

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3573/2007-DCTI

ATA/107/2009

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 3 mars 2009

2^{ème} section

dans la cause

Madame et Monsieur C _____

représentés par Me Pascal Petroz, avocat

contre

**COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE
ADMINISTRATIVE**

et

**DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE
L'INFORMATION**

et

Madame et Monsieur R _____

représentés par Me Alain Berger, avocat

EN FAIT

1. Madame C_____ est propriétaire de la parcelle n° _____, feuille _____ de la commune de Meinier, à l'adresse X_____.

Un pavillon d'habitation, dont la construction remonte, pour sa partie la plus ancienne, à 1921 et un garage sont édifiés sur cette parcelle, d'une superficie de 240m², située en zone agricole.

2. Par requête du 28 mars 2003, Monsieur C_____ a sollicité du département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le département) une autorisation de construire par procédure accélérée (APA _____) portant sur la transformation et l'agrandissement du pavillon d'habitation ainsi que sur la création d'un sous-sol.

Les plans déposés à l'appui de la demande ne mentionnaient pas l'existence d'un tel local. L'extrait du registre foncier indiquait quant à lui la présence sur la parcelle n° _____ d'un bâtiment d'habitation de 62m² et d'un garage privé de 28m². Selon l'engagement signé par Mme C_____ le 10 juillet 2003, l'augmentation des surfaces sollicitées correspondait à 12% de la surface initiale de 90m².

3. Le département a délivré l'autorisation de construire sollicitée le 17 juillet 2003.

4. Le 12 janvier 2007, lors d'un contrôle effectué sur la parcelle de Mme C_____, un inspecteur de la police des constructions a constaté que les travaux en cours de réalisation ne correspondaient pas à ceux autorisés sous APA _____.

Le sous-sol avait été considérablement agrandi et réalisé sur toute la surface de la construction, l'escalier d'accès avait été déplacé, le corps du bâtiment sud-est avait été surélevé, deux ouvertures supplémentaires avaient été effectuées dans les façades sud-est et nord-est et, enfin, le mur existant avait partiellement été démoli au sud-est, du côté de X_____.

L'infraction a été enregistrée sous le n° I/3865.

5. Par courrier du 17 janvier 2007, le service de l'inspection des constructions du DCTI a sommé les époux C_____ d'arrêter immédiatement le chantier et de requérir une autorisation de construire complémentaire portant sur l'ensemble des modifications apportées au projet initialement autorisé. Le prononcé d'une éventuelle sanction demeurait réservé.
-

6. Le 21 février 2007, les époux C_____ ont déposé une demande complémentaire d'autorisation de construire (APA _____) visant à la régularisation de l'infraction.

Celle-ci avait pour objet la transformation et l'agrandissement du pavillon d'habitation, la création d'un sous-sol et d'une fenêtre côté nord-ouest, le déplacement d'un escalier et la surélévation de la toiture. Plus précisément, elle visait, d'une part, la transformation du garage en une pièce d'habitation, soit un agrandissement de la surface au sol de 2m² avec surélévation de 64 cm, et, d'autre part, un agrandissement de la surface du sous-sol de 36m² à 135m².

7. Considérant que l'agrandissement projeté excédait les possibilités offertes par l'article 42 alinéa 3 lettre b de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT - RS 700.1), le département a sollicité des requérants, le 22 mars 2007, le dépôt d'un nouveau projet réduit.

8. Les époux C_____ ont déposé des nouveaux plans le 14 mai 2007, à teneur desquels 44m² de surface au sous-sol étaient supprimés.

L'examen des différentes pièces versées au dossier, en particulier le tableau officiel du calcul détaillé des surfaces, montrait une augmentation de 34% des surfaces brutes de plancher utiles et de 35% pour l'ensemble des surfaces, à condition que l'on considère les surfaces du sous-sol situées sous l'assiette du pavillon et de l'ancien garage comme des surfaces annexes réalisées à l'intérieur du volume existant.

9. Selon l'engagement signé par Mme C_____ le 13 août 2008, annulant et remplaçant le précédent du 10 juillet 2003, dans le cadre de l'augmentation projetée, les surfaces brutes de plancher passaient de 71m² à 91,5m², soit une augmentation de 28,9%. Quant au total des surfaces brutes de plancher et des surfaces annexes, il passait de 162m² à 210m², soit une augmentation de 29,6%.

