

du 17 décembre 2002

dans la cause

Monsieur R

représenté par Me Nathalie Laya, avocate

contre

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

EN FAIT

1. Monsieur R_____ est viticulteur indépendant et exploite, sur les communes de Russin et de Dardagny, 33 hectares de vignes et 10 hectares de terres cultivées. Jusqu'en 2001, il a été lié à Monsieur D_____ par un contrat de bail à ferme portant sur la location de dix hectares de vignes sises en majeure partie sur la commune de Russin. Ensuite du décès de M. D_____, le contrat a été repris par l'hoirie D_____.
2. M. R_____ louait également à M. D_____ la parcelle no X_____, feuille _____ de la commune de Russin, sise en zone agricole, sur laquelle était édifié un hangar, d'une surface au sol d'environ 300 m², qu'il utilisait pour abriter son matériel agricole.
3. Ledit hangar a brûlé en 1991 et n'a pas été reconstruit par son propriétaire. M. R_____ a dès lors conclu un contrat de bail à ferme portant sur un autre hangar, situé aux _____, avec l'hoirie L_____. Ce dernier a également été ravagé par un incendie en 1998 et n'a pas été reconstruit par l'hoirie.
4. M. R_____, qui a cherché en vain à louer un autre hangar, a ensuite entreposé son matériel agricole sur la parcelle x_____ qu'il louait à M. D_____.
5. En novembre 1999, M. R_____ a édifié, sur ladite parcelle, un tunnel en plastique aux fins de protéger son matériel des intempéries.

Ce tunnel a une dimension de huit mètres de largeur, vingt mètres de longueur et cinq mètres de hauteur. L'installation est posée sur le sol et ne nécessite aucune fondation.
6. Par courrier du 17 novembre 1999, la commune de Russin a dénoncé au département de l'aménagement de l'équipement et du logement (ci-après : DAEL) l'installation sur son territoire de "serres-tunnels" destinées à d'autres fins que la culture maraîchère.

S'agissant du tunnel construit par M. R_____, la commune a reconnu que l'emplacement était discret, que l'installation n'avait fait l'objet d'aucune remarque de la part des habitants et que M. R_____ devait

trouver une solution pour ranger son matériel agricole suite aux incendies qui avaient détruit ses deux autres hangars.

7. Le 1er décembre 1999, un inspecteur de la police des constructions a effectué une visite sur place et a confirmé qu'un tunnel en plastique abritant des engins agricoles avait été édifié sur la parcelle no x_____.

8. Par courrier recommandé du 10 décembre, le DAEL a demandé à M. R_____ de s'expliquer sur l'installation en cause.

Celle-ci était subordonnée à l'octroi d'une autorisation de construire, conformément à la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05).

9. M. R_____ n'a pas donné suite à ce courrier, si bien que le DAEL l'a relancé, par courrier recommandé du 18 janvier 2000, lui impartissant un délai au 28 janvier 2000, pour fournir toutes explications utiles, en le menaçant d'ordonner la démolition de l'installation concernée.

10. M. R_____ ne s'est pas manifesté. Par décision du 22 février 2000 reçue le 23 février 2000, le DAEL lui a ordonné de procéder, dans un délai de trente jours, à la démolition du tunnel et à la remise des lieux en leur état initial. Pour le surplus, il lui a infligé, conjointement et solidairement avec le propriétaire, M. D_____, une amende administrative de CHF 1'000.-, en sa qualité de perturbateur par situation et par comportement.

L'installation du tunnel en plastique, notamment son affectation qui n'avait pas de lien avec la culture du sol, ne correspondait pas aux normes de la zone agricole.

11. Par courrier du 13 mars 2000, M. R_____ a sollicité la suspension de la décision du DAEL pour une durée minimale d'un an.

En effet, suite aux incendies consécutifs des deux hangars qu'il utilisait pour abriter son matériel agricole, M. R_____ cherchait en vain à louer un bâtiment propre à protéger ses machines. Il s'était ainsi vu contraint d'installer, sur la parcelle x_____, un

tunnel en plastique aux fins de protéger ses engins agricoles contre les intempéries. Cette installation ne constituait qu'une solution provisoire, en attendant qu'il trouve un hangar.

12. Invitée à se déterminer, la commune de Russin a indiqué qu'elle n'exigeait pas la démolition immédiate du tunnel en plastique et qu'elle ne s'opposait pas à son maintien à titre provisoire.

13. Toujours dans l'attente d'une réponse du DAEL à sa demande de suspension de la décision, M. R_____ a, par acte déposé au greffe le 24 mars 2000, interjeté recours auprès du Tribunal administratif contre la décision du DAEL du 22 février 2000, en concluant à son annulation.

L'octroi d'une autorisation n'était pas nécessaire pour édifier un tunnel en plastique, cette installation n'étant ni fixe ni définitive, et son affectation étant liée à la culture du sol.

Pour le surplus, M. R_____ a invoqué le préavis favorable donné par la commune de Russin pour le maintien à titre provisoire de l'installation. En outre, le DAEL avait toléré à plusieurs reprises l'édification de serres-tunnels sans en ordonner la démolition, alors que leurs propriétaires n'avaient sollicité aucune autorisation.

14. Par courrier du 12 avril 2000, le DAEL a informé M. R_____ qu'il était disposé à surseoir à l'exécution de sa décision du 22 février 2000 jusqu'au 30 avril 2001, aussi bien pour l'ordre de démolition que pour l'amende.

15. M. R_____ a dès lors, par courrier du 27 avril 2000 contresigné pour accord par le DAEL, sollicité du tribunal de céans la suspension de l'instance.

16. Par décision du 4 mai 2000, le tribunal de céans a prononcé la suspension de la procédure pour une année.

17. Il en a été de même l'année suivante et le tribunal de céans a, par décision du 14 mai 2001, prononcé une nouvelle suspension de la procédure pour une année.

18. Invité par le tribunal de céans à se déterminer

sur la suite de la procédure, M. R_____ a, par courrier du 4 juin 2002, sollicité une nouvelle suspension.

Le DAEL a pour sa part sollicité, le 6 juin 2002, la reprise de la procédure, dès lors que, selon le rapport d'enquête établi par un inspecteur de la police des constructions le 27 mai 2002, la situation n'avait pas évolué.

19. Par décision du 11 juin 2002, le tribunal de céans a prononcé la reprise de la procédure.

20. a. Entendu en audience de comparution personnelle le 27 juin 2002, M. R_____ n'a pas contesté les constatations faites par l'inspecteur de la police des constructions.

Il était dans une situation inextricable : il n'avait pas les moyens de construire un hangar et l'hoirie D_____, qui entendait, à plus ou moins long terme, vendre le terrain en question, n'avait nullement l'intention d'entreprendre des travaux. En effet, l'hoirie avait déjà résilié le bail dont M. R_____ bénéficiait, mais celui-ci plaidait en prolongation. En outre et compte tenu de la situation de la viticulture, il n'était pas en mesure de s'acquitter de l'amende infligée.

b. La représentante du DAEL a expliqué que les tunnels en plastique devaient être utilisés en tant que serres uniquement. Elle communiquerait ultérieurement la position du DAEL concernant une nouvelle suspension de la procédure.

21. Le 10 septembre 2002, le DAEL a répondu au recours, en concluant à son rejet.

Le tunnel litigieux devait être qualifié d'installation au sens de l'article 1 LCI, de telle sorte que son édification était soumise à autorisation.

Sur le plan du principe de la proportionnalité, l'ordre de démolition était la seule mesure susceptible d'assurer une situation conforme au droit.

Concernant l'amende, le DAEL estimait que M. R_____ avait commis une faute en édifiant un tunnel en plastique sans solliciter préalablement une

autorisation de construire. De plus, le montant de CHF 1'000.- était raisonnable.

22. Par courrier du 7 novembre 2002, le DAEL a refusé de suspendre à nouveau l'instruction de la cause.

Selon les renseignements fournis par le DAEL, M. D_____ n'a pas recouru contre l'amende. À ce jour, celle-ci n'est cependant pas payée.

23. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (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. Le recourant soutient qu'une autorisation n'était pas nécessaire pour l'édification d'une serre-tunnel, dès lors qu'il s'agit d'une installation provisoire, posée sur le sol, sans socle de béton.
3. Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700). Ce principe est rappelé par la législation genevoise (art. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05). À cet égard, l'article 1 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 - RALCI - L 5 05.01 - précise que sont réputées constructions ou installations toutes choses immobilières ou mobilières édifiées au-dessus ou au-dessous du sol ainsi que toutes leurs parties intégrantes et accessoires. Par ailleurs, selon l'article 1A lit. b RALCI, les serres sont des constructions ou des installations d'importance secondaire qui, partant, bénéficient d'une procédure d'autorisation facilitée.

Ceci démontre que l'édification d'une installation d'importance secondaire, telle qu'une serre, même si elle est posée à même le sol sans fondation, est soumise à autorisation.

La jurisprudence tolère toutefois l'édification, par un agriculteur, de serres-tunnel sans autorisation (ATA M. du 29 août 1990; ATA T. du 8 novembre 1989; ATA R. du 18 août 1989). Les articles 22 LAT et 20 alinéa 1 lettre a de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) subordonnent cependant l'octroi d'une autorisation à la conformité de la construction ou de l'installation avec la zone concernée. À cet égard, il sied de préciser que, malgré l'absence d'adaptation de la loi cantonale aux nouvelles dispositions fédérales en matière d'aménagement du territoire, l'article 20 alinéa 1 lettre a LaLAT conserve toute sa pertinence dans le cas d'espèce. Il s'ensuit que, quand bien même la jurisprudence admet qu'un agriculteur puisse édifier, en zone agricole, une serre-tunnel sans autorisation préalable, encore faut-il que l'affectation de cette installation soit conforme à la zone agricole.

Le sol doit être le facteur de production primaire et indispensable et les modes d'exploitation dans lesquels le sol ne joue pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles au sens de l'article 16 LAT (ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281; ATF 117 Ib 502 consid. 4a p. 503; 116 Ib 131 consid. 3a p. 134; 115 Ib 295 consid. 2a p. 297; ATA M. du 23 janvier 2001). Cette exigence subsiste dans la LAT révisée, de sorte que les jurisprudences antérieures à celle-ci sont toujours applicables (ATF C. du 29 mai 2001, dans la cause 1P.489/2000 consid. 4b).

En l'espèce, le recourant utilise la serre-tunnel aux fins d'entreposer ses engins agricoles. Ces machines sont en corrélation étroite avec l'exploitation agricole. La serre n'est toutefois pas utilisée dans le sens exigé par la jurisprudence, à savoir pour la culture du sol. Partant, le recourant n'était pas légitimé à construire le tunnel en plastique litigieux. L'installation édifiée doit donc effectivement être qualifiée d'illicite, mais au regard des dispositions sur l'aménagement du territoire (art. 22 LAT et 20 LaLAT). Par conséquent, l'ordre de démolition sera confirmé. Cette mesure n'apparaît pas disproportionnée dès lors qu'elle est la seule susceptible de rétablir une situation conforme au droit.

4. Il n'appartient pas au tribunal de céans d'examiner ici si une dérogation au sens de l'article 24 LAT aurait pu être accordée ni si un éventuel maintien à

titre précaire de l'installation peut être octroyé.

5. 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 Sch. 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 C. du 18 février 1997). 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 (CP - RS 311.0), notamment l'article 63 CPS, sous réserve des exceptions prévues par le législateur cantonal à l'article 24 LPG.
- b. 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 C. & H. du 27 avril 1999; G. du 20 septembre 1994; Régie C. du 8 septembre 1992). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès (ATA U. du 18 février 1997).
- c. L'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (ATA P. du 5 août 1997). 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.
- d. Selon l'article 137 LCI, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 60'000.- pour une construction non autorisable tout contrevenant à la LCI.

En l'espèce, la faute du recourant est avérée, car il a érigé une installation en violation des dispositions sur l'aménagement du territoire. Il ne pouvait en outre prétendre qu'il se croyait légitimé à le faire, dès lors

que, dans son premier courrier déjà, le DAEL avait attiré son attention sur le fait qu'une telle installation était soumise à autorisation.

Cette faute n'est cependant pas particulièrement grave, au vu des circonstances difficiles dans lesquelles le recourant s'est trouvé placé du fait que ses deux précédents hangars ont brûlé d'une part, et que le propriétaire a résilié son bail, d'autre part. En outre, l'amende a été infligée et doit donc s'acquitter de ce montant conjointement et solidairement avec le recourant. Par ailleurs, le recourant n'a pas saisi l'occasion, qui lui a été offerte à deux reprises par le DAEL de faire part à l'autorité des difficultés qui l'ont amené à construire l'installation en cause. Enfin, le recourant n'a produit aucune pièce attestant de la précarité de sa situation financière.

Partant, le montant de l'amende infligée par le DAEL au recourant en sa qualité de perturbateur par comportement, et qui s'élève à CHF 1'000.-, est raisonnable. Le recours sera donc également rejeté sur ce point.

6. Un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 LPA).

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 24 mars 2000 par M. R_____ contre la décision du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du 22 février 2000 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 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 est adressé en trois exemplaires au moins au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; le présente arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyen de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Nathalie Laya, avocate du recourant, ainsi qu'au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement.

Siégeants : M. Paychère, président, MM. Thélin et Schucani, Mmes Bonnefemme-Hurni, Bovy, juges.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste adj. : le vice-président :

M. Tonossi

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme N. Mega