

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3070/2024 LCI

JTAPI/550/2025

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 22 mai 2025

dans la cause

Monsieur A_____

Monsieur B_____, représenté par Me A_____, avocat, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

EN FAIT

1. Messieurs A_____ et B_____ sont copropriétaires de la parcelle n° 1_____ de la commune de C_____, en zone agricole.

Un hangar agricole et un dépôt y sont érigés. Les entreprises D_____ SA et E_____ SA, respectivement entreprises de maçonnerie et de peinture, occupent la parcelle.

2. Par courrier du 21 juillet 2023, le département du territoire (ci-après : le département) a informé les copropriétaires susmentionnés de la réception d'une dénonciation selon laquelle un ou plusieurs éléments potentiellement soumis à l'art. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) étaient présents sur la parcelle. Dans le cas d'espèce, il s'agirait notamment d'activités qui ne seraient pas conformes à l'autorisation de construire délivrée (DD 2_____), validant une activité agricole.

A cet égard, il convenait de rappeler que selon les conditions de l'autorisation précitée, le service de l'aménagement (devenu depuis lors l'Office de l'urbanisme) s'était déclaré favorable au projet pour autant qu'une nouvelle localisation soit trouvée, au plus tard à l'échéance du bail en 2002, pour les affectations non conformes.

Un délai de dix jours leur était imparti pour transmettre leurs observations, précisant que toutes mesures ou sanction justifiées par la situation demeuraient réservées.

Aucune suite n'a été donnée à ce courrier.

3. Le 4 septembre 2023, une séance a été organisée entre les deux copropriétaires et des représentants du département.

A la suite de cette séance, les copropriétaires n'ont donné aucune information sur les démarches entreprises.

4. Par décision du _____ 2023, adressée à chacun des copropriétaires, le département a prononcé l'interdiction d'utiliser les locaux liés à l'activité de la société de maçonnerie avec effet immédiat. Il a aussi ordonné la remise en état desdits locaux dans un délai de six mois à compter de la notification de cette décision, consistant à l'évacuation de toutes les machines de chantier, du matériel de construction, dépôt, mobilier et de toutes autres installations non conformes à l'autorisation de construire délivrée.

Pour terminer, il a ordonné la fourniture d'un planning intentionnel quant au débarras des locaux occupés par la société de peinture d'ici au 13 octobre 2023.

5. Le 10 octobre 2023, M. B_____ a informé le département que l'activité de dépôt de l'entreprise de maçonnerie avait pris fin le 22 juin 2023 à la suite du dépôt de bilan de celle-ci. Cette situation résultait de l'impossibilité du canton depuis plus de 40 ans à trouver une solution permettant la continuité des activités de D_____ SA, privilégiant d'autres acteurs économiques. L'Office des faillites était

actuellement en charge de vendre tout le matériel d'exploitation stocké au dépôt, qui serait libéré d'ici le printemps 2024.

S'agissant de E_____ SA qui occupait certains de leurs locaux, ils étaient actuellement à la recherche d'une solution avec l'aide de la fondation pour les terrains industriels de Genève (ci-après : FTI), afin de ne pas compromettre l'activité de leurs 220 ouvriers d'ici l'été 2024.

6. Par décision du _____ 2023, notifiée à chacun des copropriétaires, le département a prononcé l'interdiction d'utiliser l'entier du bâtiment dès le 21 juin 2024 et l'ordre de remettre en état les aménagements extérieurs dans le même délai.

A cet égard, il leur était demandé de transmettre un reportage photographique ou tout autre élément attestant de manière univoque de cette remise en état jusqu'au 21 juin 2024.

7. Le 3 juillet 2024, un représentant du département s'est rendu sur place. Il ressort de son rapport que, d'une part l'entreprise E_____ SA occupait toujours les zones intérieures et extérieures en liens avec ses activités et que d'autre part, l'autre partie du bâtiment et son terrain anciennement occupé par l'entreprise D_____ SA étaient vides de tous matériel de chantier. Subsistait cependant une base de grue et un parterre partiellement recouvert d'enrobé.

8. Par décision du _____ 2024, le département a infligé une amende de CHF 3000.- aux copropriétaires.

Les précités n'avaient jamais donné aucune suite aux mesures ordonnées malgré les délais impartis. En effet, lors d'un contrôle réalisé le 3 juillet 2024 par un collaborateur du département, il avait été relevé en premier lieu que les locaux étaient toujours partiellement utilisés et ce, en parfaite transgression de l'interdiction d'utiliser l'entier du bâtiment, signifiée par décision du _____ 2023 et entrée en force depuis lors. En second lieu, il avait été constaté qu'une quantité non négligeable de matériel de construction divers, notamment des machines de chantier de type pelleuse et F_____, était toujours présente sur la parcelle considérée, malgré l'ordre de remise en état ordonné le _____ 2023, également en force.

Cette manière d'agir ne pouvait être tolérée sous aucun prétexte et devait être sanctionnée.

Le montant de cette amende tenait compte de l'attitude des copropriétaires consistant à ne pas se conformer aux ordres des _____ 2023 et _____ 2023, considérant que les mesures ordonnées n'avaient pas été réalisées et qu'au surplus, les preuves de l'exécution demandées n'avaient pas été transmises dans le délai imparti.

9. Par courrier non daté, reçu le 30 juillet 2024, les copropriétaires ont demandé au département de reconsidérer leur amende.

Ils étaient pour le moins surpris qu'on leur reproche de n'avoir donné aucune suite aux mesures ordonnées. Au contraire, ils avaient déployé énormément d'énergie et d'argent pour évacuer intégralement tous les encombrants, outillages, machines, matériel d'exploitation, ainsi que la grue de l'entreprise D _____ SA. En cela, la décision du _____ 2023 dont le délai d'évacuation avait été prolongé au 21 juin 2024 avait été pleinement respectée.

Étaient jointes diverses photographies du 22 juin 2024 et une « prise satellite » [qui ne figure ni en annexe du courrier produit par les recourants, ni en annexe de la copie produite par le département] permettant de constater que tout le matériel d'exploitation de l'entreprise D _____ SA, dont la grue, avait été évacué.

S'agissant de l'entreprise E _____ SA, ils n'en étaient plus propriétaires. L'entreprise avait entrepris des démarches avec la FTI quant à la recherche d'un dépôt en zone artisanale/industrielle. Ils ne pouvaient pas faire mieux pour trouver des terrains susceptibles de recevoir cette entreprise de 200 employés. De plus, E _____ SA n'occupait tout au plus que 15% des hangars et avait une activité bien moins invasive que D _____ SA.

10. Par acte du 12 septembre 2024, Messieurs A _____ et B _____ (ci-après : les recourants) ont interjeté recours à l'encontre de la décision du département du _____ 2024 auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal), concluant à son annulation et à ce qu'il soit statué à nouveau sur le montant de l'amende administrative ou au renvoi du dossier au département dans le sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens.

Ils ne s'opposaient pas au principe de l'amende compte tenu de la présence du matériel de E _____ SA sur la parcelle, mais au caractère excessif de celle-ci compte tenu des motifs exposés dans la décision du _____ 2024 qui demeuraient erronés.

En substance, ils demandaient à ce qu'il soit tenu compte des circonstances historiques du cas, notamment des difficultés du département non seulement à déclasser des périmètres pour les activités industrielles, mais aussi à satisfaire la forte demande des entreprises de construction et enfin des vaines démarches entreprises par feu Monsieur G _____, puis les recourants, pour trouver un terrain susceptible d'accueillir leurs deux entreprises, toujours en collaboration avec le département.

Dès réception de l'avis de dénonciation du 21 juillet 2023, ils s'étaient mis en œuvre avec l'Office des faillites pour libérer intégralement le périmètre occupé par l'entreprise D _____ SA en faisant débarrasser l'intégralité de son outillage. Les machines de chantier auxquelles il était fait référence dans le courrier de l'autorité du _____ 2024 n'appartenaient pas aux recourants, ni à E _____ SA, mais étaient situées sur la parcelle occupée par H _____. La seule et unique machine qui restait parfois abritée dans le hangar était un F _____ appartenant à E _____ SA, mais qui la plupart du temps restait en activité sur le chantier. Ainsi, l'affirmation selon

laquelle ils n'avaient donné aucune suite aux mesures ordonnées était erronée, comme en témoignait les photographies prises le 22 juin 2024, qui avaient été jointes dans leur courrier du 27 juillet 2024.

Certes ils avaient omis d'envoyer le reportage photographique des aménagements extérieurs dans le délai fixé, mais ils ignoraient pour quel motifs l'inspection de la construction et des chantiers (ci-après : ICC) ne leur avait pas simplement rappelé le délai juste après son échéance, plutôt que de leur envoyer un collaborateur sur place sans même les en informer.

Quant à la société E_____ SA, celle-ci était encore présente, mais n'occupait plus qu'une faible partie du site. La société était pleinement informée de la situation et continuait à chercher une solution pour trouver un nouveau dépôt dans le canton.

11. Le 15 novembre 2024, le département a transmis ses observations dans le cadre de la procédure n° A/3070/2024, accompagnées de son dossier. Il concluait au rejet du recours.

Dans la mesure où les recourants admettaient ne pas avoir respecté, à tout le moins intégralement, les ordres du département, le principe de l'amende devait être confirmé.

La quotité de l'amende quant à elle apparaissait comme conforme au principe de proportionnalité si l'on tenait compte du fait qu'elle se situait dans la fourchette basse de ce que prévoyait l'art. 137 LCI et qu'elle tenait compte de l'exécution partielle de la remise en état et de l'interdiction d'exploiter ordonnées. Les autres circonstances alléguées par les recourants n'avaient en revanche pas à être prises en considération puisqu'elles étaient totalement étrangères à l'infraction reprochée. Les circonstances historiques n'avaient aucune incidence sur le degré de la faute commise et ne permettaient pas d'expliquer pour quels motifs les ordres donnés n'avaient pas été entièrement respectés. Par ce biais, les recourants justifiaient plutôt l'affectation illicite de la parcelle et des bâtiments, alors que la sanction ne concernait pas cet aspect. De même, le fait que certaines des machines de chantier ne leur appartiendraient pas et ne seraient pas situées sur leur parcelle n'avait aucune influence sur le montant de la sanction. Cette dernière ne portait que sur le non-respect de l'ordre, notamment, d'évacuer toutes les machines de chantier, tout le matériel de construction, les dépôts, mobilier et autres installations non conformes à la DD 2_____. Or, le reportage photographique effectué le 3 juillet 2024 démontrait clairement la présence d'une quantité non négligeable de matériel de construction. Quand bien même les machines de chantiers citées ne seraient pas le fait des recourants, l'état de la parcelle ne respectait pas l'ordre qui avait été donné.

S'agissant du fait que le département ne leur avait pas adressé de rappel quant à l'échéance du délai pour produire la preuve de l'exécution des ordres donnés, il ne distinguait pas en quoi cela aurait pu avoir une influence sur le montant de l'amende puisque cela n'aurait pas permis de démontrer le respect intégral des ordres précités.

12. Par courrier du 12 décembre 2024, les recourants ont renoncé à répliquer.
13. Le détail des écritures et des pièces produites sera repris dans la partie « En droit » en tant que de besoin.

EN DROIT

1. Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).
2. Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des art. 60 et 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).
3. Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisée en l'espèce.

Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 137 V 71 consid. 5.1 ; 123 V 150 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_107/2016 du 28 juillet 2016 consid. 9 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 515 p. 171).

4. A titre liminaire, le tribunal rappellera que le recours ne porte que sur le montant de l'amende infligée aux recourants par le département dans sa décision du _____ 2024, et non sur son principe.
5. Selon l'art. 131 LCI, les propriétaires ou leurs mandataires, les entrepreneurs et les usagers sont tenus de se conformer aux mesures ordonnées par le département en application des art. 129 et 130 LCI. Le département notifie aux intéressés, par lettre recommandée, les mesures qu'il ordonne. Il fixe un délai pour leur exécution, à moins qu'il n'invoque l'urgence (art. 132 al. 1 LCI).
6. Aux termes de l'art. 137 LCI, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant à la LCI, aux règlements et aux arrêtés édictés en vertu de ladite loi, ainsi qu'aux ordres donnés par le département dans les limites de la LCI et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci (al. 1). 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 (al. 2). Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction. Constituent notamment des circonstances aggravantes la violation des prescriptions susmentionnées par cupidité, les cas de récidive et l'établissement, par le mandataire professionnellement qualifié ou le requérant, d'une attestation, au sens de l'art. 7 LCI, non conforme à la réalité (al. 3). La poursuite et la sanction administrative se prescrivent par 7 ans (al. 5).

7. Les amendes administratives prévues par les législations cantonales sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des contraventions pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut au demeurant aussi exister. C'est dire que la quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/159/2021 du 9 février 2021 consid. 7b).
8. En vertu de l'art. 1 let. a de la loi pénale genevoise du 17 novembre 2006 (LPG - E 4 05), les dispositions de la partie générale du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) s'appliquent à titre de droit cantonal supplétif. On doit cependant réserver celles qui concernent exclusivement le juge pénal (ATA/440/2019 du 16 avril 2019 consid. 5c et les références citées).
9. Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence. Selon la jurisprudence constante, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi et jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende. La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès ou d'abus. Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst. ; ATA/440/2019 précité consid. 5c et les références citées).
10. L'autorité qui prononce une mesure administrative ayant le caractère d'une sanction doit également faire application des règles contenues aux art. 47 ss CP (principes applicables à la fixation de la peine), soit tenir compte de la culpabilité de l'auteur et prendre en considération, notamment, les antécédents et la situation personnelle de ce dernier (art. 47 al. 1 CP). La culpabilité est déterminée par la gravité de la lésion ou de la mise en danger du bien juridique concerné, par le caractère répréhensible de l'acte, par les motivations et les buts de l'auteur et par la mesure dans laquelle celui-ci aurait pu éviter la mise en danger ou la lésion, compte tenu de sa situation personnelle et des circonstances extérieures (art. 47 al. 2 CP ; ATA/440/2019 précité consid. 5c et les références citées).

