RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1293/2000-TPE **ATA/729/2005**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 1er novembre 2005

dans la cause

Madame P._____

contre

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

EN FAIT

1. Mesdames P._____ et M._____ sont copropriétaires des parcelles nos _____ et_____ ,feuille _____ de la commune de Puplinge. Ces deux parcelles sont situées en zone agricole et sont incluses dans les surfaces d'assolement au sens de l'article 20 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 14 juin 1987 (LaLAT - L 1 30).

2. Par lettre datée du 25 octobre 2000, Mme M._____ a informé le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le département ou DAEL) que Mme P._____ avait entrepris à son insu la construction d'un chemin sur les parcelles susmentionnées.

3. Le 31 octobre 2000, un inspecteur de la police des constructions a contrôlé les lieux. Un chemin en tout-venant avait été réalisé sur les parcelles en cause. D'autres aménagements étaient sur le point d'être entrepris sur la parcelle no _____ , notamment des travaux de réfection du bâtiment no _____ , édifié sur ladite parcelle.

4. Interpellée par un inspecteur de la police des constructions le 1er novembre 2000, Mme P._____ a expliqué que les travaux de construction du chemin litigieux avaient été entrepris par le locataire des terrains, Monsieur L._____. L'arrêt du chantier a été immédiatement ordonnée, ce dont M. L._____ a été informé le lendemain.

5. Par décision du 3 novembre 2000, le département a confirmé l'arrêt de chantier donné oralement et ordonné la remise en état des lieux. Il a en outre infligé une amende de CHF 1'000.- à Mme P._____, conjointement et solidairement avec M. L._____.

6. Par acte posté le 5 décembre 2000, Mme P._____ a recouru auprès du Tribunal administratif contre la décision précitée en concluant à la réduction du montant de l'amende, qui était trop élevé eu égard au préjudice causé. Elle a exposé que les chemins cadastrés ne correspondaient pas à leur emplacement réel sur le terrain et que le chemin litigieux avait été construit par les anciens propriétaires plus de dix-huit ans auparavant, pour atteindre la parcelle du fond. Depuis lors, il avait été régulièrement entretenu et remis en état après le passage des tracteurs des paysans ou des maraîchers voisins.

7. Le département conclut au rejet du recours le 19 janvier 2001.

Le chemin litigieux avait été construit sans autorisation. Le montant de l'amende était proportionné aux circonstances, dans la mesure où

Mme P._____ avait commis une faute subjectivement et objectivement grave.

8. Le 5 mars 2001, le Tribunal administratif a organisé un transport sur place.

A cette occasion, Mme P._____ a exposé qu'un accès à travers le champ cultivé existait sur plan, mais non en réalité. Les paysans empruntaient le chemin litigieux pour travailler leurs terres. Elle s'était adressée à la commune pour que celle-ci crée un chemin lui permettant d'accéder à sa parcelle, mais sa demande était restée lettre morte jusqu'alors. Elle s'engageait à détruire le chemin litigieux si la commune construisait un tel accès.

9. D'entente entre les parties, la procédure a été suspendue une première fois le 12 avril 2001, puis les 6 mai 2002 et 7 août 2003, en l'application de l'article 78 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

10. Mme P._____ a déposé une demande en autorisation de construire (DD _____) le 18 juillet 2003, que le département a refusée par décision du 31 octobre 2003, au motif que le projet en question violait la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700). La parcelle se trouvait en zone agricole. N'exerçant pas la profession d'agricultrice à titre principal, Mme P._____ ne saurait se voir délivrer une autorisation ordinaire. De plus, les conditions d'octroi d'une dérogation au sens des articles 24 LAT et 27 LaLAT n'étaient pas réalisées, l'implantation en zone agricole du chemin d'accès projeté n'étant pas imposée par sa destination.

Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours.

11. Par décision du 5 août 2004, le Tribunal administratif a prononcé la reprise de la procédure au sens de l'article 79 LPA.

12. Le 27 septembre 2004, les parties ont été entendues en comparution personnelle.

Mme P._____ s'est engagée à entreprendre les travaux visant à supprimer le chemin dans un délai de trois mois. Quant au département, il a indiqué avoir refusé l'autorisation sollicitée en se fondant sur le préavis défavorable du service de l'agriculture. S'agissant du montant de l'amende, il s'est déclaré prêt à en reconsidérer le montant, une fois les travaux effectués.

13. Le 15 avril 2005, un inspecteur a constaté que l'ordre de remise en état litigieux avait été partiellement respecté ; le chemin en question avait retrouvé l'aspect qu'il devait probablement avoir lors de l'acquisition de la parcelle. Le département a invité Mme P._____ à produire toutes preuves utiles attestant de l'état dudit chemin au moment où elle avait acheté ce terrain.

14. Le 13 juin 2005, Mme P._____ a transmis au tribunal deux attestations émanant des anciens propriétaires, démontrant de l'état de la parcelle, vingt ans plus tôt.

15. Le 17 juin 2005, le département a maintenu le montant de l'amende, tout en admettant que la recourante avait déféré à l'ordre de remise en état du chemin.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a LPA).

2. A teneur des écritures, seul reste litigieux le montant de l'amende infligée à la recourante.

3. a. L'article 1 alinéa 1 lettre a de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) prévoit que nul ne peut, sur tout le territoire du canton, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation, modifier la configuration du terrain, aménager des places de parcages.

   b. Selon l'article 137 alinéa 1 LCI, est paisible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 60'000.- toute personne qui contrevient à la présente loi, aux règlements et arrêtés l'appliquant et aux ordres donnés par le département dans les limites de la loi, des règlements et arrêtés.

   Le montant maximum de l'amende est de CHF 20'000.- au plus lorsqu'un ouvrage a été entrepris sans autorisation, mais que les travaux sont conformes aux prescriptions légales (art. 137 al. 2 LCI).

   En l'espèce, la recourante admet avoir accompli des travaux sans avoir sollicité au préalable l'autorisation requise. Le refus d'autorisation de construire prononcé par la département, aujourd'hui définitif, établit que le chemin édifié n'était pas autorisable, car situé en zone agricole. Le maximum de la sanction s'élève donc à CHF 60'000.-.

4. 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/813/2001 du 4 décembre 2001 ;P. MOOR, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. II, Berne 2002, p. 139-141 ; P. NOLL/S. TRECHSEL, Schweizerisches Strafrecht : Allgemeine Voraussetzungen der Straf-barkeit, 5ème édition, Zurich 1998, p. 40).

b. 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 : il y a lieu ainsi de faire application des règles contenues dans ces dispositions, comme la juridiction des céans l'a fait notamment en matière d'exploitation d'un établissement public (ATA/8/1997 du 7 janvier 1997 ; P. GRAVEN, L'infraction pénale punissable, 2ème édition, Berne 1995, ch. 23B, p. 29), sous réserve des exceptions prévues en matière contraventionnelle par le législateur cantonal qui exclut l'application des articles 13, 14 (aujourd'hui aboli), 15 (idem), 48, 49, 50, 57 et 103 du Code pénal du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0).

c. Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence. Selon des principes qui n'ont pas été remis en cause, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de loi (A. GRISEL, Traité de droit administratif, vol. II, Neuchâtel 1994, p. 646-648).

d. L'article 137 alinéa 3 LCI commande à l'autorité de première instance de tenir compte du degré de gravité de l'infraction.

e. L'administration jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende (ATA/245/1999 du 27 avril 1999 ; ATA G. du 20 septembre 1994). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès.

En l'espèce, la recourante reconnaît elle-même avoir édifié un chemin en tout-venant sans autorisation. Le requête déposée ultérieurement démontre que ledit chemin n'était pas conforme à la zone agricole, ce que Mme P._____ ne pouvait ignorer.

En infligeant une amende de CHF 1'000.-, l'autorité intimée a fait un juste usage de son pouvoir d'appréciation. Comparé au minimun de CHF 100.- et au maximum de CHF 60'000.- prévu par l'article 137 LCI, la quotité de la sanction est très mesurée. Toutefois, lors de l'audience de comparution personnelle des parties, le département a affirmé qu'il était disposé à reconsidérer le montant de l'amende si la recourante réalisait les travaux nécessaires à l'enlèvement du chemin. En conséquence, vu les circonstances particulières du cas d'espèce, notamment les déclarations du département, la remise en état du chemin litigieux et l'écoulement du temps, le tribunal des céans renoncera à toute sanction.

5. Le recours sera donc admis.

Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge ni de la recourante ni du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (art. 87 LPA).

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 5 décembre 2000 par Madame P._____ contre la décision du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du 3 novembre 2000 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision du 3 novembre 2000 du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

communique le présent arrêt à Madame P._____ ainsi qu'au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement.

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

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :	la vice-présidente :
M. Tonossi	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :