

GE_GERICHTE ATA/43/2008 vom 5. Februar 2008

GE Cour de justice, 2008-02-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_43_2008

FR: GE_GERICHTE ATA/43/2008 du 5 février 2008

IT: GE_GERICHTE ATA/43/2008 del 5 febbraio 2008

Regeste

Résumé: Recours contre une décision du DCTI ordonnant la remise en l'état d'origine d'un bâtiment situé en zone agricole, ayant subi des travaux d'agrandissement sans autorisation et infligeant une amende de CHF 10'000.- au propriétaire. En l'espèce, le caractère illicite des aménagements effectués a été constaté de manière définitive par le DCTI. La mesure est conforme au principe de proportionnalité et aucun élément probant ne permet de conclure à une inégalité de traitement par rapport aux parcelles voisines. Quant à l'amende, celle-ci doit être réduite à CHF 5'000.- compte tenu de l'absence d'antécédents du recourant ainsi que du dépôt spontané d'une demande d'autorisation après l'achèvement des travaux. Le recours a donc été partiellement admis.

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile auprès de 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 ; art. 150 LCI)).

E. 2

Selon l'article 1er alinéa 1er lettre a LCI, nul ne peut, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation, notamment un bâtiment locatif, industriel ou agricole, une villa, un garage, un hangar, un poulailler, un mur, une clôture ou un portail. Les travaux projetés à l'intérieur d'une villa isolée ou en ordre contigu ne sont pas soumis à autorisation de construire, pour autant qu'ils ne modifient pas la surface habitable du bâtiment (al. 2), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la loi, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en application des dispositions légales ou réglementaires, le département peut en ordonner la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (art. 129 et 130 LCI).

En l'espèce, le recourant ne conteste pas avoir effectué des travaux d'agrandissement de sa maison sans être au bénéfice de l'autorisation correspondante du DCTI. De ce fait, il a contrevenu aux dispositions de la LCI. Le dépôt d'une requête, plusieurs années plus tard, en vue de régulariser les transformations effectuées n'y change rien. La mesure litigieuse était fondée dans son principe.

E. 3

Cependant, pour être valable, l'ordre de mise en conformité, qui comporte celui de démanteler les installations existantes, doit en outre respecter les conditions suivantes, en application des principes de la proportionnalité et de la bonne foi (ATF 111 Ib 221, consid. 6 et jurisprudence citée ; ATA L. du 23 février 1993, confirmé par ATF non publié du 21 décembre 1993 :

a. L'ordre doit être dirigé contre le perturbateur (ATF 107 Ia 23).

- 8/13 - A/1840/2007

b. Les installations en cause ne doivent pas avoir été autorisables en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation (ATF 104 Ib 304 ; ATF Desjacques du 15 octobre 1986 ; ATA C. du 25 août 1992).

c. Un délai de plus de trente ans ne doit pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux (ATF 107 Ia 121 = JdT 1983 I 299).

d. L'autorité ne doit pas avoir créé chez l'administré concerné - par des promesses, des informations, des assurances ou un comportement - des attentes, dans des conditions telles qu'elle serait liée par le principe de la bonne foi (ATF 117 Ia 287, consid. 2b et jurisprudence citée ; ATA L du 23 février 1993, confirmé par ATF non publié du 21 décembre 1993 ; B. KNAPP, op. cit., no 509).

En particulier, les installations litigieuses ne doivent pas avoir été tolérées par l'autorité d'une façon qui serait constitutive d'une autorisation tacite ou d'une renonciation à faire respecter les dispositions transgressées (RDAF 1982 p. 450 ; ATA L. du 23 février 1993).

e. L'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit doit l'emporter sur l'intérêt privé de l'intéressé au maintien des installations litigieuses.

E. 4

Le recourant soutient tout d'abord que l'autorisation sollicitée le 29 juin 2006 aurait dû lui être accordée. A cet égard, un refus d'autorisation de construire a cependant déjà été prononcé par le département et n'a pas fait l'objet d'un recours auprès de la CCRC. Ce refus est devenu définitif et exécutoire, de sorte que le caractère illicite des aménagements effectués ne peut plus être remis en question.

E. 5

Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 Ia 216 consid. 4b p. 218). L'autorité doit renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C.164/2007 du 13 septembre 2007 ; ATA/5/2008 du 8 janvier 2008).

- 9/13 - A/1840/2007

Les constructions réalisées hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone violent fondamentalement le droit fédéral de l'aménagement du territoire et doivent être démolies (P. ZEN-RUFFINEN/C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction et expropriation, Berne 2001, p. 426ss). La séparation entre zone à bâtir et zones inconstructibles est un principe essentiel d'aménagement qui, en dehors des exceptions prévues par la loi, doit demeurer d'application stricte (ATF 111 Ib 213 consid. 6b p. 225).

En l'espèce, l'intérêt public à prendre en compte est principalement celui lié au respect de la loi. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de souligner l'importance du maintien de la zone agricole dans le canton de Genève ; "s'agissant de constructions édifiées dans la zone agricole dans un canton déjà fortement urbanisé où les problèmes relatifs à l'aménagement du territoire revêtent une importance particulière, l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit l'emporte sur celui, privé, du recourant à l'exploitation de son entreprise sur le site litigieux". Les règles relatives à la délimitation de la zone à bâtir, respectivement à la prohibition de construire hors des zones à bâtir, répondent à une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire ; l'intérêt public sur lequel elles sont fondées ne peut qu'être qualifié d'important (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.251/2005 du 25 octobre 2005 consid. 4.2 ; ATA/551/2005 du 16 août 2005 et l'arrêt cité).

L'intérêt privé du recourant, atteint par l'ordre de remise en état, relève essentiellement de la convenance personnelle. Le seul fait que la décision querellée contrarie les projets de son épouse, qui ne sera plus en mesure d'accueillir sa mère et son petit-fils, ne saurait justifier le maintien des aménagements litigieux. Il suffirait sinon de mettre l'autorité devant le fait accompli pour être au bénéfice d'une situation contraire au droit.

Enfin, la mesure envisagée est la seule apte à atteindre le but visé et aucune autre mesure moins incisive respecterait mieux les intérêts privés du recourant et permettrait néanmoins de rétablir une situation conforme au droit.

Au vu de ce qui précède, l'intérêt public au respect de la zone agricole notamment dans le canton de Genève l'emporte sur l'intérêt privé du recourant de continuer à profiter des aménagements qu'il a effectués illicitement.

E. 6

Le recourant tire également argument du fait que le département aurait autorisé sur plusieurs parcelles voisines diverses constructions, dont l'ampleur dépasserait celle des aménagements litigieux.

Le principe de l'égalité de traitement déduit de l'article 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) n'est violé que si des situations essentiellement semblables sont traitées différemment ou si

- 10/13 - A/1840/2007 des situations présentant des différences essentielles sont traitées de manière identique (ATF 108 Ia 114).

Selon la jurisprudence, un justiciable ne saurait en principe se prétendre victime d'une inégalité de traitement au sens de l'article 8 Cst. lorsque la loi est correctement appliquée à son cas, alors même que dans d'autres cas, elle aurait reçu une fausse application ou n'aurait pas été appliquée du tout (ATF 123 II 248 consid. 3c p. 253s. et arrêts cités ; ATA/194/2004 du 9 mars 2004 ; M.-M. du 5 juin 1991 ; W.-S du 24 janvier 1990 ; T. du 13 avril 1988 ; E. du 23 mars 1988 ; A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit

constitutionnel suisse, vol. 2, Berne 2000, p. 502s. n. 1025-1027 ; A. AUER, L'égalité dans l'illégalité, ZBl. 1978, p. 281ss).

Cependant, cela présuppose de la part de l'autorité dont la décision est attaquée la volonté d'appliquer correctement, à l'avenir, les dispositions légales en question et de les faire appliquer par les services qui lui sont subordonnés (A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, op. cit., p. 503 n. 1027).

En revanche, si l'autorité persiste à maintenir une pratique reconnue illégale ou s'il y a de sérieuses raisons de penser qu'elle va persister dans celle-ci, le citoyen peut demander que la faveur accordée illégalement à des tiers le soit aussi à lui-même, cette faveur prenant fin lorsque l'autorité modifie sa pratique illégale (ATF 123 II 248 consid. 3c p. 253s. ; 105 V 186 consid. 4 p. 191s. ; 104 Ib 364 consid. 5 p. 372s. ; 103 Ia 242 consid. 3 p. 244s. ; 99 Ib 377 consid. 5 p. 383 ; 99 Ib 283 consid. 3c p. 290s. ; A. AUER/ G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, op. cit., p. 503 n. 1025).

Encore faut-il qu'il n'existe pas un intérêt public prépondérant au respect de la légalité qui conduise à donner la préférence à celle-ci au détriment de l'égalité de traitement (ATF 99 Ib 377 consid. 5 p. 383), ni d'ailleurs qu'aucun intérêt privé de tiers prépondérant ne s'y oppose (ATF 108 Ia 212 consid. 4 p. 213 ; A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, op. cit., p. 503 n. 1026).

Toutefois, si l'illégalité d'une pratique est constatée à l'occasion d'un recours contre le refus d'un traitement illégal, le tribunal n'admettra le recours que s'il peut être exclu que l'administration changera sa politique (ATF 112 Ib 381 consid. 6 p. 387). Il présumera, dans le silence de l'autorité, que celle-ci se conformera au jugement qu'il aura rendu quant à l'interprétation correcte de la règle en cause (ATF 115 Ia 81 consid. 2 p. 82s.).

En l'espèce, l'examen des dossiers relatifs à quatre des parcelles voisines de celle de l'intéressé fournis par le département ne permet pas de conclure à une différence de traitement. En effet, les parcelles n° _____, n° _____ et n° _____ ont fait l'objet d'autorisations accordées par le DCTI en 2005 pour des aménagements, dont la conformité aux dispositions de l'aménagement du territoire

- 11/13 - A/1840/2007 a été examinée par le département et est avérée. Tel n'est pas le cas des transformations opérées par le recourant. Quant à la parcelle n° _____, sur laquelle des travaux intérieurs et extérieurs ont été entrepris sans autorisation, un ordre d'interrompre les travaux et de requérir une telle autorisation a été signifié au propriétaire. Un arrêt d'irrecevabilité a par ailleurs été rendu par le tribunal de céans dans cette affaire, qui n'a pas été portée devant le Tribunal fédéral, de sorte que la décision du département est définitive. Aucun élément probant ne permet donc de conclure à une pratique illégale de l'autorité, et le recourant ne saurait s'en prévaloir.

E. 7

S'agissant de l'ordre de remise en état, le recours s'avère donc mal fondé en tous points et sera rejeté.

E. 8

Le recourant estime encore que l'amende de CHF 10'000.- qui lui a été infligée est injustifiée.

Est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 60'000.- tout contrevenant à la LCI. Le montant de l'amende est de CHF 60'000.- au plus si les travaux n'étaient pas autorisables comme en l'espèce (art. 137 al. 1er LCI).

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 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/360/2006 du 27 juin 2006 ; ATA/813/2001 précité). En vertu de l'article 1er de la loi pénale genevoise du 17 novembre 2006 (LPG - E 4 05), il y a en effet lieu de faire application des dispositions générales contenues dans le Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0).

b. La punissabilité du contrevenant exige que celui-ci ait commis une faute (ATF 101 Ib 33 consid. 3 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.531/2002 du 27 mars 2003 ; ATA/168/2004 du 25 février 2004 ; P. MOOR, op. cit., n. 1.4.5.), fût-ce sous la forme d'une simple négligence. La sanction doit respecter le principe de la proportionnalité (ATA/168/2004 déjà cité ; P. du 5 août 1997). Matériellement, malgré l'aspect de répression individuelle qu'une mesure peut prendre, l'administration doit non seulement veiller au respect du droit par ceux qui en tirent avantage, mais aussi particulièrement lorsque la violation est grave, manifester sa vigilance par la sévérité de la sanction qu'elle prononce (ATF 111 Ib 213 ; 103 Ib 126 ; 100 Ia 36 ; P. MOOR, op. cit., p. 118 n. 1.4.3.1.). Quand bien même le principe de la proportionnalité doit être respecté et l'amende administrative doit être mesurée d'après les circonstances du cas, la sévérité

- 12/13 - A/1840/2007 s'impose pour détourner le contrevenant et stimuler le respect de la loi dans l'intérêt de la collectivité (ATF 100 Ia 36).

c. Selon la jurisprudence, l'autorité qui prononce une amende administrative dispose d'un large pouvoir d'appréciation; ce n'est qu'en cas d'excès que le Tribunal administratif la censure (ATA/61/2005 du 1er février 2005 et les références citées). Le département prend en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises dans le respect du principe de proportionnalité (Mémorial des séances du Grand Conseil, 1985 III p. 4275).

E. 9

En l'espèce, la faute du recourant est avérée, de sorte que le principe de l'amende est justifié. De plus, les travaux effectués en violation de l'article 1er LCI n'étant pas autorisables, le maximum de l'amende est de CHF 60'000.-. Quant à la gravité de la faute, le DCTI a estimé que celle-ci était importante eu égard à l'ampleur de l'agrandissement effectué et à l'absence d'une quelconque démarche précédant les travaux. Il a cependant omis de considérer le dépôt spontané d'une telle demande en juin 2006 afin de régulariser les travaux entrepris ainsi que l'absence d'antécédents de l'intéressé. Pour ces raisons, le montant de l'amende infligée paraît disproportionné et sera ramené à CHF 5'000.-. Pour le surplus, le recourant n'a pas fait état de difficultés patrimoniales particulières l'empêchant de s'acquitter d'un tel montant.

E. 10

Au vu de ce qui précède, le recours sera partiellement admis. N'obtenant gain de cause que dans une moindre mesure, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant. Pour la même raison, aucune indemnité ne lui sera accordée (art. 87 LPA). * * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.