Néanmoins, toujours selon la jurisprudence constante, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi et, selon l'art. 47 CP, jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende (ATA/313/2017 du 21 mars 2017 ; ATA/124/2016 du 9 février 2016 ; ATA/824/2015 du 11 août 2015 ; ATA/569/2015 du 2 juin 2015 ; ATA/886/2014 du 11 novembre 2014), le juge ne la censurant qu'en cas d'excès (ATA/313/2017 du 21 mars

2017 ; ATA/124/2016 du 9 février 2016 ; ATA/824/2015 du 11 août 2015 ; ATA/147/2014 du 11 mars 2014). L'autorité ne viole le droit en fixant la peine que si elle sort du cadre légal, si elle se fonde sur des critères étrangers à l'art. 47 CP, si elle omet de prendre en considération des éléments d'appréciation prévus par cette disposition ou, enfin, si la peine qu'elle prononce est exagérément sévère ou clémente au point de constituer un abus du pouvoir d'appréciation (cf. ATF 136 IV 55 consid. 5.6 ; 135 IV 130 consid. 5.3.1 ; 134 IV 17 consid. 2.1 ; 129 IV 6 consid. 6.1 et les références citées ; arrêts du Tribunal fédéral 6B_28/2016 du 10 octobre 2016 consid. 5.1 ; 6B_1276/2015 du 29 juin 2016 consid. 2.1).

11. Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité garanti par l'art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101 ; ATA/313/2017 du 21 mars 2017 ; ATA/871/2015 du 25 août 2015 ; ATA/824/2015 du 11 août 2015), lequel commande que la mesure étatique soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et qu'elle soit raisonnable pour la personne concernée (cf. ATF 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 140 II 194 consid. 5.8.2 ; 139 I 218 consid. 4.3).
12. En l'espèce, bien que les recourants ne contestent pas le principe de l'amende administrative qui leur a été infligée, il convient de relever que celle-ci est manifestement fondée, dès lors que les recourants ne se sont pas conformés aux deux ordres prononcés respectivement le 29 septembre et le _____ 2023 par le département, commettant ainsi sans équivoque une faute.

S'agissant du montant de l'amende fixé à CHF 3000.-, dès lors que les ordres du département n'ont – comme l'admettent les recourants – pas entièrement été respectés, malgré les différents délais qui leur ont été octroyés, il n'apparaît pas disproportionné eu égard au montant maximum qui aurait pu être prononcé. Comme le département l'a relevé à juste titre dans ses écritures, les éléments historiques relatifs à la parcelle ne sauraient être pris en compte dans la fixation de la quotité de l'amende. En effet, plutôt que de relativiser la faute des propriétaires de la parcelle en tant que perturbateurs par situation, l'écoulement du temps, selon les observations des recourants du 10 octobre 2023, ne fait que souligner la très longue durée d'une occupation illicite en zone agricole et donc la gravité d'une faute persistante. Le fait que certaines des machines de chantier présentes sur la parcelle n'appartenaient pas aux recourants ne saurait non plus réduire la quotité de l'amende. S'agissant pour terminer du fait que le département ne leur a pas adressé de rappel pour produire leur reportage photographique, il faut tout d'abord rappeler qu'aucune obligation de cette sorte n'incombe au département. Par ailleurs, force est de constater que cela n'aurait rien changé puisqu'en tout état, les ordres n'avaient toujours pas été entièrement respectés à l'échéance du délai fixé au 21 juin 2024. Au surplus, les recourants n'ont pas fait état de difficultés pécuniaires particulières les empêchant de s'en acquitter. Il apparaît dès lors que le département a fait une

application correcte et proportionnée de la loi et n'a aucunement abusé ou excédé de son pouvoir d'appréciation.

13. Mal fondé, le recours sera rejeté.
14. En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03) les recourants, pris conjointement et solidairement, qui succombent, sont condamnés au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 900.- ; il est couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare recevable le recours interjeté le 12 septembre 2024 par Monsieur B _____ et Monsieur H _____ contre la décision du département du territoire du _____ 2024 ;
2. le rejette ;
3. met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 900.-, lequel est couvert par l'avance de frais ;
4. dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;
5. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les 30 jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Olivier BINDSCHEDLER TORNARE, président, Damien BLANC et Carmelo STENDARDO, juges assesseurs.

Au nom du Tribunal :

Le président

Olivier BINDSCHEDLER TORNARE

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le

Le greffier