

GE_GERICHTE A/4073/2008 vom 17. Februar 2009

GE Cour de justice, 2009-02-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_4073_2008

FR: GE_GERICHTE A/4073/2008 du 17 février 2009

IT: GE_GERICHTE A/4073/2008 del 17 febbraio 2009

Erwägungen

E. 1

Monsieur R_____, viticulteur, est propriétaire de la parcelle n° X_____, feuille n° Y_____ de la commune de Z_____, à l'adresse 54, route F_____, hameau F_____. Ce bien-fonds, d'une surface de 9'365 m

E. 2

Le 3 août 2007, M. R_____ a déposé auprès du département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le département) une demande d'autorisation en procédure accélérée ayant pour objet l'installation provisoire de containers sur la parcelle précitée (APA T_____). Dans un courrier complémentaire, M. R_____ expliquait que ces installations étaient destinées à loger décemment pendant les travaux viticoles des effeuilles et des vendanges quelques-uns des nombreux employés saisonniers qu'il occupait. Elles seraient utilisées comme dortoir en période estivale et automnale, ne seraient pas équipées de salles d'eau ni de chauffage. Les préavis recueillis par le département dans le cadre de l'instruction de cette demande ont tous été défavorables. Le 22 novembre 2007, le département a refusé l'autorisation sollicitée. Dite décision est entrée en force.

E. 3

Le 23 mai 2008, le service des monuments et des sites du département a été informé que des constructions étaient en cours de réalisation à l'intérieur du plan des site de F_____, en zone agricole, sans autorisation de construire. Il s'est avéré que la parcelle concernée était celle de M. R_____. Nanti de cette information, le département a procédé, le 5 juin 2008 à un constat sur place, en présence du propriétaire. Le rapport d'enquête dressé à cette occasion mentionne que des pilotis ont été fichés en terre dans le but de supporter des containers, lesquels sont destinés à être aménagés en logements pour les ouvriers agricoles saisonniers. M. R_____ a déclaré qu'il n'avait trouvé aucune autre solution pour loger ces derniers. Un ordre d'arrêt immédiat des travaux lui a été notifié sur le champ par l'inspecteur du département.

E. 4

Par décision du 9 juin 2008, le département a confirmé l'ordre d'arrêt immédiat des travaux signifié sur place le 4 (sic) juin 2008, invité M. R_____ à présenter ses observations dans un délai de dix jours, toutes autres mesures et/ou sanctions justifiées par la situation demeurant réservées. La décision précisait que l'arrêt de chantier pouvait faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif dans un délai de trente jours dès sa notification. Il était déclaré exécutoire, nonobstant recours.

E. 5

M. R_____ s'est expliqué par courrier du 13 juin 2008. Ne trouvant aucune solution acceptable aux besoins de logements de son personnel d'exploitation, il avait pris la liberté de ne pas tenir compte de l'interdiction du département. Son exploitation viticole comprenait plus de cent hectares en propriété, locations et gérances. La mise en place provisoire des containers avait pour objet de loger dix personnes dans des conditions acceptables. Il s'agissait d'employés temporaires bénéficiant de permis de travail de nonante jours par an, qui venaient du Portugal pour des travaux d'effeuilles (soixante jours) et de vendanges (trente jours). Il estimait non seulement nécessaire, mais indispensable, de fournir à ses travailleurs (dix heures de travail par jour, par tous les temps) un abri décent. L'emplacement choisi n'était visible d'aucune route menant ou traversant le village. Il était curieux que la pose provisoire des containers de chantier, qu'il avait autorisée sur la parcelle voisine pendant les travaux routiers du village, ne fasse pas l'objet d'une démarche similaire de la part du département. Enfin, étrangement, il se trouvait une piscine (tolérée ou autorisée ?) située en zone agricole se trouvait à une centaine de mètres de ses containers.

E. 6

Par décision du 27 juin 2008, le département a ordonné à M. R_____ de démolir, dans un délai de trente jours, les pilotis fichés dans le sol en vue de procéder à l'installation de containers à des fins d'habitation. En 2004 déjà, il avait dû intervenir à l'encontre de M. R_____ dans le cadre d'aménagements illicites de jardins familiaux en zone agricole. C'était donc en parfaite connaissance de cause que M. R_____ récidivait, de sorte qu'une amende administrative de CHF 3'000.- lui était infligée, celle-ci tenant compte des travaux entrepris sans autorisation, de surcroît suite à une décision de refus du département d'une part et de la récidive, d'autre part. Dite décision indiquait la voie et le délai de recours au Tribunal administratif.

E. 7

A l'occasion de nouveaux contrôles effectués sur place les 14 et 28 août 2008, le département a constaté que les containers-logements avaient été installés sur les pilotis décrits dans le rapport précédent. Rencontré sur place, M. R_____ a repris les arguments développés dans son courrier du 13 juin 2008.

E. 8

Par décision du 13 octobre 2008, le département a intimé à M. R_____ l'ordre de procéder, dans un délai de trente jours, à la suppression des containers et de démolir, dans le même délai, les pilotis installés sur sa parcelle. Par ailleurs, une amende administrative de CHF 6'000.- lui était infligée, ce montant tenant compte de la gravité de l'infraction commise tant sur le plan objectif que subjectif et de l'attitude répétée de M. R_____ à faire fi des injonctions du département. Dite décision indiquait la voie et le délai de recours au Tribunal administratif.

E. 9

M. R_____ a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre la décision précitée par acte du 12 novembre 2008. Il s'était acquitté de l'amende de CHF 3'000.- qui lui avait été infligée le 27 juin 2008 et installé les containers pour les travaux d'effeuilles et de vendanges 2008. Il précisait être sur le point de finaliser un projet de transformation de hangar existant pour y loger son personnel. Pendant les quelques cinq ans que devait prendre la réalisation de ce projet, il avait besoin des containers litigieux. C'était à tort que le département avait refusé l'autorisation y relative car selon la jurisprudence du Tribunal

fédéral, de telles installations provisoires n'étaient pas soumises à autorisation. Dès lors, aucune mesure, ni sanction ne pouvait être prise à son encontre et pour ce seul motif, la décision du 13 octobre 2008 devait être annulée. Par surabondance de moyens, M. R. _____ soulevait que bien que la jurisprudence restrictive relative à la conformité de la zone agricole n'admette pas que le logement du personnel soit indispensable sur le lieu d'exploitation, il n'en demeurait pas moins que les containers discutés étaient affectés au seul usage des travaux agricoles de son domaine viticole. Ils n'étaient pas visibles de la voie publique, de sorte que la référence au plan de site du village de F. _____ n'était pas déterminante. Enfin, l'installation temporaire des containers n'enfreignait aucun intérêt public si bien que, en toute hypothèse, l'attitude rigoriste du département ne se justifiait pas. Il conclut à l'annulation de la décision litigieuse et à ce qu'il soit dit que le dépôt provisoire de containers sur sa parcelle n'est pas assujéti à autorisation, avec suite de frais et dépens.

E. 10

Dans sa réponse du 15 décembre 2008, le département s'est opposé au recours. La décision de refus du 22 novembre 2007 n'avait fait l'objet d'aucun recours et était par conséquent en force. Au demeurant, elle était conforme à la loi. L'amende de CHF 6'000.- était fondée dans son principe et dans sa quotité vu le comportement de M. R. _____.

E. 11

Par lettre du 5 janvier 2009, le Tribunal administratif a informé les parties que sans observations de leur part, la cause était gardée à juger au 30 janvier 2009.

E. 12

Le 20 janvier 2009, le département a répondu qu'il n'entendait pas déposer d'observations complémentaires ni solliciter d'autres mesures d'instruction.

E. 13

M. R. _____ s'est déterminé le 25 janvier 2009 en sollicitant un transport sur place ainsi qu'une comparution personnelle des parties.

E. 14

Sur quoi, la cause a été gardée à juger. EN DROIT 1. Interjeté en temps utile devant 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 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2. Tel qu'il est garanti par l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 122 I 53 consid. 4a p. 55). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche pas cependant le juge de procéder à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont offertes, s'il a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATA/14/2009 du 13 janvier 2009 et les références citées). En l'espèce, le Tribunal administratif dispose d'un dossier complet, comprenant notamment plusieurs photographies prises tant par le recourant que par l'autorité intimée. Ces éléments suffisent pour lui permettre de rendre sa décision en toute connaissance de cause, de sorte qu'il ne sera pas donné suite aux conclusions de transport sur place prises par le recourant. Il en va de même concernant la demande de comparution personnelle des parties, cette mesure n'étant pas de

nature à apporter des éléments autres que ceux que le recourant a déjà largement développés aussi bien devant le département que devant le tribunal de céans. 3. L'aménagement du territoire est régi au niveau fédéral par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) et ses dispositions cantonales d'application, dont notamment la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30). 4. La création ou la transformation d'une construction ou d'une installation en zone agricole est soumise à autorisation (art. 22 al. 1 LAT). Cette dernière est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT). Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 LAT). 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). A cet égard, l'article 1 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI - 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. Au vu de ce qui précède, les containers litigieux sont soumis à autorisation. Il est constant qu'en l'espèce, l'autorisation y relative a été refusée au recourant. C'est en vain que, par le biais de la contestation de l'ordre de suppression des containers litigieux, celui-ci tente de discuter le refus d'autorisation antérieur qui lui a été opposé, alors même que cette décision est entrée en force. 5. En application des articles 129 et 130 LCI, 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. Cependant, pour être valable, un ordre de mise en conformité doit, en application des principes de la proportionnalité et de la bonne foi, respecter les conditions suivantes (ATF 111 Ib 221 consid. 6 et jurisprudence citée ; ATA/434/2008 du 27 août 2008 et les références citées) : L'ordre doit être dirigé contre le perturbateur (ATF 107 Ia 23) ; 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 ; ATA/429/2008 déjà cité et les références) ; 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) ; 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, Précis de droit administratif, 4ème éd., 1991, n° 509, p. 108) ; 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 ; Le rétablissement de l'état antérieur ne doit pas porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété des recourants. 6. En l'espèce, la condition de l'intérêt public invoqué par le département est discutée par le recourant, dans la mesure où il qualifie l'attitude du département de « rigoriste ». 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_117/2008 du 12 août 2008 et les références citées). 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. 426 ss). 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 législation relative à l'aménagement du territoire. Le Tribunal fédéral a déjà souligné 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/43/2008 du 5 février 2008 et les références citées). Or, l'intérêt privé du recourant, atteint par l'ordre de suppression des containers, relève essentiellement de la convenance personnelle. En effet, la nécessité qu'il invoque, à savoir le logement de ses ouvriers pendant les travaux viticoles, peut être satisfaite par d'autres moyens, comme il l'exposait lui-même dans son courrier au département du 13 juin 2008 notamment. Il s'ensuit que l'intérêt public à faire respecter les lois en vigueur l'emporte sur l'intérêt privé du recourant au maintien des constructions litigieuses. Partant, l'ordre de suppression des containers et des pilotis est fondé dans son principe et ne peut être que confirmé. 7. Devant le Tribunal administratif, le recourant ne discute nullement l'amende administrative de CHF 6'000.- qui lui a été infligée. Toutefois, dans la mesure où il conclut à l'annulation de la décision querellée, il faut admettre qu'implicitement il s'oppose à cette amende. 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). 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 1a 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 s'impose pour détourner le contrevenant et stimuler le respect de la loi dans l'intérêt de la collectivité (ATF 100 1a 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/81/2009 du 13 janvier 2009 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). En l'espèce, les travaux effectués en violation de l'article 1 er LCI n'étant pas autorisables, le maximum de l'amende est de CHF 60'000.-. La faute du recourant est avérée, de sorte que le principe de l'amende est justifié. Quant à la gravité de celle-ci, le département a estimé qu'elle était importante, eu égard à l'attitude du recourant qui fait manifestement fi des décisions qui lui sont notifiées d'une part et qui, pour avoir déjà été une fois sanctionné pour des infractions à la LCI et ses dispositions d'exécution, doit être considéré comme récidiviste, d'autre part. Dans ce contexte, le montant de l'amende de CHF 6'000.- respecte le principe de la proportionnalité. Pour le surplus, le recourant ne fait pas état de difficultés pécuniaires particulières l'empêchant de s'acquitter d'un tel montant. 8. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant qui succombe et aucune indemnité ne sera allouée (art. 87 LPA) * * * * *

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