

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1787/2004-TPE

ATA/9/2005

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 11 janvier 2005

dans la cause

Monsieur W_____

contre

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

EN FAIT

1. D'une surface de 15'498 m2 et sis en zone agricole, le bien-fonds n° _____ du registre foncier est propriété de Monsieur R. W_____.
2. Le 7 avril 2004, des inspecteurs de la police des constructions, qui relève du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le DAEL) ont constaté qu'une maisonnette, d'une taille de 20 à 30 m2 avait été construite sur la parcelle précitée à l'arrière du bâtiment cadastré sous le n° _____, à destination de hangar agricole.
3. Le 10 juin 2004, la police des constructions s'est adressée à M. W_____, fils du propriétaire. La maisonnette sus-décrite avait été construite sans être au bénéfice d'une autorisation au sens des articles 1 et suivants de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) et de l'article 20 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30). Un tel édifice n'était pas autorisable en zone agricole. M. W_____ était prié de faire connaître dans les dix jours au DAEL l'identité des occupants de la construction, afin que le département puisse prendre les mesures nécessaires.
4. Le 23 juillet 2004, le DAEL a ordonné à M. W_____ de détruire la maisonnette litigieuse et lui a infligé une amende d'un montant de CHF 10'000.-.
5. Le 26 août 2004, M. W_____ a recouru contre la décision précitée. Il l'avait reçue le 28 juillet 2004. Il n'était pas propriétaire de la parcelle n° _____ du registre foncier, mais ne contestait pas avoir édifié la maisonnette litigieuse, d'une surface de 45 m2 environ. Entièrement réalisée en bois, cet édifice, placé sur des rails, pouvait être déplacé sans difficultés. Il s'agissait à vrai dire d'un prototype, réalisé essentiellement en matériaux bio-dégradables, d'une hauteur au faitage largement inférieure à 4,50 mètres, donc d'un bâtiment de peu d'importance au sens de l'article 3 alinéa 3 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RALCI - L 5 05 01).
6. Le 27 septembre 2004, le DAEL a répondu au recours. M. W_____ était l'exploitant de la parcelle n° _____ du registre foncier, dont son père était propriétaire. À l'occasion d'un contrôle, les inspecteurs de la police des constructions ont constaté la présence d'une maisonnette attenante à un hangar. M. W_____ a déclaré que cette maison, louée à des tiers, était de sa conception et facilement déplaçable. L'intéressé avait été invité à communiquer l'adresse desdits tiers au DAEL, sans succès.

Le 23 juillet 2004, une amende d'un montant de CHF 10'000.- avait été infligée à M. W_____ ainsi que l'ordre de rendre à la parcelle sa destination agricole. L'ordre de démolition était bien fondé, car la maisonnette n'était pas destinée à l'usage du recourant, qui avait déclaré la louer à des tiers. Il ne pouvait donc se prévaloir des dispositions de l'article 1 a alinéa 1^{er} lettre h RALCI concernant des petits bâtiments, d'importance secondaire, destinés à l'usage personnel du constructeur. De surcroît, la maisonnette n'était pas conforme à la destination de la zone agricole et ne pouvait bénéficier d'une autorisation dérogatoire. L'ordre de démolition était ainsi bien fondé. Quant à l'amende administrative d'un montant de CHF 10'000.-, elle respectait le principe de la proportionnalité, sur le vu notamment du comportement intentionnel du recourant et la récidive, car M. W_____ avait déjà aménagé sans droit une salle de réception avec podium dans un hangar agricole édifié sur la même parcelle.

7. Le 5 octobre 2004, le tribunal a transmis au recourant la réponse de l'autorité intimée et l'a prié de déposer ses deux dernières déclarations d'impôts, ainsi que les avis de taxation y relatifs. L'intéressé a été relancé le 8 novembre 2004 et il s'est exécuté le 23 du même mois.
8. Le 26 novembre 2004, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

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. 1er let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. a. Selon une jurisprudence constante, les différentes mesures et sanctions prises en vertu de la LCI doivent être dirigées en principe contre le perturbateur. Le perturbateur est celui qui a occasionné un dommage ou un danger par lui-même ou par le comportement d'un tiers relevant de sa responsabilité (perturbateur par comportement), mais aussi celui qui exerce sur l'objet qui a provoqué une telle situation un pouvoir de fait ou de droit (perturbateur par situation; ATA/719/2000 du 21 novembre 2000 ; ATA SI A.-C. et La G.I. du 21 décembre 1999 et les arrêts cités).

Le recourant ne conteste pas avoir bâti lui-même l'édifice litigieux. Il est ainsi perturbateur par comportement.

b. En application de l'article 16 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), les zones agricoles servent à garantir l'approvisionnement du pays. Elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction, sauf celles nécessaires à l'exploitation agricole (art. 16 a LAT). À teneur de l'article 27 LaLAT, une autorisation ne peut être délivrée pour une nouvelle construction hors de la zone à bâtir que si l'emplacement prévu est imposé par la destination de la construction et que celle-ci ne lèse aucun intérêt prépondérant.

En l'espèce, le bâtiment litigieux n'est pas imposé par sa destination.

3. Pour être valable, l'ordre de mise en conformité, qui comporte celui de démanteler les installations existantes, doit en outre respecter les conditions suivantes, en application des principes de la proportionnalité et de la bonne foi (ATA L. du 23 février 1993, confirmé par ATF non publié du 21 décembre 1993; ATF [111 Ib 221](#), consid. 6 et jurisprudence citée) :

a. L'ordre doit être dirigé contre le perturbateur (ATF [107 Ia 23](#)).

b. Les installations en cause ne doivent pas avoir été autorisables en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation (ATF [104 Ib 304](#); ATF Desjacques du 15 octobre 1986; ATA C. du 25 août 1992).

c. Un délai de plus de trente ans ne doit pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux (ATF [107 Ia 121](#) = JdT 1983 I 299).

d. L'autorité ne doit pas avoir créé chez l'administré concerné - par des promesses, des informations, des assurances ou un comportement - des attentes, dans des conditions telles qu'elle serait liée par le principe de la bonne foi (B. KNAPP, op. cit., no 509; ATA L. du 23 février 1993, confirmé par ATF non publié du 21 décembre 1993; ATF [117 Ia 287](#), consid. 2b et jurisprudence citée).

En particulier, les installations litigieuses ne doivent pas avoir été tolérées par l'autorité d'une façon qui serait constitutive d'une autorisation tacite ou d'une renonciation à faire respecter les dispositions transgressées (RDAF 1982 p. 450; ATA L. du 23 février 1993).

e. L'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit doit l'emporter sur l'intérêt privé de l'intéressé au maintien des installations litigieuses.

La maisonnette édifiée par le recourant, dont il vient d'être établi qu'il était perturbateur par comportement, n'est pas autorisable en zone agricole. Elle n'a pas été édifiée depuis plus de trente ans et son constructeur n'avait reçu ni promesse, ni assurance des autorités publiques. Enfin, l'intérêt public au respect de la zone agricole l'emporte manifestement sur celui, privé, du recourant à maintenir dans une telle zone, qui n'est pas destinée à supporter des constructions, la maisonnette qu'il a

édifiée. L'ordre de démolition de la construction litigieuse est ainsi conforme au droit.

4. L'administration jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende ([ATA/131/1997](#) du 18 février 1997; G. du 20 septembre 1994; Régies C. et V. du 8 septembre 1992 ainsi que les arrêts cités). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès.

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 ([ATA/131/1997](#) 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).

b. Selon l'article 137 alinéa 6 LCI, introduit par une loi du 17 septembre 1992, la poursuite des contraventions se prescrit par trois ans; la prescription absolue étant de cinq ans. Selon la jurisprudence, l'inobservation de dispositions analogues en matière de droit des constructions ne constitue pas un délit continu, car l'absence de remise des lieux en un état conforme à l'ordre légal ne fait pas partie des éléments constitutifs de la norme. La prescription court dès que les actes interdits par la loi ont été entièrement exécutés (*Schweizerische Juristen-Zeitung* 73 - 1977, No 35, p. 82).

c. Il est nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, ne fût-ce que 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 1994, p. 646-648; [ATA G. du 20 septembre 1994](#) précité).

d. L'article 137 alinéa 3 LCI commande à l'autorité de première instance de tenir compte du degré de gravité de l'infraction, la violation des prescriptions applicables par cupidité et les cas de récidive constituant notamment des circonstances aggravantes ([ATA/81/2002](#) du 5 février 2002).

L'administration intimée a retenu la récidive, car l'intéressé avait déjà aménagé une salle de réception avec podium dans un hangar agricole bâti sur la même parcelle. Or, l'intéressé ne pouvait ignorer que sa seconde construction se trouvait également en zone agricole, puisqu'il s'était déjà vu opposer un refus pour sa première construction, sise dans les mêmes zone et parcelle. Son comportement est ainsi bien constitutif d'un cas de récidive. De surcroît, l'infraction est grave, au regard notamment de la surface au sol de la construction, qui est de l'ordre de quelque 45 m², selon le recourant lui-même. Ce dernier n'est pas dépourvu de tout moyen, puisque l'avis définitif de taxation concernant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2001 en matière d'impôt fédéral direct 2001 comporte un bénéfice net de

CHF 61'656.- et l'avis de taxation pour la période suivante un bénéfice net de CHF 79'377.-.

L'amende infligée à l'intéressé constitue un sixième à un huitième environ de son bénéfice annuel net et elle ne représente qu'un sixième du maximum prévu par le droit cantonal en cas de construction illicite et qui n'est pas susceptible d'être autorisable. En arrêtant à CHF 10'000.- le montant de l'amende, l'autorité intimée n'a donc pas violé le principe de la proportionnalité, qui gouverne toute action étatique.

5. Mal fondé, le recours doit être rejeté. Son auteur, qui succombe, sera condamné en application de l'article 87 alinéa premier LPA, à un émolument d'un montant de CHF 1'000.-.

* * * * *

**PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 26 août 2004 par Monsieur W _____ contre la décision du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du 23 juillet 2004;

au fond :

le rejette;

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

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 doit être 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;

communique le présent arrêt à Monsieur W _____ ainsi qu'au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement à l'office fédéral du développement territorial.

Siégeants : M. Paychère, président, Mmes Bovy, Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

le président :

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :