

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3265/2023 LCI

JTAPI/199/2024

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

Du 7 mars 2024

dans la cause

Madame A_____ et Monsieur B_____, représentés par Me Bruno MEGEVAND,
avocat, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

EN FAIT

1. Madame C _____ est propriétaire de la parcelle n° 1 _____, feuille 2 _____ de la commune de D _____, sise en zone agricole à l'adresse _____[GE].
2. Cette parcelle vierge de construction autorisée est située en zone agricole et figure, dans sa quasi-totalité, à l'inventaire des surfaces d'assolement.
3. Lors d'un constat effectué sur place le 14 novembre 2019, un inspecteur du département du territoire (ci-après : DT ou le département) a relevé sur la parcelle la présence de plusieurs constructions et installations réalisées sans qu'aucune autorisation de construire n'avait été sollicitée, ainsi notamment un couvert à voitures en bois (objet A) et « l'aménagement d'une zone en gravier dessous et jusqu'au _____[GE] »,
Une procédure d'infraction I-3 _____ a été ouverte.
4. Par courrier du 29 janvier 2020, auquel était annexé un plan de la parcelle situant les différents objets concernés, le département a informé Mme C _____ des faits précités. Un délai de 10 jours lui était imparti pour faire valoir ses observations.
5. Le 18 février 2020, Mme C _____ a expliqué, s'agissant du couvert à voitures en bois, qu'il avait été érigé, sans son autorisation, par Monsieur B _____ et Madame A _____ (ci-après : les consorts B _____-A _____), bénéficiaires d'une servitude de parking sur sa parcelle. Elle était en procès avec ces derniers afin qu'ils le démontent.
6. Par courriers du 12 mars 2020, le DT a invité les consorts B _____-A _____ à se déterminer, dans un délai de 10 jours, quant aux constructions non autorisées, leur précisant que cette situation était susceptible de constituer une violation de l'art. 1 LCI.
7. Par courrier du 17 mars 2020, M. B _____ et Mme A _____ ont, en substance, expliqué avoir loué puis acheté la maison sise sur la parcelle n° 4 _____, située _____[GE]. Celle-ci ne disposant pas de surface permettant de parquer des véhicules, ils utilisaient la zone de parking sise sur la parcelle n° 1 _____. En mars 2001, la propriétaire de cette parcelle leur avait accordé un droit d'usage avec servitude pour usage de stationnement, inscrit au Registre foncier sur la partie en gravier de la parcelle. En 2002, dès lors que le couvert existant était fortement délabré, ils avaient procédé à des travaux de réfection, tout en gardant l'aspect démontable dudit couvert. Plus récemment, ce dernier avait été équipé de panneaux solaires pour la recharge de véhicules électriques. Enfin, pour rappel, la zone concernée était inscrite à l'inventaire de la zone agricole sous « habitations et prolongements » et non pas sous « surface d'assolement », comme le reste de la parcelle n° 1 _____.
8. Par décision du 14 mai 2020, le DT a ordonné aux consorts B _____-A _____ de rétablir une situation conforme au droit en procédant à la suppression et à

l'évacuation du couvert à voitures dans un délai de six mois. Un reportage photographique ou tout autre élément attestant de manière univoque de cette remise en état devrait lui parvenir dans ce même délai.

Cela étant, s'ils souhaitent essayer de légaliser la présence du couvert à voitures, il leur était loisible de déposer, dans un délai de trente jours, une requête en autorisation de construire définitive suite à laquelle, le cas échéant, il statuerait sur l'opportunité de suspendre son ordre de remise en état. Concernant la zone en gravier, située sous le couvert à voitures et jusqu'au _____[GE], il renonçait à en ordonner la suppression. Enfin, en cas de non-respect de la présente décision et/ou sans nouvelles de leur part dans le délai imparti, ils s'exposaient à toute nouvelle mesure et/ou sanction justifiée par les circonstances.

9. Par acte du 12 juin 2020, M. B_____ et Mme A_____, sous la plume de leur conseil, ont interjeté recours devant le Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) contre cette décision, dont ils ont requis l'annulation, tout en sollicitant la suspension de la cause jusqu'à droit connu sur leur demande de régularisation.

Cette procédure a été ouverte sous le n° de cause A/4_____/2020.

10. Le 20 juillet 2020, M. B_____ a déposé une demande d'autorisation de construire DD 5_____, tendant à la régularisation des « travaux de réfection d'un couvert existant et repositionnement sur la servitude accordée ».
11. A la suite de cette démarche, le tribunal a suspendu l'instruction de la cause A/4_____/20, par décision du 17 août 2020.
12. Par décision du 2_____ janvier 2021, le DT a refusé l'autorisation de construire DD 5_____ aux motifs que les aménagements projetés n'étaient pas conformes à la zone agricole. Il a par ailleurs sollicité la reprise de l'instruction du recours A/4_____/20, sur lequel il s'est déterminé le 1^{er} février 2021.
13. Par acte du 1^{er} mars 2021, enregistré sous le n° de cause A/6_____/2021, M. B_____ a interjeté recours contre cette décision de refus, concluant principalement à son annulation et à ce que le maintien de la construction visée soit autorisé, subsidiairement, à ce qu'il se voie octroyer la possibilité de redéposer une demande d'autorisation visant à régulariser son couvert « et suspendre entre temps la présente procédure », sous suite de frais et dépens. Il a en outre sollicité la jonction de la cause avec celle enregistrée sous le n° A/4_____/2020.
14. Par décision du 22 mars 2021, le tribunal a joint les causes A/4_____/2020 et A/6_____/2021 sous le n° A/6_____/2021.
15. Par jugement du 22 décembre 2021, le tribunal a rejeté les recours et confirmé les deux décisions du DT. Ce jugement a été confirmé par arrêts de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative ; ATA/7_____/2022 du 31 mai 2022) puis du Tribunal fédéral (1C 8_____/2022 du 29 décembre 2022 déclarant le recours de M. B_____ irrecevable).

16. Le 23 juin 2023, le DT a ordonné aux consorts B _____ -A _____ de fournir d'ici au 4 août 2023 un reportage photographique ou tout autre élément démontrant la remise en état ordonnée le 14 mai 2020.

Il relevait que la présente était une mesure d'exécution d'une décision entrée en force et ainsi non sujette à recours et que toutes autres mesures et/ou sanction justifiées par la situation demeuraient, en l'état, expressément réservées.

17. Le 24 juillet 2023, les consorts B _____ -A _____ ont déposé par devant le Conseil d'Etat une demande de maintien à titre précaire pour le couvert à voitures.

Cette demande est toujours pendante à ce jour.

18. Par courrier du 31 juillet 2023, Mme C _____ et Madame E _____, sous la plume d'un conseil, ont sommé les consorts B _____ -A _____ de procéder, notamment, à la démolition et au débarras du couvert à voitures, précisant s'opposer à toute demande d'autorisation de construire précaire. A défaut, elles se chargeraient de la remise en état, ce dont elles ont informé le département par courrier du même jour.

19. Par courriel du 22 août 2023, faisant suite à la demande des consorts B _____ -A _____ de mettre en suspens le dossier jusqu'à droit connu sur leur demande précitée, le département leur a fait savoir que celle-ci, adressée à une autre entité étatique, n'avait pas d'effet suspensif dans la procédure I-3 _____.

20. Par décision du 1er septembre 2023, le département a infligé une amende administrative de CHF 2'000.- aux consorts B _____ -A _____ pour ne pas avoir respecté son ordre, en force et exécutoire, du 14 mai 2020, les preuves de la démolition n'ayant pas été transmises dans le délai imparti.

Comme déjà indiqué, leur demande de maintien à titre précaire n'était pas de nature à suspendre l'exécution de son ordre.

Un nouveau délai au 13 octobre 2023 leur était imparti pour lui fournir un reportage photographique ou tout autre élément attestant de manière univoque de la bonne exécution de son ordre du 14 mai 2020, étant relevé qu'ils s'exposaient à toutes nouvelles mesures et/ou sanction justifiées par la situation en cas de non-respect.

21. Par acte du 4 octobre 2023, les consorts B _____ -A _____, sous la plume de leur conseil, ont interjeté recours auprès du tribunal contre cette décision, concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation et à la suspension de toute décision et/ou sanction administrative tant et aussi longtemps que la décision sur maintien à titre précaire n'aurait pas été prise.

