

# **GE\_GERICHTE JTAPI/903/2022 vom 5. September 2022**

GE Cour de justice, 2022-09-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_JTAPI\\_903\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_903_2022)

FR: GE\_GERICHTE JTAPI/903/2022 du 5 septembre 2022

IT: GE\_GERICHTE JTAPI/903/2022 del 5 settembre 2022

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le tribunal connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la LCI (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).

### **E. 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).

### **E. 3**

La recourante a sollicité un transport sur place.

### **E. 4**

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) comprend notamment le droit, pour l'intéressé, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de 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 145 I 167 consid. 4.1 ; 142 II 218 consid. 2.3 ; 140 I 285

- 10/16 - A/909/2022 consid. 6.3.1 et les arrêts cités). Toutefois, ce droit ne peut être exercé que sur les éléments qui sont déterminants pour décider de l'issue du litige. Il est ainsi possible de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque les preuves résultent déjà de constatations versées au dossier ou lorsque le juge parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_576/2021 du 1er avril 2021 consid. 3.1 ; 2C\_946/2020 du 18 février 2021 consid. 3.1 ; 1C\_355/2019 du 29 janvier 2020 consid. 3.1).

### **E. 5**

Par ailleurs, le droit d'être entendu ne comprend pas celui d'être entendu oralement (cf. art. 41 in fine LPA ; ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_668/2020 du 22 janvier 2021 consid. 3.3 ; 2C\_339/2020 du 5 janvier 2021 consid. 4.2.2 ; ATA/672/2021 du 29 juin 2021 consid. 3b), ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_725/2019 du 12 septembre 2019 consid. 4.1 ; 2C\_1004/2018 du 11 juin 2019 consid. 5.2.1 ;

2C\_1125/2018 du 7 janvier 2019 consid. 5.1 ; ATA/672/2021 du 29 juin 2021 consid. 3b), ni à la tenue d'une inspection locale, en l'absence d'une disposition cantonale qui imposerait une telle mesure d'instruction, ce qui n'est pas le cas à Genève (ATF 120 Ib 224 consid. 2b ; 112 Ia 198 consid. 2b ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_243/2013 du 27 septembre 2013 consid. 3.2.1).

#### **E. 6**

En l'espèce, la recourante, qui a eu l'occasion de s'exprimer par écrit à plusieurs reprises durant la procédure, a déjà exposé les motifs à l'appui de son recours. Elle a par ailleurs produit toutes les pièces qu'elle estimait utiles, notamment des photographies de la parcelle prises à différentes périodes, à l'appui de ses allégués. De plus, le dossier comporte tous les éléments nécessaires et suffisants permettant au tribunal de statuer sur le recours, de sorte qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la requête de la recourante tendant à l'organisation d'un transport sur place. Cet acte d'instruction, en soi non obligatoire, n'apparaît pas nécessaire pour trancher le litige, ce d'autant qu'il ne permettrait que de constater l'état de la parcelle à la date du transport sur place.

#### **E. 7**

L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/85/2022 du 1er février 2022 consid. 3a ; ATA/242/2020 du 3 mars 2020 consid. 2a). La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une

- 11/16 - A/909/2022 procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire, dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés. Ainsi, si un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/85/2022 du 1er février 2022 consid. 3a ; ATA/376/2016 du 3 mai 2016 consid. 2b et les références citées).

#### **E. 8**

En l'espèce, l'objet du litige est l'amende de CHF 8'000.- prononcée le 18 février 2022, prise en application de l'art. 137 al. 1 let. c LCI. Cette amende a été infligée au seul motif que la recourante ne s'était pas entièrement soumise à l'ordre donné le 5 novembre 2021. Ce dernier consistait à obliger la recourante à prendre rendez-vous, dans un délai de 30 jours, avec le signataire de cet ordre, afin de réaliser un contrôle in situ et de vérifier ainsi la bonne exécution de l'ordre déjà donné le 1er octobre 2020. Le présent litige consiste donc à déterminer si la recourante a satisfait ou non à ses obligations découlant de l'ordre du 5 novembre 2021 et, en cas d'infraction, à vérifier si l'amende respecte les principes applicables en matière pénale. Partant, le tribunal n'entrera pas en matière sur les développements de la recourante qui excèdent le cadre du litige tel qu'il vient d'être rappelé, soit notamment ceux en lien avec les bâtiments n° 750 et n° 751 qui se trouvent sur la parcelle.

## **E. 9**

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 (art. 131 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).

## **E. 10**

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). Si l'infraction a été commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en commandite, d'une société en nom collectif ou d'une entreprise à raison individuelle, les sanctions sont applicables aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir en son nom, la personne morale, la société ou le propriétaire de l'entreprise

- 12/16 - A/909/2022 individuelle répondant solidairement des amendes. Les sanctions sont applicables directement aux sociétés ou entreprises précitées lorsqu'il n'apparaît pas de prime abord quelles sont les personnes responsables (art. 137 al. 4 LCI). La poursuite et la sanction administrative se prescrivent par sept ans (art. 137 al. 5 LCI).

## **E. 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 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 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 (Blaise KNAPP, *Précis de droit administratif*, 3ème éd., 1991, n. 1721 et les références citées) (ATA/147/2014 du 11 mars 2014).

## **E. 12**

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/422/2020 du 30 avril 2020 ; ATA/440/2019 du 16 avril 2019 ; ATA/313/2017 du 21 mars 2017 ; ATA/263/2016 du 22 mars 2016).

### **E. 13**

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, sous réserve de 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/422/2020 précité ; ATA/440/2019 précité ATA/313/2017 précité).

### **E. 14**

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 recours 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/422/2020 précité ; ATA/440/2019 précité et les références citées).

- 13/16 - A/909/2022 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 ; ATA/319/2017 du 21 mars 2017 consid. 3d).

### **E. 15**

S'agissant de la quotité de l'amende, la jurisprudence de la chambre administrative précise que le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour en fixer le montant. L'autorité de recours ne la censure qu'en cas d'excès. Sont prises en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises dans le respect du principe de proportionnalité (ATA/422/2020 précité ; ATA/440/2019 précité ; ATA/19/2018 du 9 janvier 2018 confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C\_80/2018 du 23 mai 2019 ; ATA/558/2013 du 27 août 2013).

### **E. 16**

Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., se compose des règles d'aptitude - qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé -, de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés - et de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P. 269/2001 du 7 juin 2001 consid. 2c ; ATA/220/2019 du 5 mars 2019 consid. 3e).

### **E. 17**

En l'espèce, suite à l'ordre donné à la recourante le 5 novembre 2021, un rendez-vous sur place a été organisé et a eu lieu le 17 novembre 2021. Bien que le dossier à disposition du tribunal ne contienne aucun procès-verbal ou autre trace documentant ce rendez-vous, son existence n'est pas remise en cause par la recourante, ni le constat qui a alors été effectué au sujet du fait que la parcelle en question n'avait toujours pas été entièrement remise en état. La recourante admet d'ailleurs dans la présente procédure qu'il restait encore à évacuer un tas de palettes et quelques matériaux. La recourante ne démontre en revanche pas, et ne le soutient pas non plus, qu'à la suite du rendez-vous du 17 novembre 2021, elle aurait cherché à organiser, dans le délai de 30 jours imparti par l'ordre du 5 novembre 2021, un nouveau rendez-vous sur place afin d'établir une fois pour toutes la remise en état de la parcelle. La recourante a ainsi clairement contrevenu à l'ordre précis qui lui avait été donné le 5 novembre 2021 et a de la sorte réalisé l'infraction visée par l'art. 137 al. 1 let. c LCI. Dans cette mesure, le fait que la recourante a par la suite adressé un reportage photographique au département, afin de démontrer la bonne exécution

- 14/16 - A/909/2022 de l'ordre de remise en état, n'est d'aucune pertinence par rapport à l'infraction consistant dans le fait de s'être soustrait à l'obligation d'organiser un nouveau contrôle sur place. Le tribunal relèvera d'ailleurs que le fait d'avoir à nouveau envoyé des photographies à l'autorité intimée plutôt que d'organiser ce rendez-vous n'est que la continuation du comportement adopté par la recourante depuis plusieurs années, qui consiste à louvoyer en se fondant sur des photographies imprécises ou incomplètes (comme elle l'a encore fait par le reportage photographique adressé à l'autorité intimée le 21 septembre 2021), ou en insistant, comme dans la présente procédure, sur le soi-disant manque de clarté de l'ordre de remise en état qui aurait, selon elle, également été constaté par le tribunal dans son jugement JTAPI/1 \_\_\_\_\_ du 22 avril 2021, alors qu'au contraire, le tribunal a souligné que les indications transmises à la recourante étaient claires et qu'il appartenait à cette dernière, si elle avait un doute, de se renseigner auprès du département. Au demeurant, le tribunal relève que les photographies prises sous la neige, sur lesquelles se fonde la recourante pour soutenir dans la présente procédure que la remise en état de la parcelle serait désormais achevée, semblent malgré tout montrer l'entreposage de matériaux qui n'ont rien à faire en zone agricole, en particulier s'agissant de divers objets et matériaux se rapportant vraisemblablement à des chantiers.

## **E. 18**

Concernant le montant de l'amende, force est de constater que les précédentes sanctions n'ont pas eu l'effet escompté. Il s'agit en effet de la huitième amende infligée à la recourante depuis le 9 mai 2011 et, en dépit des décisions, des jugements et des sanctions prises à son encontre au cours des dix dernières années, la recourante persiste à se montrer réfractaire à une collaboration pleine et entière. Par ailleurs, comme l'a justement relevé le département, la recourante a disposé d'un important laps de temps de dix ans pour s'exécuter et l'infraction a été commise en zone agricole. Étant donné l'avertissement contenu dans le jugement JTAPI/1 \_\_\_\_\_ du 22 avril 2021, qui qualifiait de clément l'amende de CHF 5'000.- infligée à la recourante le 1er octobre 2020, l'amende de CHF 8'000.- prononcée en l'espèce ne saurait être réduite sans risque que la recourante continue à sous-estimer les obligations auxquelles elle est soumise. Le montant de l'amende devra ainsi être confirmé.

## **E. 19**

Comme déjà exprimé à répétées reprises, il convient d'attirer expressément l'attention de la recourante sur son obligation de collaboration avec l'autorité intimée et sur le fait que les irrégularités qui, au-delà des éléments visés dans la présente cause, subsisteraient encore sur la parcelle, peuvent faire l'objet de nouvelles décisions de remise en état et cas échéant de sanctions.

**E. 20**

Compte tenu de ce qui précède, le recours sera rejeté et la décision litigieuse confirmée.

- 15/16 - A/909/2022

**E. 21**

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), la recourante, qui succombe, est condamnée au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 900.- ; il est couvert par l'avance de frais de même montant 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).

- 16/16 - A/909/2022

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