RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1024/2000-TPE **ATA/543/2005**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 16 août 2005

dans la cause

Monsieur L_____
représenté par Me Bruno Mégevand, avocat

contre

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

EN FAIT

1. Monsieur L_____, domicilié chemin _____ à Presinge, exploite une entreprise agricole sur le territoire de cette commune. Il est notamment propriétaire de la parcelle no X_____, feuille 22, de la commune de Presinge. Cette parcelle est située en zone agricole, soit destinée à l'exploitation agricole ou horticole (art. 20 al. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30).

2. Le 8 juin 2000, deux inspecteurs du service cantonal d'écotoxicologie du département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (DIAE – dénomination actuelle), ont constaté, sur la parcelle précitée, la présence de matériaux inertes provenant de la démolition de bâtiments, tels que béton, briques, tuiles et carrelages. Ces gravats étaient étalés sur une surface d'environ 180 m2, avec une épaisseur estimée à 80 cm.

3. Par courrier du 23 juin 2000, le service de gestion des déchets du DIAE a informé M. L_____ que cette situation était contraire aux dispositions de la loi sur la gestion des déchets du 20 mai 1999 (LGD – L 1 20) et lui a imparti un délai de 30 jours pour évacuer les gravats en cause. Son attention était attirée sur le fait qu'à l'échéance du délai, il pourrait être procédé à l'évacuation d'office à ses frais. En outre, le DIAE renonçait à lui infliger une amende, mais le priait de considérer son courrier comme valant avertissement.

4. Le 23 juin 2000, un membre du corps des gardes de l'environnement a constaté que M. L_____ avait déposé des gravats sur une surface de 1000 m2 sur la parcelle en cause.

5. Le 26 juin 2000, l'intéressé a répondu au courrier du 23 juin 2000 du DIAE, exposant qu'il n'avait pas voulu rentrer dans l'illégalité. Suite à une fin de bail, il ne pouvait plus utiliser un hangar qu'il louait jusqu'alors et les autres emplacements à sa disposition ne pouvaient contenir les récoltes de paille et fourrage qu'il allait devoir stocker. Il avait dû trouver une solution urgente. Le remblayage était nécessaire pour éviter une inondation du terrain. Il demandait de pouvoir laisser les gravats qui ne risquaient en rien de polluer les sites alentours et étaient indispensables à la bonne conservation de ses récoltes.

6. Le 27 juin 2000, un inspecteur de la police des constructions du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : DAEL) s'est rendu sur place et après avoir constaté l'existence du dépôt, a ordonné par téléphone l'arrêt de son aménagement.

7. Par courrier recommandé du 3 juillet 2000, le DAEL a confirmé l'ordre d'arrêt de chantier, nonobstant recours et réservé toutes sanctions, mesures et amendes administratives. M. L_____ était par ailleurs prié de fournir, par retour de courrier, tout renseignement utile sur la qualité et la quantité des matériaux déchargés, cela tant au DIAE qu'au DAEL.

8. Le 8 juillet 2000, l'intéressé a confirmé au DIAE – avec copie au DAEL – que tous les déchargements avaient été suspendus. Les matériaux déchargés provenaient de la démolition de maisons, soit gravats, tuiles, briques, plots, pierres, granit, marbre et représentaient un volume d'environ 250 m3.

9. Par décision du 17 août 2000, le DAEL a ordonné l'évacuation des matériaux de démolition et leur mise en décharge contrôlée pour matériaux inertes, dans un délai de 90 jours, compte tenu du caractère manifestement provisoire de la place de stockage pour des récoltes de M. L_____. Les matériaux avaient été déposés sans autorisation, ce qui était contraire aux dispositions de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), de la LaLAT, de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS - L 4 05) et de la LGD. Pour le surplus, toutes sanctions, mesures et amendes administratives demeuraient strictement réservées.

Enfin, le DAEL rappelait qu'une autorisation de construire no DD A_____ concernant l'édification d'un couvert agricole avait été délivrée à l'intéressé le 25 novembre 1998 et prorogée jusqu'au 30 novembre 2000. Elle était en force et il lui appartenait d'entreprendre les travaux de construction avant cette dernière date. Cette autorisation de construire concernait la parcelle no Y_____ feuille 22 de la commune de Presinge, propriété de l'Etat de Genève, sur laquelle l'intéressé était au bénéfice d'un droit de superficie, qui a été renouvelé le 21 août 2000.

10. Par acte du 15 septembre 2000, M. L_____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif, concluant à son annulation avec suite de frais et dépens.

Il était exploitant agricole et les travaux litigieux étaient destinés au stockage de paille, fourrage et matériel utilisés dans son exploitation. Les aménagements ne portaient aucune atteinte au paysage et s'agissant de matériaux de construction inertes, il n'y avait aucun danger pour l'environnement. La commune de Presinge ne faisait pas l'objet de mesures de protection du paysage et l'utilisation des matériaux de construction représentait une valorisation de ces déchets allant dans le sens de la LGD.

Ce recours a été enregistré sous no A/1024/2000.

11. L'instruction de la cause a été d'emblée suspendue, vu la procédure d'autorisation en cours, M. L_____ ayant déposé en date du 5 octobre 2000 une demande no DD B_____ ayant pour objet l'aménagement de la parcelle en cause.

12. Le 20 octobre 2000, un inspecteur de la police des constructions du DAEL a constaté qu'en plus des balles de paille déposées sur le remblayage réalisé en juin 2000 sur la parcelle X_____, un tunnel plastique avait été mis en place par M. L_____. Cet objet n'était pas compris dans la requête DD B_____ en cours d'instruction.

Il apparaît sur les photos prises par l'inspecteur que le tunnel en question était destiné à abriter des tracteurs et machine agricoles et qu'une surface non mesurée devant le tunnel était couverte de gravats.

13. Par décision du 31 octobre 2000, le DAEL a ordonné à M. L_____ de déposer dans les 30 jours, une requête en autorisation d'installer le tunnel précité, par voie de procédure accélérée, celui-ci ayant été réalisé sans autorisation, en violation de la LCI. Une amende administrative de CHF 1'000.- lui était infligée, tenant compte de sa responsabilité en tant que propriétaire et auteur de l'infraction, ainsi que la gravité de cette dernière.

Par ailleurs, le DAEL rappelait à M. L_____ l'échéance de la validité de l'autorisation no DD A_____. Il l'invitait à en demander la prorogation ou à entreprendre les travaux avant cette limite, à peine de caducité.

14. Par acte du 29 novembre 2000, M. L_____ a recouru contre la décision précitée auprès du Tribunal administratif, concluant à son annulation avec suite de frais et dépens.

Le tunnel en plastique litigieux constituait une solution provisoire d'entreposage de fourrage et/ou de matériel agricole et était affecté à l'exploitation agricole, ce qui empêchait sa qualification de construction ou d'installation et par son affectation, il n'était pas assujetti à autorisation. La loi n'avait pas été enfreinte, de sorte qu'il n'y avait pas lieu à sanction.

Ce recours a été enregistré sous no A/1261/2000.

15. L'instruction de cette cause a été d'emblée suspendue d'entente entre les parties pour les mêmes raisons que la cause no A/1024/2000.

16. Au cours des années 2001, 2002, 2003 et 2004, plusieurs courriers ont été échangés entre le Tribunal administratif et M. L_____ au sujet de l'état d'avancement du dossier pendant devant le DAEL. Il en résultait que des pourparlers étaient en cours au sujet de l'ensemble des relations entre l'intéressé et l'Etat de Genève.

17. Le 6 août 2002, un inspecteur de la police des constructions du DAEL a constaté que la construction du hangar agricole objet de l'autorisation DD A_____ était achevée et que le bâtiment était utilisé pour y stocker la récolte de balles de paille. Par ailleurs, la situation sur la parcelle X_____ n'avait pas évolué : le tunnel en plastique servant d'abri à des machines agricoles, était toujours en place, des balles de paille étaient entreposées autour.

18. Par courrier du 15 septembre 2004, le Tribunal administratif a demandé au DAEL si une conclusion prochaine du dossier était envisageable.

19. Le 12 octobre 2004, le DAEL a informé le tribunal de céans qu'un bail à ferme avait été conclu le 21 septembre 2004 entre l'Etat de Genève et M. L_____, portant sur l'exploitation de la parcelle Y_____ sur laquelle l'intéressé devait construire un hangar selon l'autorisation DD A_____. Ledit hangar devait lui permettre de résoudre les problèmes de place invoqués en 2000 pour justifier la réalisation des travaux faisant l'objet des deux procédures pendantes devant la juridiction administrative.

20. Par décisions du 15 octobre 2004, le tribunal a prononcé la reprise de l'instruction des causes précitées et fixé au DAEL un délai au 15 novembre 2004 pour transmettre ses observations sur les recours des 15 septembre et 29 novembre 2000.

21. Le 15 novembre 2004, le DAEL s'est opposé au recours, concluant à la confirmation des décisions attaquées et demandant préalablement la jonction des causes A/1024/2000 et A/1261/2000, étant donné qu'elles se rapportaient à la même situation de fait.

Le dépôt de matériaux inertes était une construction soumise à autorisation en vertu de la LCI et de ses dispositions d'application. Il était nuisible au bon aspect du site et ne se justifiait pas sur le plan de l'exploitation agricole. Ces déchets ne pouvaient être déposés en zone agricole. Le dépôt n'était donc pas autorisable. Quant au tunnel en plastique, son installation était soumise à autorisation. L'ayant érigé sans avoir requis d'autorisation, l'intéressé avait donc violé la loi, à tout le moins par négligence. Eu égard à l'ensemble des circonstances, l'amende administrative infligée était proportionnée.

22. Dans sa réplique du 16 décembre 2004, M. L_____ a également sollicité la jonction des deux causes pendantes devant le Tribunal administratif. Il a persisté dans ses conclusions. En outre, il a sollicité une nouvelle suspension de l'instruction des causes une fois jointes, car il allait prochainement soumettre au DAEL une requête en autorisation de construire un hangar sur la parcelle X_____, permettant la suppression du dépôt de matériaux et tunnel litigieux. En outre, le DAEL n'avait pas encore statué sur la requête DD B_____. Le recourant sollicitait un transport sur place dès lors qu'il

contestait toute atteinte au paysage. Quant à ses besoins en surface de stockage, ils ne pouvaient être satisfaits par le hangar de 500 m2 érigé sur la parcelle Y_____, car depuis le début de la procédure, trois baux portant sur 755 m2 avaient été résiliés et il risquait encore de perdre 1500 m2 supplémentaires dans le courant de 2006.

23. Par décision du 22 décembre 2004, le Tribunal administratif a ordonné la jonction des causes A/1024/2000 et A/1261/2000 sous la première référence et fixé une audience de comparution personnelle des parties le 28 janvier 2005.

24. Lors de l'audience de comparution précitée, M. L_____ a indiqué avoir mandaté un architecte afin qu'il dépose une demande d'autorisation de construire concernant un hangar agricole sur la parcelle X_____ de Presinge, dans le but de pouvoir y transférer le dépôt de matériel faisant l'objet de la décision du DAEL du 17 août 2000. Il sollicitait une nouvelle suspension de l'instruction de la procédure. Il a précisé qu'il avait perdu beaucoup de surface couverte depuis 2000 alors qu'il avait une exploitation de près de 90 hectares et 120 à 130 bovins à nourrir.

Le DAEL s'est opposé à toute nouvelle suspension en raison de la durée de la procédure et du manque de diligence de M. L_____. Ce dernier a admis n'avoir pas donné suite à une demande de renseignements complémentaires du DAEL et tardé à utiliser l'autorisation de construire délivrée en 1998 sur la parcelle Y_____ en raison des différentes démarches relatives à l'octroi du droit de superficie et au renouvellement du contrat de bail avec l'Etat de Genève.

25. Le 12 avril 2005, le tribunal de céans a demandé à M. L_____ s'il avait donné suite à son intention de déposer une demande d'autorisation de construire sur la parcelle en cause.

26. Le 27 avril 2005, l'intéressé a transmis au tribunal copie du dossier de la requête en autorisation de construire un hangar agricole, publiée dans la Feuille d'Avis Officielle (ci-après : FAO) du 1er avril 2005.

27. Le 12 mai 2005, M. L_____ a informé le tribunal que le DAEL persistait dans son refus de toute nouvelle suspension de la procédure.

28. Le 17 mai 2005, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours sont recevables (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 -

LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. a. Tel que garanti par l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst RS 101), le droit d'être entendu comprend pour l'intéressé le droit d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre (ATA/879/2003 du 2 décembre 2003).

b. Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne pourraient l'amener à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATA/172/2004 du 2 mars 2004 ; ATA/38/2004 du 13 janvier 2004).

Dans le cas d'espèce, eu égard aux principes sus-énoncés, le Tribunal administratif a renoncé au transport sur place sollicité par le recourant, dès lors que le dossier photographique et les explications qui l'accompagnent comme les autres pièces transmises, sont suffisants pour établir les éléments pertinents pour la solution du litige.

3. a. Selon l'article 1 alinéa 1 lettre a 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.

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). Sont en particulier considérés comme tels les entrepôts et dépôts de tous genre (art. 1 let. c in fine RALCI).

Le recourant admet que le dépôt de matériaux inertes déposés sur sa parcelle était soumis à autorisation.

4. Lorsqu'une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la LCI et de ses dispositions d'application, le DAEL peut en ordonner l'évacuation (art. 129 let. b et 130 LCI).

Mis en place sans autorisation, le dépôt de matériaux inertes n'est pas conforme aux prescriptions de la LCI et le DAEL pouvait ordonner son évacuation.

5. Il reste à examiner si cette mesure est proportionnée.

Le principe de la proportionnalité implique que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé et porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés, compte tenu du résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 123 I 112 consid. 4e p. 121 et les arrêts cités).

Il ne fait aucun doute que la suppression du dépôt de matériaux inertes non autorisé soit apte à atteindre le but visé, soit le rétablissement d'une situation conforme au droit.

Le recourant ayant lui-même indiqué qu'il s'agissait d'un dépôt provisoire destiné à faire face à une situation d'urgence, l'ordre d'évacuation assorti d'un délai de trois mois pour ce faire, tenait compte de son intérêt privé à la préservation immédiate de ses récoltes tout en sauvegardant l'intérêt public au respect de la législation en matière d'aménagement du territoire et de construction.

6. Le recours de M. L_____ contre l'ordre d'évacuation du 17 août 2000 sera ainsi rejeté.

7. M. L_____ conteste par ailleurs l'amende administrative infligée le 31 octobre 2000.

8. Le recourant soutient que le caractère provisoire de tunnel en plastique empêche sa qualification de construction ou installation et que de surcroît, dans la mesure où ils sont destinés aux activités agricoles de tels tunnels sont considérés par le DAEL comme non assujettis à autorisation.

a. Les serres – quelle que soit leur taille – sont des constructions ou des installations d'importance secondaire et qui, partant, bénéficient d'une procédure d'autorisation simplifiée (art. 1A let. b RALCI).

b. La jurisprudence tolère l'édification, par un agriculteur, de serre-tunnel sans autorisation préalable, pour autant toutefois que cette installation soit conforme à la zone agricole. Le Tribunal administratif a jugé à cet égard que l'utilisation d'une serre-tunnel en zone agricole par un agriculteur aux fins d'entreposer ses engins agricoles était certes en corrélation étroite avec l'exploitation agricole. Toutefois, la serre n'était pas utilisée dans le sens exigé par la jurisprudence, à savoir la culture du sol (ATA/807/2002 du 17 décembre 2002). L'installation du tunnel en plastique du recourant était ainsi soumise à autorisation, dès lors qu'elle n'était pas conforme à l'affectation de la zone agricole.

9. a. Selon l'article 137 alinéa 1 LCI, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 60'000.- tout contrevenant à ladite loi, aux règlements et

arrêtés édictés en vertu de celle-ci et aux ordres donnés par le DAEL en application de cette législation.

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/175/2004 du 2 mars 2004 consid. 8 et les références citées). 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/175/2004 du 2 mars 2004 consid. 8 et les références citées). 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 du recourant est avérée. Il était en discussion et en litige avec le DAEL au sujet de l'aménagement de la parcelle X_____. Malgré cela, il a érigé le tunnel en plastique en cause sans même un avis au DAEL, alors qu'il s'agit d'une installation d'une dimension non négligeable destinée à protéger des engins agricoles. A aucun moment il ne s'est préoccupé de savoir si cette installation entrait dans les limites de la tolérance évoquée plus haut. Il s'est montré ainsi à tout le moins négligent.

Cette faute n'est toutefois pas particulièrement grave, au vu des circonstances difficiles dans lesquelles le recourant s'est trouvé placé du fait de la diminution des surfaces d'entreposage couvertes dont il disposait. Il n'a par ailleurs pas exposé être dans une situation financière l'empêchant de faire face à l'amende infligée. Partant, le montant de CHF 1'000.- retenu par le DAEL apparaît raisonnable.

10. Le recours de M. L_____ contre l'amende administrative du 31 octobre 2000 sera ainsi également rejeté.

11. Au vu de ce qui précède, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de M. L_____ et aucune indemnité ne lui sera allouée (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevables les recours interjetés les 15 septembre et 29 novembre 2000 par Monsieur L_____ contre les décisions du 31 octobre et 17 août 2000 du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement ;

au fond :

les rejette ;

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

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 Me Bruno Mégevand, avocat du recourant, au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial.

Siégeants : M. Paychère, président, M. Thélin, Mme Junod, juges, MM. Torello et Bellanger, juges suppléants.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :	Le président :
C. Del Gaudio-Siegrist	F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :