

GE_GERICHTE ATA/1399/2019 vom 17. September 2019

GE Cour de justice, 2019-09-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_1399_2019

FR: GE_GERICHTE ATA/1399/2019 du 17 septembre 2019

IT: GE_GERICHTE ATA/1399/2019 del 17 settembre 2019

Regeste

Résumé: Admission du recours contre l'annulation d'une amende de CHF 1'000.- prononcée au motif que le propriétaire d'un bâtiment ayant fait l'objet de modifications (notamment la création de combles habitables) sans autorisation, n'a pas respecté l'ordre du département de déposer, dans un délai de 30 jours, une demande en autorisation de construire relative à ces modifications aux fins de régularisation. Principe et quotité de l'amende confirmés. L'ordre de déposer une telle demande vise à rétablir une situation conforme au droit, repose sur une base légale et respecte le principe de la proportionnalité. Examen de la légalité dudit ordre admis dans le cadre du présent recours contre l'amende visant à sanctionner le non-respect de cet ordre.

Erwägungen

E. 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 et art. 17 al. 4 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). En effet et contrairement à ce que soutient l'intimé, le recours du département a été formé en temps utile puisqu'il a été mis à la poste en courrier recommandé le dernier jour du délai de recours, soit le 16 mars 2018, ce qui n'est pas contesté. Le fait que ladite autorité l'ait également envoyé par courrier interne à la chambre de céans n'y change rien.

E. 2

mai 2017, et se fonde donc exclusivement sur l'art. 137 al. 1 let. c LCI, contrairement à ce que soutient le département. Le fait que le rapport émis sur les constats précités mentionne l'art. 1 LCI, ne change pas cette conclusion.

E. 3

Il convient à présent d'examiner la question de la légalité de l'infraction à l'origine de l'amende litigieuse, à savoir le non-respect de l'ordre de déposer une demande en autorisation de construire en lien avec les constats susmentionnés.

a. Selon l'art. 137 al. 1 LCI, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant : à la LCI (let. a) ; aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la LCI (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).

b. À teneur de l'art. 1 al. 1 LCI, sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (let. b). L'art. 22 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) prévoit

aussi qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. En vertu l'art. 1 al. 2 LCI, 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.

- 10/15 - A/3525/2017

Aucun travail ne doit être entrepris avant que l'autorisation ait été délivrée. Si les travaux portent sur une démolition, ils ne peuvent commencer avant l'entrée en force de l'autorisation s'y rapportant (art. 1 al. 7 LCI). Le département est l'autorité administrative chargée de veiller au respect de la LCI, notamment en statuant sur les demandes en autorisation de construire (art. 2 al. 1, art. 3 al. 3 LCI) et en prenant le cas échéant les mesures et sanctions administratives (art. 129 ss LCI).

c. En vertu de l'art. 129 LCI, dans les limites des dispositions de l'art. 130 LCI, le département peut ordonner, à l'égard des constructions, des installations ou d'autres choses plusieurs mesures, notamment la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (let. e). Ces mesures peuvent être ordonnées par le département lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires (art. 130 LCI).

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). L'art. 132 al. 1 LCI dispose que 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.

Dans une affaire concernant un ordre de remise en état fondé sur l'art. 129 let. e LCI, le Tribunal fédéral a considéré que cette norme reconnaît une certaine marge d'appréciation à l'autorité dans le choix de la mesure adéquate pour rétablir une situation conforme au droit, dont elle doit faire usage dans le respect des principes de la proportionnalité, de l'égalité de traitement et de la bonne foi, et en tenant compte des divers intérêts publics et privés en présence. C'est ainsi qu'il peut être renoncé à une remise en état des lieux, lorsque la violation est de peu d'importance, lorsque cette mesure n'est pas compatible avec l'intérêt public ou encore lorsque le propriétaire a pu croire de bonne foi qu'il était autorisé à édifier ou à modifier l'ouvrage et que le maintien d'une situation illégale ne se heurte pas à des intérêts publics prépondérants (arrêt du Tribunal fédéral 1C_391/2007 du 18 février 2008 consid. 3). Il en va de même 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 ; ATA/147/2014 du 11 mars 2014 consid. 6a).

d. Les mesures administratives ont pour objet d'imposer des obligations ou de refuser – ou de retirer – des droits à des administrés afin d'obliger ceux-ci à se conformer à des obligations générales ou particulières qui leur incombent en vertu de la loi ou de décisions. Elles se distinguent des mesures d'exécution forcée. De

- 11/15 - A/3525/2017 plus, si elles peuvent avoir un effet sanctionnateur, le but des mesures administratives est d'assurer le respect de la loi et de l'intérêt public poursuivi par celle-ci. Leur prononcé n'exige donc pas une faute de l'administré (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, n. 1197). Ces mesures peuvent consister en une injonction de cesser une activité violant le droit ou de rétablir une situation qui y soit conforme (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 1199).

S'agissant de la base légale d'une mesure administrative, il faut examiner si la mesure ne fait que confirmer à l'administré une obligation qui résulte déjà de la loi ou d'une décision. Dans un tel cas, la mesure n'a pas besoin d'être expressément prévue par la loi : l'habilitation à la prononcer résulte déjà du droit matériel (ATF 123 II 248 consid. 4b ; 111 Ib 213 consid. 6c). En revanche, si la mesure impose une obligation nouvelle à un administré ou si elle comporte une atteinte à ses droits qui n'est pas déjà comprise dans une décision précédente (par exemple la détention en vue d'expulsion, dont le principe n'est pas en lui-même dans la décision d'expulsion), alors une base légale spécifique est nécessaire (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 1200). Par ailleurs, en matière d'exécution, une base légale spécifique ne sera pas nécessaire lorsque l'autorité ordonne le rétablissement d'une situation conforme au droit à un administré qui s'est mis dans l'illégalité, par exemple en exigeant la démolition d'une construction illégale ou la cessation d'une activité interdite (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 1157). C'est le principe de la légalité, considéré sous l'angle de la suprématie de la loi, qui impose à l'autorité de veiller à l'exécution des obligations de droit administratif. Il serait paradoxal que le même principe, sous l'angle de l'exigence de la base légale, pose un obstacle trop important à cette exécution (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 1156).

e. Le principe de la proportionnalité exige que la mesure envisagée soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 142 I 49 consid. 9.1 ; 142 I 76 consid. 3.5.1 ; 140 I 218 consid. 6.7.1 ; 132 I 49 consid. 7.2). Ainsi, l'intérêt public à la bonne application de la loi dans le cas d'espèce doit être mis en balance avec la gravité de l'atteinte que la mesure porte aux intérêts de l'administré. L'absence de bonne foi de celui-ci pourra jouer un rôle dans cette pesée d'intérêts, même si elle ne dispense pas l'autorité de l'opérer (ATF 123 II 248 consid. 4a ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 1201).

f. En l'espèce, la position du TAPI ne peut être suivie. En effet, si certes l'obligation de déposer une requête en autorisation de construire ne figure pas dans la liste des mesures administratives énumérées à l'art. 129 LCI, elle est

- 12/15 - A/3525/2017 clairement ancrée à l'art. 1 al. 1 LCI, en particulier à la let. b de cette disposition vu les éléments constatés par l'inspecteur du département le 2 mai 2017. Il ressort du courrier du 5 mai 2017 y relatif, que le changement d'affectation de bureaux en salon de massage érotique, la création des combles habitables et l'installation d'une palissade en bois ont été effectués sans autorisation. Par ailleurs, ce constat n'est – hormis le changement d'affectation – pas contesté par l'intimé. Ce dernier a en outre, de concert avec les autres propriétaires, déposé, le 4 septembre 2017, une requête en autorisation visant l'aménagement des combles, l'agrandissement de l'escalier des combles et la création d'une palissade amovible en bois. Cette demande a été enregistrée par le département sous

l'intitulé « transformation des combles et changement d'affectation ». Dès lors, au vu des éléments constatés le 2 mai 2017, le département pouvait, en tant qu'autorité chargée du respect de la LCI, prendre des mesures visant à rétablir une situation conforme à cette législation, l'injonction litigieuse permettant d'atteindre ce but.

Le fait que le département commence par ordonner le dépôt d'une requête en autorisation de construire afin de permettre à l'intimé – ainsi qu'aux autres propriétaires – de régulariser la situation, constitue bien une concrétisation du principe de la proportionnalité en lien avec l'art. 129 LCI, notamment avec un éventuel ordre de remise en état fondé sur la let. e de cette disposition vu les changements dépourvus d'autorisation, constatés le 2 mai 2017 sur l'immeuble de l'intimé. Le fait que cette mesure n'ait pas encore été prononcée par le département n'empêche pas ce dernier de procéder progressivement, dans le respect du principe constitutionnel précité, en ordonnant d'abord le dépôt d'une demande en autorisation, étant au surplus précisé qu'une telle démarche devrait en principe résulter d'un acte spontané de toute personne souhaitant procéder aux modifications susmentionnées, vu l'obligation légale figurant à l'art. 1 al. 1 LCI. Par ailleurs et en l'absence d'une telle démarche, l'injonction du département permet aussi de faire collaborer les propriétaires concernés, en raison de leur maîtrise sur l'immeuble, à l'établissement des faits, avant de prononcer une quelconque mesure ou sanction. Dès lors, non seulement l'ordre litigieux repose sur une base légale formelle mais en outre il concrétise le principe de la proportionnalité en offrant la possibilité à l'intimé – et aux autres propriétaires – de régulariser la situation et d'y collaborer. Le caractère contraignant de ladite injonction découle donc de l'art. 1 al. 1 LCI, de sorte que celle-ci est une mesure administrative visant à rétablir une situation conforme à cette disposition et n'a en conséquence pas besoin d'être expressément prévue par la loi.

Par conséquent, le département était en l'espèce fondé à ordonner à l'intimé, sur la base des éléments constatés le 2 mai 2017, le dépôt d'une demande en autorisation de construire afin de lui permettre de tenter de régulariser la situation, étant précisé que, de par sa position de copropriétaire de l'immeuble en cause, il revêt la qualité de perturbateur par situation.

- 13/15 - A/3525/2017

Enfin, en vertu de la jurisprudence cantonale susmentionnée, la légalité de l'ordre litigieux doit certes en principe, sous réserve notamment de la démonstration de l'existence d'un préjudice irréparable, être examinée avec la décision finale portant sur la demande d'autorisation de construire (ATA/360/2017 précité ; ATA/361/2017 précité ; ATA/362/2017 précité ; ATA/1548/2017 précité). Toutefois, cette question doit, en l'espèce, être examinée sous l'angle du bien-fondé de l'infraction à l'origine de l'amende litigieuse, à défaut de quoi deux situations inacceptables se produiraient. En effet, considérer que la légalité de l'ordre litigieux ne pourrait être examinée qu'avec la décision finale reviendrait, d'une part, à empêcher le département de veiller au respect de la LCI, notamment à la mise en œuvre de l'obligation ancrée à l'art. 1 al. 1 LCI, et de sanctionner, comme dans la présente affaire, le non-respect d'une injonction visant le respect de cette obligation, par le prononcé d'une amende à l'égard d'un administré qui tarde ou refuse de s'exécuter spontanément. D'autre part, infliger, dans un tel cas, une amende à un administré pour non-respect d'une telle injonction sans lui permettre de pouvoir faire contrôler la légalité de celle-ci par rapport à son cas particulier est également inadmissible au regard de l'art. 29a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101).

E. 4

Quant à l'amende, il y a lieu, en sus de l'art. 137 al. 1 LCI évoqué plus haut, de relever que 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). L'art. 137 al. 3 LCI prévoit qu'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 des prescriptions susmentionnées 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, non conforme à la réalité. En vertu de l'art. 137 al. 5 LCI, la poursuite et la sanction administrative se prescrivent par sept ans.

En matière d'amendes administratives prévues par les législations cantonales, il est 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 (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 Cst. ; ATA/147/2014 du 11 mars 2014 consid. 9 et les références citées).

En l'espèce, l'intimé s'est vu signifier, par courrier du 23 mai 2017, l'ordre de déposer, dans un délai de trente jours, une demande en autorisation de

- 14/15 - A/3525/2017 construire, après avoir été invité, le 5 mai 2017, à exercer, dans un délai de dix jours, son droit d'être entendu sur la situation constatée par l'inspecteur du département le 2 mai 2017, qui était susceptible de constituer une infraction à l'art. 1 LCI. Cet ordre a été renouvelé par le département dans ses courriers des 1er et 15 juin 2017. Or, le 15 août 2017, soit plus de deux mois après le prononcé de l'ordre litigieux, l'intimé ne s'est pas exécuté. Le fait qu'il ait envisagé cette option dans ses courriers des 26 mai et 12 juin 2017, puis qu'il ait annoncé, dans son courrier du 23 juin 2017, avoir fait appel à un architecte, n'y changent rien. Au contraire, cela démontre que l'intéressé refusait d'exécuter l'ordre du département malgré les changements dépourvus d'autorisation, constatés le 2 mai 2017 sur sa propriété. Par ailleurs et contrairement à l'avis de l'intimé, le délai de trente jours apparaîtrait, au regard des circonstances du présent cas, adéquat. Par conséquent, en infligeant le 15 août 2017 à l'intimé une amende pour non-respect dudit ordre sur la base de l'art. 137 al. 1 let. c LCI, le département a, à juste titre, sanctionné un comportement fautif de l'intéressé qui persistait à ignorer l'obligation ancrée à l'art. 1 al. 1 LCI. L'amende est ainsi fondée quant à son principe.

Sous l'angle de sa quotité, l'amende litigieuse ne prête pas le flanc à la critique, vu son faible montant (soit CHF 1'000.-), l'attitude de l'intimé et les modifications d'une importance certaine effectuées sur sa propriété sans autorisation, en particulier la création de combles habitables.

E. 5

Au vu de ce qui précède, le recours du département doit être admis, le jugement querellé annulé et l'amende litigieuse de CHF 1'000.- infligée à l'intimé confirmée.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.-, portant sur la procédure devant le TAPI et devant la chambre de céans, sera mis à la charge de M. A_____ (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

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