

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1060/2021 AMENAG

JTAPI/867/2021

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 1^{er} septembre 2021

dans la cause

Monsieur A_____

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE

EN FAIT

1. Selon un rapport de contravention établi le 27 février 2021 par un agent du secteur des gardes de l'environnement du département du territoire (ci-après : DT ou le département), en date du 13 décembre 2020, un véhicule immatriculé 1_____, appartenant à Monsieur A_____, était stationné en zone forestière sur le chemin forestier du Bois-de-Sainte-Marie, à l'angle de la route de Sauverny, sur le territoire de la commune de Versoix.

Un avis de contravention N° _____ a été apposé sur le véhicule invitant le conducteur à s'annoncer dans un délai de 48 heures auprès du service. Personne ne s'étant annoncé, la contravention a été établie au nom du détenteur.

Ce rapport relevait l'existence d'un parking public à proximité.

2. Le parking gratuit du stand de tir de Versoix se trouve à moins de 500 mètres du lieu de l'infraction.
3. Par décision du 17 mars 2021, le secteur des gardes de l'environnement a infligé à M. A_____ une amende de CHF 150.- pour stationnement de véhicule en forêt, hors des emplacements prévus, au croisement du chemin du Bois-de-Sainte-Marie et de la route de Sauverny.
4. Par acte du 22 mars 2021, complété le 31 mars 2021, M. A_____ a interjeté recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) contre la décision précitée, concluant à son annulation, au motif que les indications se trouvant sur place l'avaient induit en erreur. Seule une interdiction de stationner devant un portail était visible. Aucune indication ne signalait l'interdiction de se parquer dans la zone.
5. Dans ses observations du 25 mai 2021, le département du territoire a conclu au rejet du recours.

La loi posait le principe de l'interdiction générale de stationner en forêt. La mise en place de panneaux d'interdiction n'était dès lors pas nécessaire.

Par ailleurs, pour permettre aux véhicules autorisés de circuler sans entrave sur les chemins forestiers barrés par des portails, un panneau d'interdiction était placé devant les portails forestiers. L'existence de ce type de panneaux ne légitimait pas le stationnement en forêt à proximité de celui-ci.

Le fait que des véhicules stationnent régulièrement aux abords des portails forestiers des chemins de Pré-Béroux et de Sainte Marie ne rendait pas pour autant le stationnement autorisé.

Enfin, aucune tolérance n'était pratiquée par les gardes de l'environnement qui verbalisaient systématiquement.

Le département a joint à ses observations un bordereau de pièces, soit notamment le plan de situation avec la localisation du véhicule, le plan du cadastre forestier, le rapport de contravention du 27 février 2021, et la carte de la réserve naturelle de Pré-Béroux.

6. Dans sa réplique du 6 juin 2021, le recourant a réitéré qu'il considérait l'indication du panneau "ne pas stationner devant ce portail" trompeuse car elle laissait penser qu'il n'était pas interdit de stationner ailleurs que devant le portail. De telles pratiques étaient contraires au principe de la bonne foi. Il a conclu une nouvelle fois à l'annulation de l'amende ou, à tout le moins à sa réduction, ainsi qu'à la modification des écriteaux afin de ne plus induire en erreur les usagers.
7. Dans sa duplique du 24 juin 2021, le département a informé le tribunal qu'il n'avait aucun élément à ajouter et a persisté dans les termes et conclusions de sa réponse du 21 mai 2021.

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 forêts du 20 mai 1999 (LForêts - M 5 10) (art. 63 LForêts) (art. 62 al. 1 let. a, 64 al. 1 et 65 al. 1 et al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA-GE - E 5 10).
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. Il n'en résulte toutefois pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble, puisqu'elle ne peut pas faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire (ATA/366/2013 du 11 juin 2013 consid. 3a et la référence citée).

4. Selon l'art. 1 al. 1 de la loi sur les forêts du 20 mai 1999 (LForêts - M 5 10), la présente loi a pour but d'assurer la protection du milieu forestier, notamment en tant que milieu naturel, de conserver leur étendue et de garantir leurs fonctions

protectrice, sociale et économique, ainsi que de promouvoir l'économie forestière et du bois.

5. Selon l'art. 16 al. 1 LForêts, le stationnement de véhicules est proscrit à l'intérieur des forêts, sauf aux emplacements prévus à cet effet. Sur ces emplacements, de telles installations ont un caractère provisoire (art. 16 al. 2 LForêts).
6. Le libre accès n'est garanti en forêts qu'aux piétons (art. 17 al. 1 LForêts).
7. Les seuls véhicules à moteurs qui sont en mesure de circuler dans la forêt et les chemins forestiers, sont les véhicules qui remplissent une activité de gestion ou de surveillance forestière, et ceux nécessaire à l'exploitation agricole (art. 21 al. 1 LForêts).
8. L'art. 61 LForêts prévoit que les gardes assermentés de chaque secteur forestier, les agents de la force publique et tous autres agents ayant mandat de veiller à l'observation de la loi et de son règlement, sont compétents pour prendre toutes dispositions nécessaires afin de prévenir ou faire cesser un acte illicite et pour dresser des procès-verbaux de contravention.
9. Valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 Cst., exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_341/2019 du 24 août 2020 consid. 7.1 ; ATA/86/2021 du 26 janvier 2021).
10. Le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_18/2015 du 22 mai 2015 consid. 3 1). Conformément au principe de la confiance, qui s'applique aux procédures administratives, les décisions, les déclarations et comportements de l'administration doivent recevoir le sens que l'administré pouvait raisonnablement leur attribuer en fonction des circonstances qu'il connaissait ou aurait dû connaître (arrêt du Tribunal fédéral 2P.170/2004 du 14 octobre 2004 in RDAF 2005 I). Le principe de la confiance est toutefois un élément à prendre en considération et non un facteur donnant en tant que tel naissance à un droit (arrêt du Tribunal fédéral du 14 octobre 2004 in RDAF 2005 I 71 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, p. 203 n. 569 et les références citées). La protection de la bonne foi ne s'applique pas si l'intéressé connaissait l'inexactitude de l'indication ou aurait pu la connaître en consultant simplement les dispositions légales pertinentes (ATF 135 III 489 consid. 4.4 ; 134 I 199 consid. 1.3.1 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 203 s. n.

571). Toutefois, il n'est pas interdit, même dans cette situation, à l'autorité de changer sa pratique pour des motifs pertinents. Elle y est même tenue si le droit a changé : mais elle ne peut le faire rétroactivement, ni même sans informer les personnes intéressées de son intention, lorsque l'effet en est la perte d'un droit ou l'irrecevabilité d'un moyen de droit (ATF 133 V 96 consid. 2.1.3.2 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, Vol. 1, Les fondements, 3e éd., 2012, p. 930).

11. Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, une promesse concrète doit avoir été émise à l'égard d'une personne déterminée. Il faut ensuite que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; ATA/437/2020 du 30 avril 2020 ; ATA/1262/2018 du 27 novembre 2018 consid. 4b ; ATA/601/2015 précité consid. 5b ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 2012, p. 922 ss).
12. En l'espèce, un agent assermenté a constaté que le véhicule du recourant était stationné en forêt, ce que le recourant ne conteste pas.

Celui-ci invoque le principe de la protection de la bonne foi, au motif que le panneau mentionnant "ne pas stationner devant ce portail" l'aurait induit en erreur, lui laissant supposer qu'il n'était pas interdit de garer sa voiture ailleurs que devant le portail.

Les conditions de la protection de la bonne foi telles que rappelées plus haut ne sont manifestement pas réunies en l'espèce. D'une part, comme l'a relevé l'autorité intimée, l'interdiction générale de stationner en forêt imposée par la loi (art. 16 al. 1 LForêts) poursuit un but de protection de ce milieu naturel, de sorte que le parcage des véhicules n'est autorisé que sur les parkings dûment signalés par des panneaux "parcage autorisé" (art. 48 de l'ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (OSR - RS 741.21). Or, aucune indication autorisant le stationnement à cet endroit n'a été donnée par une autorité quelle qu'elle soit au recourant. On peine par ailleurs à suivre l'argument de ce dernier concernant le panneau fixé à la barrière, tant il apparaît évident que cette interdiction vise non pas la protection du milieu forestier mais bien plus à assurer l'accès en tout temps sans entrave à ce chemin aux véhicules autorisés (art. 21 LForêts).

Le recourant qui a donc contrevenu à la LForêts en stationnant son véhicule hors des emplacements prévus à cet effet ne peut se prévaloir de la protection du principe de la bonne foi.

Il sera également rappelé ici que le principe de la légalité de l'activité étatique (cf. art. 5 al. 1 Cst.) prévaut sur celui de l'égalité de traitement (ATF 134 IV 44 consid. 2c ; 126 V 390 consid. 6a). En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité de traitement, lorsque la loi est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle l'aurait été faussement, voire pas appliquée du tout dans d'autres cas semblables. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question ; le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 127 II 113 consid. 9 et les références citées ; 127 I 1 consid. 3). Si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, l'autorité de recours présumera qu'elle se conformera au jugement qu'elle aura rendu (cf. ATF 115 Ia 81 consid. 2 et les références citées). 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 123 II 248 consid. 3c ; 115 Ia 81 consid. 2 et les références citées). La jurisprudence a également précisé qu'il était nécessaire que l'autorité n'ait pas respecté la loi, non pas dans un cas isolé, ni même dans plusieurs cas, mais selon une pratique constante (ATF 132 II 485 consid. 8.6). C'est seulement lorsque toutes ces conditions sont remplies que le citoyen est en droit de prétendre, à titre exceptionnel, au bénéfice de l'égalité dans l'illégalité (arrêts du Tribunal fédéral 2C_949/2019 du 11 mai 2020 consid. 6.3 ; 6B_921/2019 du 19 septembre 2019 consid. 1.1).

Les conditions précitées ne sont clairement pas réalisées en l'espèce, rien n'indiquant que l'autorité intimée entende ne « pas respecter la loi selon une pratique constante » au sens de la jurisprudence précitée, laquelle au contraire a souligné qu'elle verbalisait systématiquement les contrevenants, de sorte que le recourant ne saurait bénéficier du principe de l'égalité dans l'illégalité.

Le prononcé d'une sanction est donc fondé dans son principe.

13. Il reste encore à examiner si celui-ci, d'un montant de CHF 150.-, respecte le principe de proportionnalité.
14. Aux termes de l'art. 62 LForêts, celui qui contrevient aux dispositions de la loi et de son règlement sera puni de l'amende jusqu'à CHF 60'000.- (al. 1). La tentative et la complicité sont punissables (al. 2). Un avertissement peut être donné dans les cas mineurs (al. 3).

15. 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. La quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/440/2019 du 16 avril 2019).

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. On doit cependant réserver celles qui concernent exclusivement le juge pénal (ATA/440/2019 précité et les références citées).

Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute. 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 (ATA/440/2019 précité et les références citées).

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 et les références citées).

16. L'amende doit respecter le principe de la proportionnalité garanti par l'art. 5 al. 2 Cst. (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 (ATF 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 140 II 194 consid. 5.8.2 ; 139 I 218 consid. 4.3).

S'agissant de la quotité de l'amende, le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour en fixer le montant. La juridiction de céans 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 la proportionnalité (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).

17. En fixant à CHF 150.- le montant de l'amende, le DT a fait une application plus que mesurée du principe de la proportionnalité et le recourant ne fait pas état de difficultés pécuniaires particulières l'empêchant de s'acquitter d'un tel montant, au demeurant modeste par rapport à la fourchette possible rappelée ci-dessus.

Pour le surplus, il doit être ajouté qu'il n'a pas pu échapper au recourant qui est domicilié dans une commune voisine et qui semble coutumier des lieux que le parking public gratuit, situé à moins de 500 mètres du chemin du Bois-de-Sainte-Marie, lui offrait la possibilité de stationner son véhicule sur une aire autorisée.

Enfin, l'argument du recourant concernant la politique du département en matière de signalisation est exorbitant au présent litige.

18. Mal fondé le recours sera rejeté et l'amende confirmée.
19. 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), le recourant, qui succombe, est condamné au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 350.- ; il est partiellement couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours.

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare recevable le recours interjeté le 22 mars 2021, par Monsieur A_____ contre la décision du département du territoire du 17 mars 2021 ;
2. le rejette ;
3. met à la charge du recourant un émolument de CHF 350.-, lequel est partiellement couvert par l'avance de frais ;
4. 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 : Caroline DEL GAUDIO-SIEGRIST, présidente, Saskia RICHARDET VOLPI et Diane SCHASCA, juges assesseures.

Au nom du Tribunal :

La présidente

Caroline DEL GAUDIO-SIEGRIST

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le

Le greffier