10. Le 21 août 2007, le département a délivré l'autorisation sollicitée. Les préavis des différents services de l'Etat concernés ainsi que celui de la commune de Meinier étaient favorables.

Un délai de 60 jours était toutefois imparti à M. C_____ pour remettre le sous-sol en conformité avec les plans visés *ne varietur* et une amende administrative de CHF 1'000.- lui était infligée, pour avoir entrepris des travaux sans autorisation.

11. Le 18 septembre 2007, suite à l'entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2007 de la nouvelle teneur de l'alinéa 3 de l'article 42 OAT, les époux C_____ ont déposé une nouvelle requête complémentaire (APA _____) portant sur le même objet que l'autorisation APA _____, dans le but de rétablir les 44m² de surface au
-

sous-sol. Ce faisant, le total des surfaces brutes de plancher utiles et des surfaces annexes passerait de 162m² à 254m², soit une augmentation de 56,8%.

12. Ils ont par ailleurs recouru, le 21 septembre 2007, à l'encontre de la décision du département du 21 août 2007, par devant le Tribunal administratif (cause A/3573/2007) en concluant à son annulation "en tant qu'elle ordonnait la remise en conformité du sous-sol avec les plans visés *ne varietur*, notamment en supprimant les trois parties indiquées en bleu sur lesdits plans". La décision devait être confirmée pour le surplus.

Le juge délégué a suspendu la procédure, le 17 octobre 2007, dans l'attente de l'issue de l'instruction de la requête APA _____.

13. Dite requête a été refusée le 14 décembre 2007 par le département, au motif que celle-ci excédait les possibilités d'agrandissement offertes par l'article 42 alinéa 3 OAT, quand bien même, le 1^{er} octobre 2007, le service des monuments et des sites avait délivré un préavis favorable au projet.

14. Le 16 janvier 2008, les époux C_____ ont recouru à l'encontre de cette décision auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la commission) remplacée depuis le 1^{er} janvier 2009 par la commission cantonale de recours en matière administrative (ci-après : la CCRA), laquelle a confirmé la décision du département, le 10 avril 2008.

Il ressortait de l'intégralité des plans produits par le département que le bâtiment initial avait une surface de plancher de 89,15m² (5,70 x 4,89 + 9,23 x 6,64). Le bâtiment ne comportait aucune excavation ni même vide sanitaire. L'agrandissement autorisé en 2003 correspondait à un accroissement de la surface bâtie de 53,30m² (2,20 x 4,89 [en surface à l'extérieur du bâtiment] + 6,50 x 7,50 [en sous-sol]) de surface brute de plancher sur 89,15m² de surface existante soit un agrandissement de 59,8% environ.

Par le biais de l'autorisation du 21 août 2007, le département avait à nouveau autorisé un accroissement de la surface brute de plancher du bâtiment considéré, sans que la commission sache si les travaux précédemment autorisés avaient finalement été exécutés.

Quoiqu'il en soit, compte tenu de l'absence de tout sous-sol dans le bâtiment initial, le département ne pouvait autoriser un accroissement supplémentaire, le maximum légal ayant déjà été quasiment atteint par la délivrance de l'autorisation de juillet 2003, respectivement par celle d'août 2007, dans l'hypothèse où les travaux autorisés en 2003 n'auraient pas été exécutés.

15. Par acte du 26 mai 2008, les époux C_____ ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif, en concluant à son annulation ainsi qu'au versement d'une indemnité (cause A/1845/2008).
-

La commission avait fondé son raisonnement essentiellement sur le vu des indications contenues dans l'autorisation du 17 juillet 2003 alors qu'en réalité, ils n'avaient entrepris aucun travaux sur la base de cette dernière. De même, c'était à tort, qu'elle avait considéré que le bâtiment existant était dépourvu de sous-sol alors même que cela ressortait des plans versés à la procédure. L'agrandissement sollicité correspondait ainsi à une augmentation de la surface brute de plancher et des surfaces annexes de 56,8%, inférieure au pourcentage de 60% prévu par la loi.

16. Le 4 juillet 2008, le département a déposé ses observations et conclu au rejet du recours.

Dans le cadre du calcul des surfaces relatif à l'APA _____, il avait tenu compte de l'existence d'un sous-sol de 36m², conformément aux plans déposés et aux indications fournies par les recourants ou leurs mandataires. Cela étant, les transformation et agrandissement prévus excédaient les 30% autorisés par la loi.

17. Le 18 juillet 2008, Madame et Monsieur R_____, intervenants dans le cadre de la procédure devant la commission, ont indiqué ne pas vouloir déposer d'observations dans le cadre du recours déposé par les époux C_____.

18. Par décision du 29 septembre 2008, le juge rapporteur a joint les causes n° A/1845/2008 et A/3573/2007 sous un seul numéro de cause A/3573/2007 et repris l'instruction de cette dernière.

19. Le 27 octobre 2008, le département s'est encore déterminé sur le fond du recours déposé le 21 septembre 2007 par les époux C_____, en concluant à son rejet.

L'agrandissement du sous-sol n'étant pas autorisable, la mesure visant à la mise en conformité des lieux était fondée dans son principe. Par ailleurs, aucune mesure moins incisive n'était susceptible de rétablir une situation conforme au droit étant rappelé que l'intérêt public à la séparation stricte entre zone à bâtir et zone inconstructible l'emportait sur l'intérêt privé des recourants et que le maintien à titre précaire n'était pas admissible en zone agricole.

20. Sur quoi la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours, joints par décision du 29 septembre 2008, sous le numéro de cause A/3573/2007, 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 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
-

2. Le litige devant le tribunal de céans porte sur le refus de délivrer l'APA _____ en vue du rétablissement de 44m² de surface au sous-sol, sur l'ordre de remise en état de cette construction non autorisée ainsi que sur le prononcé d'une amende d'un montant de CHF 1'000.-.

3. La qualité de partie des époux R_____ en première instance est donnée par l'article 147 LCI, qui stipule que la commission publie dans la FAO tous les recours dont elle est saisie contre les autorisations délivrées par le département ou les refus (al. 1), l'avis mentionnant que les tiers disposent d'un délai de 30 jours pour intervenir dans la procédure (al. 2).

A. Refus de l'autorisation de construire (APA _____ 3)

4. Selon l'article 61 alinéa 1 LPA, un recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents.

Dans le cas présent, les recourants font grief à la commission d'avoir constaté de manière inexacte les faits, en considérant qu'ils avaient effectués des travaux sur la base de l'autorisation du juillet 2003 et que leur pavillon d'habitation était dépourvu de sous-sol pour leur refuser l'autorisation de construite sollicitée.

Comme il sera vu ci-après, la question litigieuse - soit de savoir si l'agrandissement projeté par les recourants est autorisable au sens de l'article 42 alinéa 1 lettres a ou b OAT - ne relevant pas de l'opportunité, le tribunal de céans jouit du même pouvoir d'examen que la commission pour trancher cette question.

5. La demande d'autorisation porte sur l'agrandissement du sous-sol d'une maison d'habitation sise en zone agricole. Les parties ne s'entendent toutefois pas sur le pourcentage de surfaces brutes de plancher utiles et des surfaces annexes encore autorisables : la commission considèrent qu'aucune augmentation supplémentaire ne saurait être autorisée, le maximum admissible de l'agrandissement à l'intérieur comme à l'extérieur du volume existant ayant été atteint alors que les recourants soutiennent que l'augmentation projetée, de 56,8%, ne dépasse pas le pourcentage de 60 % prévu par la loi.

6. a. L'aménagement du territoire est réglé par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) et ses dispositions cantonales d'application, notamment la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30).

b. La zone agricole est régie par les articles 16 et 16a 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. Hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (art. 24c LAT).

Aux termes de l'article 41 OAT, l'article 24c LAT est applicable aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement.

Seuls sont visés les bâtiments qui ont été construits légalement avant le 1^{er} juillet 1972, date d'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 8 octobre 1971 (Leaux – RS 814.20) qui a introduit pour la première fois une séparation stricte des territoires constructibles de ceux qui ne le sont pas (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1. p. 398).

7. a. Les dispositions légales relatives aux « exceptions prévues hors de la zone à bâtir » ont été modifiées par la novelle du 20 mars 1998, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2000 (nouveaux articles 24 à 24d LAT et 39 à 43 OAT). Par ailleurs, l'alinéa 3 de l'article 42 OAT a été modifié le 4 juillet 2007 par le Conseil fédéral et est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2007.

b. A teneur de l'article 24c alinéa 2 LAT, l'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites.

Selon l'article 42 OAT, les constructions et installations pour lesquelles l'art. 24c LAT est applicable peuvent faire l'objet de modifications si l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique (al. 1). Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de la modification de la législation ou des plans d'aménagement (al. 2). La question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances. Les règles suivantes doivent en tout cas être respectées (al. 3) :

a) à l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60 % ;

b) lorsqu'un agrandissement n'est pas possible ou ne peut pas être exigé à l'intérieur du volume bâti existant, il peut être réalisé à l'extérieur ; l'agrandissement total ne peut alors excéder ni 30 % de la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone ni 100 m² ; les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié.

Ne peut être reconstruite que la construction ou l'installation qui pouvait être utilisée conformément à sa destination au moment de sa destruction ou de sa démolition et dont l'utilisation répond toujours à un besoin. Le volume bâti ne peut être reconstruit que dans la mesure correspondant à la surface admissible au sens de l'alinéa 3. L'alinéa 3 lettre a n'est pas applicable. Si des raisons objectives l'exigent, l'implantation de la construction ou de l'installation de remplacement peut légèrement différer de celle de la construction ou de l'installation antérieure (al. 4).

En l'espèce, la construction de l'édifice litigieux, pour sa partie la plus ancienne, remonte à 1921. C'est ainsi à bon droit que le département a appliqué les articles 24c LAT et 42 OAT aux transformations subséquentes.

c. Les restrictions posées à l'agrandissement ont été considérablement assouplies suite à la révision du 4 juillet 2007 de l'OAT. Comme auparavant, une autorisation est exclue lorsque les règles fixées aux alinéas a et b ne sont pas respectées. Cela étant, quand bien même les limites chiffrées sont observées, encore faudra-t-il examiner l'ensemble des circonstances afin d'estimer si l'identité de la construction ou de l'installation est préservée (Office fédéral du développement territorial ARE, Explications relatives à la révision de l'OAT du 4 juillet 2007, Berne 2007).

d. S'il est tout à fait possible de procéder à l'agrandissement envisagé en plusieurs étapes, échelonnées dans le temps, l'on ne peut en revanche tirer parti qu'une seule fois de l'agrandissement maximum autorisé. Ainsi, le calcul doit s'effectuer sur la base de l'état (conforme au droit) de la construction au moment de l'entrée en vigueur de la modification de la loi ou du plan d'affectation, le 1^{er} juillet 1972, dans la majorité des cas (Office fédéral du développement, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre, Berne 2001, chap. I, ch. 2.4.4, p. 45 et ss).

e. Enfin, dans une affaire similaire à la présente espèce, le Tribunal fédéral a précisé que la surface à prendre en considération comprenait non seulement la surface brute de plancher, mais également les surfaces annexes existantes ; il a retenu, qu'en cas de surélévation du toit, les travaux projetés devaient être considérés comme au moins partiellement à l'extérieur du volume existant de sorte que seul un agrandissement de 30% au sens de l'article 42 alinéa 3 lettre a OAT

pouvait être toléré (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.10/2005 du 13 juillet 2005, consid. 3.2 et 3.4).

Préalablement à la décision litigieuse, le département a par deux fois autorisé l'augmentation des surfaces des bâtiments existants. En dernier lieu, il a délivré aux recourants, le 16 août 2007, l'autorisation de construire (APA _____), en vue d'une augmentation de 29,6% de la surface de plancher utile et des parties annexes, en tenant compte des plans déposés par ceux-ci et de leurs explications quant à l'existence d'un sous-sol de 36m². Il ressort des plans produits par le département que dite autorisation visait la transformation et l'agrandissement du pavillon d'habitation de 2m² au-delà du volume existant, la surélévation d'une partie de la toiture de 64 cm et l'agrandissement du sous-sol.

Les modifications envisagées étant pour partie à l'extérieur du volume existant, c'est donc la lettre b de l'alinéa 3 de l'article 42 OAT, en vertu de laquelle l'agrandissement total ne peut excéder 30 % de la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone, qui s'applique (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.10/2005 du 13 juillet 2005 consid. 3.4). Force est dès lors d'admettre que cette autorisation a épuisé les possibilités offertes aux recourants d'agrandir leur bâtiment, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du volume existant. C'est donc à juste titre que le département leur a refusé, le 14 décembre 2007, l'autorisation litigieuse, au motif qu'elle excédait les possibilités offertes par l'article 42 alinéa 3 OAT.

