

GE_GERICHTE A/2783/2012 vom 11. März 2014

GE Cour de justice, 2014-03-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_2783_2012

FR: GE_GERICHTE A/2783/2012 du 11 mars 2014

IT: GE_GERICHTE A/2783/2012 del 11 marzo 2014

Regeste

; DROIT PUBLIC DES CONSTRUCTIONS ; TRAVAUX SOUMIS À AUTORISATION ; CONSTRUCTION ET INSTALLATION ; SANCTION ADMINISTRATIVE ; ORDRE DE DÉMOLITION ; AMENDE ; NE BIS IN IDEM | La mise à disposition d'un tiers de constructions érigées illicitement ne suffit pas à en justifier le maintien, d'autant plus lorsque plusieurs demandes d'autorisation de construire portant sur ces immeubles ont été refusées antérieurement. Il n'y a pas de violation du principe ne bis in idem dans le cas où deux amendes administratives concernant les mêmes propriétaire et bâtiments tendent à sanctionner des comportements distincts adoptés à des périodes différentes. | LCI.1; LCI.129; LCI.130; LCI.137; LPG.1.leta

Erwägungen

E. 1

ère section dans la cause Monsieur X_____ représenté par Me Pascal Aeby, avocat contre DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE L'ÉNERGIE _____ Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 13 février 2013 (JTAPI/180/2013) EN FAIT 1) Selon acte notarié du 11 janvier 2005, Monsieur X_____ a acquis la parcelle n° Y_____, feuille Z_____ de la commune A_____ (ci-après : la commune), sise à l'adresse _____, route B_____ à C_____. Ce terrain de 31'450 m

E. 2

. L'exploitation lui rapportait plus de CHF 10'000.- par mois. Il travaillait aussi à mi-temps pour un paysagiste. d. Le TAPI a constaté la présence de cageots de légumes et de légumes emballés dans le plus grand des bâtiments. 18) Le 17 octobre 2012, le département a remis ses dossiers DD I_____ et F_____ (pour les causes n os A/2782/2012 et A/2783/2012). 19) En date du 17 décembre 2012, MM. X_____ et H_____ ont persisté dans leurs conclusions. 20) Le 17 décembre 2012, le département s'est déterminé sur les recours du 14 septembre 2012 de MM. X_____ et H_____ contre ses décisions des 17 juillet 2012 (cause n°A/2782/2012) et 6 août 2012 (cause n° A/2783/2012). Il a conclu à leur rejet, avec condamnation des recourants aux dépens de l'instance. Quant au refus d'autorisation de construire, le département se référait aux préavis formulés. Il précisait que la DGA était venue sur place avant de se prononcer. Les constructions étaient manifestement disproportionnées par rapport à l'activité envisagée. M. H_____ avait une activité professionnelle parallèle. L'ordre de démolition avait été ordonné le 8 juin 2008 et était déjà en force. Celui-ci avait seulement été réitéré dans la décision du 6 août 2012 et était proportionnel. L'amende infligée en juin 2009 visait à sanctionner l'édification de plusieurs constructions non autorisées d'une surface importante en zone agricole et le non-respect des ordres d'arrêt de chantier. La seconde amende infligée le 6 août 2012 sanctionnait le fait que

M. X_____ ne s'était pas conformé aux injonctions du département et avait achevé les constructions litigieuses. Elles ne portaient donc pas sur les mêmes faits. 21) Par jugement du 13 février 2013 (cause n° A/2783/2012), le TAPI a rejeté le recours. En substance, le recourant avait poursuivi et terminé la réalisation des constructions litigieuses malgré les ordres de démolition et d'arrêt de chantier, ainsi que le refus d'autorisation de construire. Le département avait ainsi été mis devant le fait accompli. Il n'avait pas mésusé de son pouvoir d'appréciation. Au vu de la gravité de la faute commise, l'amende était fondée dans son principe et dans sa quotité, de même que l'ordre de démolition. 22) Par jugement séparé du même jour, le TAPI a également rejeté le recours de MM. X_____ et H_____ dans le cadre de la cause n° A/2782/2012. 23) Par acte du 18 mars 2013, M. X_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le jugement précité, concluant à l'annulation de celui-ci et de la décision du département du 6 août 2012, « sous suite de frais et dépens ». Subsidiairement, il a demandé la suspension de la procédure jusqu'à droit jugé sur le recours contre le jugement JTAPI/179/2013 du 13 février 2013 concernant la décision du 17 juillet 2012 du département. Au fond, il reprenait les précédents griefs formulés. En outre, le TAPI ne pouvait confirmer le bien-fondé de l'amende du 6 août 2012 au motif que celle-ci venait réprimer la continuation de travaux après le mois de juin 2009, dès lors que le département avait déjà constaté et sanctionné l'achèvement desdits travaux dans sa décision de juin 2009. Il y avait une violation du principe ne bis in idem . 24) A la même date, il a également interjeté recours avec M. H_____ contre le jugement du TAPI relatif à la cause n° A/2782/2012. 25) Le 25 mars 2013, le TAPI a déposé son dossier sans formuler d'observations. 26) Dans sa détermination du 26 avril 2013, le département a conclu au rejet du recours. Des travaux assujettis à autorisation de construire au sens de l'art. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) avaient été effectués, sans son aval. Une décision de refus relative à ces travaux du 24 mars 2011 (DD J_____) était déjà entrée en force. L'ordre de remise en l'état d'origine était donc fondé. Pour le surplus, sa position restait identique. 27) Le 15 mai 2013, un délai au 14 juin 2013 a été accordé aux parties pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires. Après cette date, la cause serait gardée à juger. 28) Le 13 juin 2013, le département a informé ne pas avoir de requêtes ou d'observations complémentaires à formuler. 29) Dans ses observations complémentaires du 14 juin 2013, M. X_____ a persisté dans ses conclusions et ses précédents arguments. Il a précisé que les propos tenus par le représentant du département, selon lesquels le numéro d'infraction attribué à la seconde amende résultait d'une erreur, n'étaient pas crédibles. 30) Sur quoi, la cause a été gardée à juger. 31) Par arrêt de ce jour dans la cause n° A/2782/2012, la chambre de céans a rejeté le recours formé par MM. X_____ et H_____ contre le jugement du TAPI du 13 février 2013 y relatif, confirmant ainsi la décision de refus d'autorisation de construire les bâtiments litigieux. EN DROIT 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2) Le recourant conteste la validité de la décision du 6 août 2012 du département, au motif que celle-ci tend à sanctionner deux fois le comportement reproché et que les constructions litigieuses doivent être considérées comme licites. 3) a. Selon l'art. 1 LCI, nul ne peut, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation ou modifier la configuration du terrain. 