RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1941/2005-TPE **ATA/160/2006**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 21 mars 2006

dans la cause

Monsieur L_____
représenté par Me Bruno Mégevand, avocat

contre

DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

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 _____, feuille _____, 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. En date du 17 août 2000, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, devenu depuis lors le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI), a ordonné à M. L_____ d'évacuer de la parcelle susmentionnée un dépôt de matériaux de démolition inertes dans un délai de 30 jours.

3. L'intéressé a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif par acte du 15 septembre 2000.

4. Par décision du 31 octobre 2000, le DCTI a ordonné à M. L_____ de déposer dans les 30 jours, une demande d'autorisation de construire portant sur un tunnel en plastique installé sans autorisation sur la parcelle en cause et lui a infligé une amende administrative de CHF 1'000.-.

5. Le 29 novembre 2000, M. L_____ a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre cette décision.

6. En date du 22 décembre 2004, le tribunal de céans a ordonné la jonction des deux causes susmentionnées et, par arrêt du 16 août 2005, a rejeté les recours et confirmé les décisions querellées (ATA/543/2005 du 16 août 2005).

7. Lors d'un contrôle effectué en date du 2 mars 2005, un inspecteur de la police des constructions du DCTI a constaté que le fossé longeant la parcelle en cause côté chemin,_____ était en cours de remblayage avec des pierres, cela sans autorisation.

8. Par courrier du 9 mars 2005, le DCTI a ordonné la cessation immédiate des travaux en cours dès lors qu'ils constituaient une infraction aux article 20 alinéa 1 LaLAT, 15 de la loi sur les eaux du 5 juillet 1961 (LEaux - L 2 05) et 11 de la loi sur les forêts du 20 mai 1990 (M 5 10 - LForêts). Un délai de quinze jours lui était imparti pour faire par de ses observations. La décision était exécutoire nonobstant recours.

9. Par courrier du 20 mars 2005, M. L_____ a contesté l'existence d'un fossé courant le long de la parcelle : il commençait après le premier virage du chemin _____ Par ailleurs, il s'était contenté de ranger des cailloux, déjà présents en tas sur le terrain, à l'endroit où une clôture pour bétail devait être posée. Etant exploitant agricole avec bétail, il n'avait pas besoin d'autorisation pour ce faire.

10. Par décision du 3 mai 2005, le DCTI a ordonné à l'intéressé d'évacuer le remblai litigieux dans un délai de trente jours et de remettre le terrain dans son état naturel. Les cailloux entassés en vue de la pose d'une clôture pour bétail constituaient effectivement un remblayage formant un talus comblant une différence de niveau entre la bas et le haut du terrain. Un tel remblai ne pouvait être autorisé en regard de la législation en vigueur.

11. Par acte du 3 juin 2005, M. L_____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif, concluant à son annulation et à l'allocation d'une indemnité de procédure.

A l'occasion de travaux agricoles sur sa parcelle, afin d'entretenir le champ sur lequel des bêtes pâturaient une partie de l'année, il avait enlevé et déplacé des cailloux vers le bord de la clôture établissant la limite entre son terrain et le chemin _____. Ces cailloux étaient étalés le long de la clôture et leur volume total ne représentait que quelques mètres cubes. Son but était de fermer l'espace séparant le bas de la clôture du terrain dont le niveau était irrégulier afin de protéger le bétail contre des intrusions de chiens ou de renards. Ces cailloux ne nuisaient pas au cadre naturel et esthétique des lieux, ce d'autant qu'ils seraient progressivement recouverts par la végétation. Vu le faible volume des pierres et compte tenu du fait qu'il s'agissait de matériaux qui se trouvaient déjà sur place, les travaux litigieux ne pouvaient être considérés comme étant une construction ou une installation au sens de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05).

Cette cause a été enregistrée sous no A/1941/2005.

12. Le 8 juillet 2005, le DCTI s'est opposé au recours.

Le remblayage effectué ne pouvait être qualifié de construction de très peu d'importance au regard de la LCI. En outre, quand bien même cela aurait été le cas, M. L_____ ne pouvait être mis au bénéfice d'une dispense d'autorisation qui ne s'appliquait pas en zone agricole. L'ordre d'évacuation était ainsi fondé dans son principe et respectait les principes de la proportionnalité et de la bonne foi.

13. Lors d'un contrôle effectué le 11 août 2005, un inspecteur de la police des constructions du DCTI a constaté que l'ordre d'arrêter les travaux en cours, donné

le 9 mars 2005 n'avait pas été respecté. En outre, M. L_____ avait installé une barrière en treillis ainsi que deux portails sans autorisation.

14. Par décision du 25 août 2005, le DCTI a ordonné à M. Laser de supprimer, dans un délai de 30 jours, la barrière et les deux portails précités, installés sans autorisation en violation de la LCI, de la LaLAT et de la LEaux. En outre, une amende administrative de CHF 2'000.- lui a été infligée. Ce montant tenait compte de la gravité de l'infraction commise et de la récidive.

15. Le 1er septembre 2005, le Tribunal administratif s'est rendu au chemin _____, artère goudronnée réservée au trafic agricole, pour un transport sur place en présence des parties. Il a constaté ou relevé les éléments suivants :

- La clôture actuelle avec deux portails, mise en place côté chemin _____ avait été posée en avril 2005 en remplacement d'une ancienne clôture. Elle était installée, sur environ cinquante mètres, sur un arrangement de terre prélevée sur un tas sis à proximité du terrain en cause et de cailloux provenant des différents champs exploités par M. L_____ et entassés auparavant sur la parcelle. Cet aménagement forme, le long de la clôture, un petit monticule pratiquement recouvert par la végétation.

- Une dénivellation du terrain est nettement visible et M. L_____ ne contestait pas avoir comblé la différence entre le niveau naturel du sol et la clôture. Sur la partie la plus dénivelée, cette compensation était de 30 à 50 cm. Une grille devait en outre être installée sous le portail sud.

- Ces aménagements étaient destinés à protéger le bétail - absent le jour du transport sur place - des intrusions d'animaux ainsi que des petits enfants qui se promenaient dans les environs, un poney-club étant situé à proximité.

- La clôture côté chemin _____ est la dernière partie d'une clôture du même type installée autour du reste de la parcelle. M. L_____ a indiqué s'être renseigné auprès de l'ex-département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement - aujourd'hui département du territoire (ci-après DT) - où un interlocuteur, dont il ne se souvenait plus du nom, lui avait indiqué oralement qu'il n'avait pas besoin d'autorisation pour remplacer une clôture existante non scellée.

- De l'autre côté du chemin _____ se trouve le N_____, cours d'eau permanent longé par un cordon boisé.

Durant le transport sur place, il a été demandé au DCTI de vérifier s'il existait des précédents d'agriculteurs ayant sollicité des autorisations pour combler une dénivellation de terrain.

16. Par acte du 26 septembre 2005, M. L_____ a recouru contre la décision du 25 août 2005 auprès du Tribunal administratif. Il concluait préalablement à la jonction de cette nouvelle procédure - enregistrée sous A/3370/2005 - avec la cause A/1941/2005, s'agissant d'un même complexe de faits. Au fond, il concluait à son annulation et à l'allocation d'une indemnité de procédure.

La parcelle en cause était clôturée depuis plus de 50 ans et, vu la vétusté de l'ancienne barrière, il avait entrepris son remplacement, par étape, à partir du printemps 2003. En mars 2005, préalablement à la pose de la dernière section de la clôture, il avait entassé des cailloux provenant de différents champs de son exploitation agricole afin de compenser les différences de niveau du terrain. La clôture litigieuse était formée de piquets de bois d'environ 150 cm, fichés dans le sol sans socle de ciment et reliés par un treillis métallique. Le simple remplacement d'une installation non ancrée dans le sol n'était pas assujettie à autorisation. Aurait-il été saisi d'une requête en autorisation que le DCTI n'aurait pu que la délivrer, l'installation étant conforme à l'affectation de la zone agricole et ne contrevenant pas à la législation sur les eaux. Enfin, l'intéressé pouvait se prévaloir d'une situation acquise. A supposé que la clôture litigieuse ne soit pas susceptible d'être autorisée, ordonner la remise en état serait disproportionné s'agissant d'une installation permettant à l'exploitant agricole d'utiliser son champ pour le bétail et qui a représenté un coût important pour son budget. Enfin, il était de bonne foi, s'étant fondé sur les renseignements donnés par le DT.

Quant à l'amende administrative, elle était injustifiée et, en tout état, disproportionnée par rapport au revenu d'un agriculteur.

17. Le 20 octobre 2005, dans le cadre de la cause A/1941/2005, le DCTI a informé le Tribunal administratif que des recherches avaient été effectuées quant à l'existence d'autorisations de construire délivrées à des agriculteurs pour réaliser un remblai en zone agricole. A la connaissance des inspecteurs de la police des constructions, aucune autorisation de construire n'avait été délivrée pour un aménagement similaire à celui en cause. Les quelques rares travaux de ce type autorisés en zone agricole ne pouvaient être comparés au comblement « sauvage et inesthétique » effectué à l'aide de matériaux « non identifiés » et sans l'approbation des services concernés comme c'était le cas en l'espèce.

18. Le 31 octobre 2005, M. L_____ a réagi à ce courrier en demandant que le DCTI produise tous documents utiles quant aux remblais autorisés en zone agricole.

19. Le 28 octobre 2005, le DCTI s'est opposé au recours dans la cause A/3370/2005. Le caractère mobile d'un aménagement n'était pas suffisant pour le dispenser de l'assujettissement au régime de l'autorisation. M. L_____ ne traitant pas la question des portails litigieux, il partait du principe que l'ordre de

démolition le concernant n'était pas contesté. Quant à la barrière, elle n'était pas autorisable au regard de la LEaux. Le recourant ne pouvait se prévaloir d'aucune situation acquise puisque les travaux entrepris étaient récents. Peu importait que la parcelle ait été clôturée depuis plus de 50 ans. Il ne pouvait invoquer du principe de la bonne foi car le DT n'était pas compétent en matière d'autorisation de construire. Enfin, l'ordre de remise en état était la seule mesure susceptible de rétablir une situation conforme au droit, l'intérêt public au respect de la loi devant l'emporter sur l'intérêt privé de M. L_____ au maintien des installations litigieuses.

Quant à l'amende, au vu du comportement de l'intéressé, elle apparaissait justifiée et M. L_____ n'apportait aucun élément permettant d'étayer l'allégation de son manque de ressources.

20. Par courrier du 2 novembre 2005, le tribunal de céans a invité le DCTI à produire les dossiers relatifs aux remblais autorisés dont il était fait mention dans son courrier du 20 octobre 2005.

21. Le 3 novembre 2005, le Tribunal administratif a ordonné la jonction des causes A/1941/2005 et A/3370/2005.

22. Le 23 novembre 2005, le DCTI a indiqué qu'il n'était pas en mesure de produire des dossiers spécifiques concernant des autorisations de remblais en zone agricole, les indications fournies à ce sujet le 20 octobre 2005 se référant aux souvenirs des inspecteurs de la police des constructions.

23. Le 12 décembre 2005, M. L_____ a indiqué que la position du DCTI dans le courrier précité était pour le moins ambiguë.

24. L'affaire a été gardée à juger le 15 décembre 2005.

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 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. Compte tenu de l'unité évidente constituée par la clôture et les portails installés sur la parcelle du recourant, il y a lieu d'admettre que l'ensemble constitue l'objet du litige, la position de l'intimé tendant à soutenir que l'ordre de démolition n'était pas contesté concernant les seuls portails parce que ceux-ci n'étaient pas traités spécialement dans le recours, étant excessivement formelle.

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, notamment une clôture (ATA/832/2004 du 26 octobre 2004).

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, en particulier de matériaux inertes (art. 1 let. c in fine RALCI ; ATA/543/2005 du 16 août 2005). Le fait que la construction ou l'installation soit amovible ne suffit pas pour les dispenser de l'assujettissement au régime de l'autorisation (ATA/640/2004 du 24 août 2004).

c. En zone à bâtir, l'édification de constructions de très peu d'importance n'est pas soumise à autorisation (art. 1 al. 3 et 4 LCI). La parcelle du recourant étant située en zone agricole, le régime dérogatoire précité n'est, en tout état, pas applicable aux aménagements litigieux.

Ainsi le Tribunal administratif retiendra-t-il la clôture et les portails ainsi que le remblai les soutenant sont des constructions soumises à autorisation.

4. 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 sa suppression ou sa démolition (art. 129 litt. e et 130 LCI).

Les constructions litigieuses, soumises au régime ordinaire de l'autorisation, ont été édifiées en violation de l'article 1 alinéa 1 RALCI et, partant, tombant sous le coup le coup des dispositions précitées..

5. Il reste à examiner si la mesure ordonnée 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).

6. In casu, le tribunal de céans retiendra que les aménagements litigieux ont été effectués en violation d'un ordre clair et exécutoire d'arrêt de travaux qui mentionnait expressément les voie et délai de recours. A cela s'ajoute le contexte particulier de litiges de même nature entre l'Etat de Genève et le recourant qui persiste cependant à ne pas déposer de requête en autorisation de construire pour les aménagements qu'il estime nécessaires pour son exploitation agricole. Il a ainsi opté pour un comportement répété de mise de l'autorité devant le fait accompli. Force est dès lors de constater que celle-ci n'avait d'autres moyens que d'ordonner la remise en état pour rétablir une situation conforme au droit, l'intérêt

public au respect de la loi prévalant sur l'intérêt privé du recourant à aménager son terrain à sa guise. Il appartiendra à ce dernier, s'il entend clôturer son terrain, de procéder conformément à la législation en déposant une demande d'autorisation de construire en bonne et due forme pour une installation remplissant les exigences légales.

Le recours s'avère ainsi mal fondé sur ce point.

7. 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 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 et leur contrôle, tome 2, Berne 2002, pp. 139-141; P. NOLL et S. TRECHSEL, Schweizerisches Strafrecht: allgemeine Voraussetzungen der Strafbarkeit, AT I, 6ème édition, Zurich 2004, p. 37). C'est dire que la quotité de la peine administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/813/2001 précité).

c. En vertu de l'article 1 alinéa 2 de la loi pénale genevoise du 20 septembre 1981 (LPG - E/3/1), il y a lieu de faire application des dispositions générales contenues dans le Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.O), sous réserve des exceptions prévues par le législateur cantonal à l'article 24 LPG.

d. 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 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/234/2001 du 3 avril 2001; ATA/258/1999 du 4 mai 1999 ainsi que les arrêts cités). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès (ATA/131/1997 du 18 février 1997). Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (ATA/443/1997 du 5 août 1997).

e. 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 I 100, pp. 100-103; ATA/245/1999 du 27 avril 1999). Selon cette disposition, si l'auteur encourt plusieurs amendes, le juge prononce une peine pécuniaire unique, et 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 ss (M. KILLIAS, Précis de droit pénal général, Berne 1998, p. 170).

Le DCTI a retenu, pour fixer son amende, que le recourant n'avait pas respecté un ordre d'arrêt de travaux et avait érigé des constructions litigieuses sans requérir d'autorisation.

L'ordre d'arrêter les travaux signifié à l'intéressé le 9 mars 2005 n'a pas fait l'objet d'un recours. Il est ainsi devenu définitif. Ce nonobstant, M. L_____ a continué les travaux entrepris, et pour lesquels aucune autorisation n'avait été requise. A cet égard, la bonne foi du recourant ne peut être retenue. A supposer que son raisonnement sur les indications données par un département incompétent en matière de constructions et installations puisse être pris en compte, il ne pourrait valoir au-delà du 9 mars 2005.

Par ailleurs, le DCTI a retenu à juste titre la récidive des infractions antérieures ayant déjà été sanctionnées.

Enfin, s'agissant du montant de CHF 2'000.-, il apparaît correspondre à l'ensemble des circonstances, y compris la situation financière du recourant qui se borne à alléguer que ce montant est important sans démontrer en aucune manière qu'il serait dans l'impossibilité de l'assumer.

8. Le recours sera rejeté.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 LPA). Aucune indemnité ne lui sera allouée.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevables les recours interjetés respectivement les 3 juin et 20 septembre 2005 par Monsieur L_____ contre les décisions du département des constructions et des technologies de l'information des 3 mai et 25 août 2005 ;

au fond :

les rejette ;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 2'000.- ;

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 Me Bruno Mégevand, avocat du recourant, au département des constructions et des technologies de l'information, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial.

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

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 :