Enfin, le fait que le service des monuments et des sites ait délivré un préavis favorable, le 1^{er} octobre 2007, concernant le projet des recourants ne leur est d'aucun secours, les limites chiffrées de la disposition précitée étant absolument impératives (Office fédéral du développement, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre, Berne 2001, chap. I, ch. 2.4.4, p. 45)

Le recours contre la décision de la commission du 10 avril 2008 sera dès lors rejeté.

B. Ordre de remise en état :

8. a. Selon l'article 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), nul ne peut, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation ou modifier la configuration du terrain.
 - b. Par constructions ou installations, on entend toutes choses immobilières ou mobilières édifiées au-dessus ou au-dessous du sol ainsi que toutes leurs parties intégrantes et accessoires (art. 1 al. 1 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 - RALCI - L 5 05 01).
-

Tel est le cas de l'agrandissement du sous-sol réalisé sur la parcelle des recourants.

Il sera relevé à ce stade que celui-ci est « englobé » dans la demande d'autorisation dont le refus est confirmé par le présent arrêt.

9. Lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la LCI et de ses dispositions d'application, le département peut notamment ordonner la remise en l'état, la suppression ou la démolition (art. 129 lit. e et 130 LCI).
10. Pour être valable, un ordre de mise en conformité, qui comporte celui de supprimer les installations litigieuses, doit en outre respecter les conditions suivantes, en application des principes de la proportionnalité et de la bonne foi (ATF 111 Ib 221 consid. 6 et jurisprudence citée ; ATA/434/2008 du 27 août 2008 et les références citées) :
 - a. L'ordre doit être dirigé contre le perturbateur (ATF 114 Ib 47-48 ; 107 Ia 23).
 - b. Les installations en cause ne doivent pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation (ATF 104 Ib 304 ; ATA/83/2009 du 17 février 2009 et les références citées).
 - 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 (ATF 117 Ia 287 consid. 2b et jurisprudence citée ; ATA/83/2009 précité ; B. KNAPP, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd. 1991, n° 509, p. 108).

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 précité).

 - 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 (ATA/887/2004 du 16.11.2004 et jurisprudence citée).

Le 12 janvier 2007, un inspecteur de la police des constructions a constaté que les travaux en cours de réalisation sur la parcelle litigieuse ne correspondaient pas à ceux autorisés sous APA _____, les recourants ayant notamment considérablement agrandi leur sous-sol sur toute la surface de la construction. Ces

derniers sont ainsi perturbateurs par comportement. Ils font toutefois valoir que cet agrandissement serait autorisable suite à la révision de l'OAT du 4 juin 2007. Comme exposé ci-dessus, cet argument tombe à faux.

11. Reste à examiner si le rétablissement de l'état antérieur ne porterait pas une atteinte disproportionnée à leur droit de propriété.

a. Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 la 216 consid. 4b p. 218). L'autorité doit renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_117/2008 du 12 août 2008 et les références citées ; ATA/83/2009 précité).

b. Les constructions réalisées hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone violent fondamentalement le droit fédéral de l'aménagement du territoire et doivent être démolies (P. ZEN-RUFFINEN/C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction et expropriation, Berne 2001, p. 426 ss). La séparation entre zone à bâtir et zones inconstructibles est un principe essentiel d'aménagement qui, en dehors des exceptions prévues par la loi, doit demeurer d'application stricte (ATF 111 Ib 213 consid. 6b p. 225).

En l'espèce, l'intérêt public à prendre en compte est principalement celui lié au respect de la législation relative à l'aménagement du territoire. Le Tribunal fédéral a déjà souligné l'importance du maintien de la zone agricole dans le canton de Genève, « s'agissant de constructions édifiées dans la zone agricole dans un canton déjà fortement urbanisé où les problèmes relatifs à l'aménagement du territoire revêtent une importance particulière, l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit l'emporte sur celui, privé, du recourant à l'exploitation de son entreprise sur le site litigieux ». Les règles relatives à la délimitation de la zone à bâtir, respectivement à la prohibition de construire hors des zones à bâtir, répondent à une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire ; l'intérêt public sur lequel elles sont fondées ne peut qu'être qualifié d'important (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.251/2005 du 25 octobre 2005 consid. 4.2 ; ATA/43/2008 du 5 février 2008 et les références citées).

L'intérêt privé des recourants, atteints par l'ordre de remise en état, est essentiellement constitué par des besoins de convenance personnelle lesquels ne

sauraient justifier le maintien de l'agrandissement litigieux. Il suffirait sinon de mettre l'autorité devant le fait accompli pour être mis au bénéfice d'une situation contraire au droit.

Partant, la décision du 16 août 2007, en tant qu'elle vise la mise en conformité du sous-sol aux plans autorisés sous APA _____, est fondée dans son principe et ne peut être que confirmée.

Enfin, la mesure envisagée est apte à atteindre le but visé et l'on ne voit pas quelle autre mesure moins incisive s'imposerait qui respecterait mieux les intérêts privés du recourant et permettrait néanmoins de rétablir une situation conforme au droit.

C. Amende administrative :

12. Les recourants estiment enfin que l'amende de CHF 1'000.- qui leur a été infligée est injustifiée.

a. Est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 60'000.- tout contrevenant à la loi cantonale sur les constructions et installations diverses du 14 avril 1988 (art. 137 al. 1 LCI). Le montant maximum de l'amende est de CHF 20'000.- lorsqu'une construction, une installation ou tout autre ouvrage a été entrepris sans autorisation, mais que les travaux sont conformes aux prescriptions légales (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 récidive étant considérée comme une circonstance aggravante (art. 137 al. 3 LCI).

b. Les amendes administratives sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des amendes ordinaires (ATA/813/2001 du 4 décembre 2001 ; P. MOOR, Droit administratif : Les actes et leur contrôle, tome 2, Berne 2002, ch. 1.4.5.5 pp. 139-141 ; P. NOLL et S. TRECHSEL, Schweizerisches Strafrecht : allgemeine Voraussetzungen der Strafbarkeit, AT I, 5ème édition, Zurich 1998, p. 40). C'est dire que la quotité de la peine administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/360/2006 du 27 juin 2006). En vertu de l'article 1 alinéa 2 de la loi pénale genevoise du 20 septembre 1941 (LPG - E 4 05), il y a lieu de faire application des dispositions générales contenues dans le Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CPS - RS 311.0), notamment l'article 63 CPS, sous réserve des exceptions prévues par le législateur cantonal à l'article 24 LPG.

c. Il est en effet 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/175/2004 du 2 mars 2004 consid. 8 et les références citées). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès (ATA/131/1997 du 18 février 1997 consid. 5c).

d. L'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (ATA/368/2005 déjà cité et les références). Il est ainsi tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction et de la situation du recourant, par application analogique de l'article 63 CPS.

En l'espèce, la faute des recourants est avérée, de sorte que le principe de l'amende est justifié. Quant à la gravité de celle-là, elle est incontestable, les recourants ayant entrepris des travaux sans autorisation, quand bien même ils ne pouvaient ignorer qu'une telle autorisation était nécessaire. Dans ce contexte, le montant de l'amende de CHF 1'000.- respecte le principe de la proportionnalité. Pour le surplus, les recourants ne font pas état de difficultés pécuniaires particulières les empêchant de s'acquitter d'un tel montant, au demeurant modeste par rapport à la fourchette possible rappelée ci-dessus pour des travaux non autorisables.

13. Au vu de ce qui précède, les recours seront rejetés.

Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, qui succombent (art. 87 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité aux époux R_____ qui n'ont pris aucune conclusion dans ce sens.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 21 septembre 2007 par Madame et Monsieur C_____ contre la décision du département des constructions et des technologies de l'information du 21 août 2007 ;

déclare recevable le recours interjeté le 26 mai 2008 par Madame et Monsieur C_____ contre la décision de la commission cantonale de recours en matière du constructions du 10 avril 2008 ;

au fond :

les rejette ;

met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 2'000.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; 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 au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Pascal Petroz, avocat des recourants ainsi qu'au département des constructions et des technologies de l'information, à l'office fédéral du territoire et à Me Alain Berger, avocat de Madame et Monsieur R_____.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, Mme Hurni et M. Dumartheray, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

M. Tonossi

la présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :