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 LCI du 27 février 1978 - RCI - L 5 05.01). 4) En l'espèce, il n'est pas contesté que plusieurs constructions ont été érigées sur la parcelle du recourant sans que ce dernier ne bénéficie d'autorisation de construire pour y procéder. En outre, par arrêt séparé de ce jour concernant la cause n° A/2782/2012, la chambre de céans a rejeté le recours formé contre le jugement du TAPI y relatif. Il s'ensuit que la décision du département de refus d'autorisation de construire du 17 juillet 2012 a été confirmée. Dans ce contexte, force est de constater que certains des bâtiments se trouvant sur la parcelle du recourant ont été édifiés de manière illicite. Par la suite, leur situation n'a pu être régularisée, faute de satisfaire aux exigences légales applicables. 5) a. Selon les art. 129 et 130 LCI, lorsque l'état d'une construction n'est pas conforme aux prescriptions de ladite loi, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées, le département peut en ordonner la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition. b. Pour être valable, l'ordre de mise en conformité, qui comporte celui de démanteler une installation existante, doit respecter diverses conditions, en application des principes de la proportionnalité et de la bonne foi (ATF 111 Ib 221 consid. 6 et la jurisprudence citée ; ATA/34/2014 du 21 janvier 2014 ; ATA/488/2011 du 27 juillet 2011 ; ATA/625/2009 du 1^{er} décembre 2009 ; ATA/339/1999 du 1^{er} juin 1999 et les références citées). c. En l'espèce, les constructions et installations se trouvant sur la parcelle du recourant n'étaient pas autorisées. Le département ne les a pas tolérées puisqu'il a rappelé au recourant que la situation desdits immeubles devaient être régularisée, notamment par le dépôt d'une demande d'autorisation de construire. Il n'est pas davantage contesté que le recourant a maintenu les bâtiments non autorisés, voire poursuivi leur construction de l'année 2006 au mois de juin 2009 à tout le moins, en dépit des ordres d'arrêt immédiat de chantier notifiés par le département et sans disposer des autorisations nécessaires. De plus, dès le mois d'octobre 2007, le recourant avait été invité par le département à déposer une demande d'autorisation de construire. 6) a. De jurisprudence constante, un ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis de construire et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée, n'est 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 123 II 248 consid. 4a ; 108 Ia 216 consid. 4 p. 218 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_269/2013 du 10 décembre 2013 consid. 4.1 et les références citées ; ATA/488/2011 précité ; ATA/537/2010 du 4 août 2010). L'autorité renonce 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, et même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de la proportionnalité (Arrêts du Tribunal fédéral 1C_289/2013 du 10 décembre 2013 consid. 4.1 ; 1C_114/2011 du 8 juin 2011 et les références citées). b. En l'espèce, l'intérêt public à prendre en compte est principalement celui lié au respect de la loi. L'intérêt privé du recourant, atteint par l'ordre de remise en état, est essentiellement de nature pécuniaire et constitué par des besoins de convenance personnelle. Le seul fait de prétendre mettre à disposition d'un tiers, agriculteur, les constructions litigieuses aux fins d'une exploitation agricole, ne saurait justifier leur maintien. Il suffirait sinon de mettre l'autorité devant le fait accompli pour être mis au bénéfice d'une situation contraire au droit. En outre, force est de constater que le recourant a

persisté dans l'édification de constructions illicites sur sa propriété, alors même que, de son aveu, plusieurs autorisations de construire portant sur ces immeubles lui avaient déjà été refusées avant le dépôt de la demande du 6 octobre 2011. Finalement, le propriétaire n'a pas recouru contre la décision reçue le 9 juin 2009 ordonnant la démolition, dans un délai de soixante jours, du manège, du dépôt ouvert, du bassin et de son bâtiment annexe, ainsi que du chemin de liaison, de sorte que celle-ci est entrée en force à ce jour. 7) En ces circonstances, l'ordre de remise en état était apte à atteindre le but visé, et il n'existait pas d'autre mesure moins incisive respectant mieux les intérêts privés du recourant et permettant néanmoins de retrouver une situation conforme au droit en vigueur lors de l'établissement des installations litigieuses. 8) Le recourant se plaint d'une violation du principe ne bis in idem, au motif que l'amende infligée le 6 août 2012 sanctionnerait les mêmes faits que celle reçue le 9 juin 2009. Il considère également que le TAPI ne pouvait confirmer la décision du département du 6 août 2012, réprimant la continuation des travaux au-delà du mois de juin 2009, alors que ceux-ci étaient achevés à cette date. 9) a. Est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant à la LCI, à ses règlements d'application ainsi qu'aux ordres du département (art. 137 al. 1 LCI). Toutefois, lorsqu'une construction, une installation ou tout autre ouvrage a été entrepris sans autorisation mais que les travaux sont conformes aux prescriptions légales, le montant maximum de l'amende est de CHF 20'000.- (art. 137 al. 2 LCI). b. Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction, la violation des prescriptions susmentionnées par cupidité et les cas de récidive constituant notamment des circonstances aggravantes (art. 137 al. 3 LCI). c. 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/74/2013 du 6 février 2013 et les arrêts cités). d. 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. On doit cependant réserver celles qui concernent exclusivement le juge pénal (comme notamment les art. 34 ss, 42 ss, 56 ss, 74 ss, 106 al. 2 et 3 et 107 CP ; ATA/61/2014 du 4 février 2014 ; ATA/71/2012 du 31 janvier 2012). Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (U. HÄFELIN/G. MÜLLER/F. UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6^{ème} éd., 2006, p. 252, n. 1'179). 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 (ATA/74/2013 précité et les arrêts cités). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès ou d'abus (ATA/160/2009 du 31 mars 2009). Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101 ; ATA/61/2014 précité ; ATA/74/2013 précité et les arrêts cités). e. 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/74/2013 précité). 10) Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat. Ce droit, exprimé par l'adage *ne bis in idem*, est consacré à l'art. 11 al. 1 du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP - RS 312.0) et découle en outre implicitement de la Cst. ; il est par ailleurs garanti par l'art. 4 al. 1 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (RS 0.101.07) ainsi que par l'art. 14 al. 7 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte II - RS 0.103.2) (ATF 137 I 363 consid. 2.1 ; Arrêt du Tribunal fédéral 6B_659/2013 du 4 novembre 2013). Pour que ce principe trouve application, il est toutefois nécessaire qu'il y ait identité de personne et d'acte (ATF 122 I 257) ; l'approche à ce dernier égard est fondée strictement sur l'identité des faits matériels, et non sur la qualification juridique des actes en cause (ATF 137 I 363 consid. 2.2). 11) 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 CP (insoumission à une décision de l'autorité). A 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 (B. CORBOZ, *Les principales infractions*, Berne 1997, p. 360). De plus, la sanction de l'insoumission peut être augmentée chaque fois qu'une menace de l'appliquer est restée sans effet (B. KNAPP, *Précis de droit administratif*, 3^{ème} éd., 1991, n. 1'721 et les références citées). 12) En l'occurrence, une première amende de CHF 20'000.- a été infligée au recourant, selon le courrier reçu le 9 juin 2009 par son architecte. Elle sanctionne le fait d'avoir érigé plusieurs bâtiments sans bénéficier d'une autorisation de construire. La démolition en a été ordonnée. Faute de recours, ladite décision est entrée en force. La seconde amende de CHF 5'000.- a été infligée au recourant par décision du 6 août 2012. Bien que visant la même personne et les mêmes constructions, cette amende ne sanctionne pas les mêmes actes que ceux pour lesquels M. X_____ a déjà été condamné antérieurement. En effet, l'amende reçue le 9 juin 2009 réprimait la construction sans autorisation d'un manège (écurie, sellerie, garage, dépôts et grange), d'un dépôt ouvert, d'un bassin avec bâtiment annexe et d'un chemin de liaison pavé. Celle du 6 août 2012 sanctionne l'insoumission du recourant à l'ordre de démolition du département en lien avec le refus d'autorisation de construire du 17 juillet 2012. L'amende litigieuse portant sur une autre période d'inaction, elle ne viole pas le principe *ne bis in idem*. C'est donc à tort que le recourant invoque ce moyen. Pour le surplus, il est précisé que si les intitulés des deux décisions précitées visent tous deux - erronément - le dossier d'infraction n° F_____, les dossiers de demande d'autorisation de construire indiqués sont différents. On comprend ainsi que le département n'a effectivement pas entendu sanctionner deux fois les mêmes actes. Les transformations du hangar agricole et du poulailler ont été effectuées sans droit, ce que le recourant ne pouvait ignorer. A cela s'ajoute que les nouvelles constructions sont d'une certaine importance au vu de l'état initial de la propriété. L'insoumission du recourant est d'autant plus significative qu'elle s'inscrit dans un contexte de réitération. En effet, vu le nombre de décisions notifiées à ce sujet et le

refus de deux demandes d'autorisation de construire précédente, il ne pouvait prétendre agir dans l'ignorance. Il s'ensuit que l'infraction reprochée au recourant dénote une certaine gravité tant objective que subjective. Le département était fondé à la sanctionner, sans violer le principe ne bis in idem , et la quotité de l'amende, dont le montant équivaut au quart de celle initialement décernée pour la construction illégale, est proportionnelle à la faute commise. 13) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

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