Sous l'intitulé « a) de la quotité de l'amende », ils ont relevé avoir agi de bonne foi, avertissant le département de ce qu'une demande de maintien à titre précaire avait été adressée au Conseil d'Etat et lui demandant la mise en suspens du dossier. Exiger la démolition de l'installation en cause serait absurde et viderait de sens toute procédure d'autorisation à titre précaire.

Ils ont joint un chargé de pièces, dont leur courrier du 24 juillet 2023 au Conseil d'Etat.

22. Le DT s'est déterminé sur le recours le 11 décembre 2023, concluant sous suite de frais et dépens, à son rejet.

Dans la mesure où les recourants admettaient ne pas avoir démoli le couvert et donc ne pas avoir fourni les preuves requises, l'amende devait être confirmée dans son principe. Par ailleurs le motif qu'ils invoquaient n'était pas de nature à modifier cette appréciation. D'une part, la demande de maintien à titre précaire n'avait pas d'effet suspensif et, d'autre part, leur démarche était vouée à l'échec, vu l'opposition clairement exprimée de la propriétaire. La quotité de l'amende, non contestée, était enfin proportionnée et tenait compte de l'intérêt public important en cause.

23. Invités à dupliquer, les recourants ont indiqué, par courrier du 3 janvier 2024, persister dans leurs conclusions.

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.
4. 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 143 III 140 consid. 4.1.3 ; 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 137 V 71 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_763/2017 du 30 octobre 2018 consid. 4.2 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 179 n. 515).

5. À titre préalable, les recourants sollicitent la suspension de la présente procédure jusqu'à droit connu sur leur demande de maintien à titre précaire adressée au Conseil d'Etat.
6. Lorsque le sort d'une procédure administrative dépend de la solution d'une question de nature civile, pénale ou administrative relevant de la compétence d'une autre autorité et faisant l'objet d'une procédure pendante devant ladite autorité, la suspension de la procédure administrative peut, le cas échéant, être prononcée jusqu'à droit connu sur ces questions (art. 14 al. 1 LPA). Cette disposition est une norme potestative et son texte clair ne prévoit pas la suspension systématique de la procédure chaque fois qu'une autorité civile, pénale ou administrative est parallèlement saisie (ATA/405/2022 du 12 avril 2022 consid. 3a).
7. En l'espèce, le bien-fondé de l'amende peut être examiné de manière autonome sans qu'il y ait lieu d'attendre que le Conseil d'Etat se détermine sur la demande de maintien à titre précaire, laquelle apparaît au demeurant vouée à l'échec vu le refus de la propriétaire de la parcelle concernée. Il sera enfin rappelé, à toute fin utile, que l'ordre qui leur a été fait de s'exécuter, dans un nouveau délai au 13 octobre 2023, n'est qu'une mesure d'exécution, non sujette à recours, de la décision du 14 mai 2020, en force. Pour le surplus, une suspension fondée sur l'accord des parties au sens de l'art. 78 LPA n'entre pas en ligne de compte en l'occurrence, l'autorité intimée s'étant opposée à une telle mesure. Par conséquent, la demande de suspension sera écartée.
8. Les recourants contestent l'amende de CHF 2'000.- infligée par le département.
9. L'art. 137 al. 1 LCI prévoit qu'est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant à la présente loi (let. a), aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la présente loi (let. b), aux ordres donnés par le département dans les limites de la présente loi et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci (let. c). 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 (art. 137 al. 2 LCI). 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 de la loi 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 (art. 137 al. 3 LCI). La poursuite et la sanction administrative se prescrivent par sept ans (art. 137 al. 5 LCI).
10. L'art. 137 al. 1 LCI érige la contravention aux ordres donnés par le département (let. c) en infraction distincte de la contravention à la LCI et à ses règlements d'application (let. a et b). De par sa nature, cette infraction est très proche de celle visée par l'art. 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP – RS 311.0) (insoumission à une décision de l'autorité). À l'instar de cette disposition pénale, la condamnation de l'auteur pour infraction à l'art. 137 al. 1 let. a LCI n'a pas pour

effet de le libérer du devoir de se soumettre à la décision de l'autorité. S'il persiste dans son action ou son omission coupables, il peut être condamné plusieurs fois pour infraction à l'art. 137 al. 1 let. c LCI, sans pouvoir invoquer le principe ne bis in idem, dès lors que l'on réprime à chaque fois une autre période d'action ou d'omission coupables (Bernard CORBOZ, Les infractions en droit suisse, 3ème éd., 2010, vol. 2, n. 32 ad art. 292 CP p. 551). De plus, la sanction de l'insoumission peut être augmentée chaque fois qu'une menace de l'appliquer est restée sans effet (Blaise KNAPP, Précis de droit administratif, 4ème éd., 1991, n. 1'721 et les références citées ; ATA/147/2014 du 11 mars 2014 consid. 11).

11. 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/263/2016 du 22 mars 2016 ; ATA/163/2014 du 18 mars 2014 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. 2, 2011, p. 160 s. ch. 1.4.5.5).

12. 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 CP s'appliquent à titre de droit cantonal supplétif, sous réserve de celles qui concernent exclusivement le juge pénal (ATA/611/2016 du 12 juillet 2016 consid. 10c et les références citées).

Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (ATA/886/2014 du 11 novembre 2014 ; ATA/147/2014 du 11 mars 2014).

13. 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, de sorte que le juge ne la censure qu'en cas d'excès (ATA/611/2016 précité ; ATA/824/2015 du 11 août 2015 ; ATA/147/2014 du 11 mars 2014).

14. 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 et son mode d'exécution, 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/611/2016 précité consid. 10c et les références citées ; ATA/824/2015 du 11 août 2015 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_412/2014 du 27 janvier 2015 consid. 2.1 et les arrêts cités).

15. L'amende doit faire l'objet d'une évaluation globale, dans laquelle l'autorité administrative qui sanctionne - partant le juge qui contrôle sa décision - doit prendre en compte, dans un calcul d'ensemble, la nature, la gravité et la fréquence des infractions (ATA/886/2014 du 11 novembre 2014 ; ATA/558/2013 du 27 août 2013 ; Günter STRATENWERTH, Schweizerisches Strafrecht - Allgemeiner Teil II : Strafen und Massnahmen, 2ème éd., 2006, p. 75 § 75 ; Sandro CHIMICHELLA, Die Geldstrafe in Schweizer Strafrecht, 2006, p. 39).
16. 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 ; cf. 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).
17. En l'occurrence, les recourants ne contestent pas n'avoir pas respecté l'ordre du 14 mai 2020 du département, ne démolissant pas le couvert à voitures ni ne fournissant les preuves requises dans le délai au 4 août 2023 impartis.

Leur comportement est en soi objectivement constitutif de l'infraction réprimée par l'art. 137 al. 1 let. c LCI et peut donc donner lieu au prononcé d'une amende. Il résulte en outre des différents événements précités que c'est assurément avec conscience et volonté qu'ils n'ont pas obtempéré dans le délai aux ordres du département, alors même que la décision y relative était entrée en force.

Ils justifient leur inaction par le dépôt d'une autorisation à titre précaire. Or, comme le leur a expressément rappelé le département, ce dépôt ne saurait avoir pour conséquence de suspendre l'exécution d'un ordre de remise en état, en force et exécutoire.

Enfin, s'agissant du montant de l'amende, de CHF 2'000.-, en soi pas contesté, le tribunal relève qu'il se situe dans la fourchette basse de l'art. 137 al. 1 LCI et que les recourants n'ont pas fait état de difficultés pécuniaires particulières les empêchant de s'en acquitter.

18. Partant, au vu de l'ensemble des circonstances, l'amende n'apparaît pas disproportionnée et sera confirmée tant dans son principe que dans sa quotité.
19. Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté.
20. 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.
21. 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 4 octobre 2023 par Madame A_____ et Monsieur B_____ contre la décision du département du territoire du 1^{er} septembre 2023 ;
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 trente 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 : Marielle TONOSSI, présidente, Diane SCHASCA et Carmelo STENDARDO, juges assesseurs

Au nom du Tribunal :

La présidente

Marielle TONOSSI

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le

Le greffier