, le recourant savait pertinemment que cette construction était illicite. Il l'a pourtant réalisée. La très forte propension de M. A. à entreprendre des travaux non autorisés a déjà été relevée par le Tribunal de céans. Le recourant ne disposait d'aucun motif valable pour refuser de supprimer ces terrasses. De plus, il a disposé de tout le temps nécessaire pour rétablir une situation conforme au droit.

5. a. La seconde amende a été infligée au recourant le 19 avril 1999. Elle sanctionne son insoumission à l'ordre du département du 13 janvier 1999, lui impartissant un ultime délai à fin février 1999 pour aménager le chemin d'accès aux villas (consid. 5 en fait). M. A. ne conteste pas le bien-fondé de l'injonction du DAEL, mais seulement celui de l'amende. Il excipe qu'aucune faute ne lui était

imputable, qu'il avait déjà été sanctionné pour les mêmes motifs et que l'amende querellée n'était pas propre à atteindre le but d'une sanction pénale.

b. Cette amende, bien que visant la même personne, ne sanctionne pas les mêmes actes que ceux pour lesquels M. A. a déjà été condamné par le passé. En effet, l'amende du 21 avril 1998 réprime la construction sans autorisation de la desserte débouchant sur le chemin Charles-Borgeaud. Celle du 22 janvier 1999 sanctionne l'insoumission du recourant à l'ordre du département du 27 novembre 1998 lui intimant d'installer des pans coupés dans les trente jours. L'amende litigieuse portant sur une autre période d'inaction, soit celle allant du 22 janvier à fin février 1999, elle ne viole pas le principe "ne bis in idem". C'est donc à tort que le recourant invoque ce moyen.

c. L'état actuel de la desserte étant contraire à l'autorisation délivrée, c'est sans droit que le recourant s'est refusé de se soumettre à l'injonction du département. Cette insoumission est d'autant plus grave que le courrier du DAEL du 22 janvier 1999 faisait suite à une longue série de rappels. Elle met en jeu non seulement l'autorité du département, mais également la sécurité de la circulation puisque l'absence des pans coupés ne permet pas de garantir une bonne visibilité au débouché sur le chemin Charles-Borgeaud.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal administratif admettra que cette infraction est d'une gravité objective moyenne.

d. Quant à sa gravité subjective, elle est grave. En effet, M. A. connaissait parfaitement son obligation d'aménager la desserte qui lui avait été répétée à de très nombreuses reprises depuis le 16 juin 1997. L'opposition des voisins ne diminue pas sa faute. En sa qualité d'architecte, M. A. devait en effet non seulement s'assurer de la disponibilité du terrain avant la construction, mais également tout mettre en oeuvre pour écarter l'opposition des voisins, une fois celle-ci connue. Or, il ressort du dossier que la première démarche sérieusement entreprise dans ce sens date du 12 janvier 2000, soit près d'une année après l'expiration du délai qui lui avait été imparti pour remédier au problème.

e. L'aspect préventif de la sanction joue un rôle

dans la fixation de la peine. Toutefois, le but premier de la sanction de l'insoumission n'est pas préventif, mais répressif. Il ne s'agit donc pas avant tout de "détourner le contrevenant et stimuler le respect de la loi" (consid. 3 lettre h en droit), mais de punir la violation du droit (B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle 1991, N° 1715). Vu les reproches qui sont formulés à l'encontre de M. A., l'argument de ce dernier, selon lequel l'amende querellée n'est pas propre à atteindre son but, tombe ainsi à faux.

6. a. Il appartenait à l'autorité d'infliger au recourant une sanction d'ensemble, de sorte que les deux décisions litigieuses seront annulées.

b. Ni le débouché ni les terrasses n'étant conformes au droit, le plafond de l'amende est de CHF 60'000.-.

L'aménagement des terrasses au-dessus des garages a été constaté pour la première fois le 2 juillet 1997. Il est donc antérieur aux faits pour lesquels le recourant a déjà été condamné les 21 avril et 28 juillet 1998. Ainsi, en application de l'article 68 alinéa 2 CP, le Tribunal veillera à fixer la sanction, de manière à ce que le recourant ne soit pas puni plus sévèrement pour cette infraction que si un seul jugement avait été prononcé.

c. Compte tenu de ces principes ainsi que de la gravité tant objective que subjective des infractions reprochées au recourant, le Tribunal administratif arrêtera à CHF 7'500.- l'amende qui sera infligée à M. A..

7. Les recours seront ainsi partiellement admis et l'amende déclarée complémentaire à celles de CHF 11'000.- et de CHF 2'000.- infligées au recourant dans les arrêts des 21 avril et 28 juillet 1998.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevables les recours

interjetés les 16 février et 12 mai 1999 par Monsieur A. contre les deux décisions du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement des 28 janvier et 19 avril 1999;

déclare irrecevable le recours interjeté par M. A. dans ses écritures complémentaires des 31 mars 1999 et 14 janvier 2000 contre la décision du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du 22 janvier 1999;

au fond :

joint les procédures;

admet partiellement les recours;

annule la décision du 28 janvier 1999 et celle du 19 avril 1999;

dit que l'amende globale infligée au recourant est de CHF 7'500.-;

la déclare complémentaire aux amendes de CHF 11'000.- et de CHF 2'000.- infligées au recourant dans les arrêts des 21 avril et 28 juillet 1998;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 1'000.-;

communique le présent arrêt à Me Dominique Burger, avocate du recourant, ainsi qu' au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement.

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

Au nom du Tribunal administratif :

le secrétaire-juriste : le président :

O. Bindschedler

D. Schucani

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci