

GE_GERICHTE ATA/292/2022 vom 22. März 2022

GE Cour de justice, 2022-03-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_292_2022

FR: GE_GERICHTE ATA/292/2022 du 22 mars 2022

IT: GE_GERICHTE ATA/292/2022 del 22 marzo 2022

Erwägungen

E. 12

septembre 1985 - LPA - E 5 10).

- 9/15 - A/2844/2020 2)

La recourante s'est vu infliger une amende administrative de CHF 150'000.- réduite par le TAPI à CHF 100'000.- en raison de violations des dispositions de la LDTR.

Cette loi a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants ainsi que le caractère actuel de cet habitat, en apportant notamment des restrictions aux transformations et au changement d'affectation des maisons d'habitation (art. 1 LDTR). Les transformations ou rénovations, au sens de l'art. 3 LDTR, ne sont ainsi autorisées, selon l'art. 9 LDTR, qu'en présence d'un intérêt public ou général, compte tenu notamment des besoins prépondérants de la population. Selon la jurisprudence, cette politique procède d'un intérêt public important (ATF 113 Ia 126 consid. 7a ; 111 Ia 23 consid. 3a et les arrêts cités).

Conformément aux art. 10 ss LDTR, le département fixe, comme condition de l'autorisation de construire, le montant maximum des loyers des logements après travaux. 3) a. Celui qui contrevient aux dispositions de la LDTR est passible des mesures et des sanctions administratives prévues par les art. 129 à 139 LCI, et des peines plus élevées prévues par le code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0 ; art. 44 al. 1 LDTR).

b. 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) et aux ordres donnés par le département dans les limites de la LCI 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 des prescriptions susmentionnées par cupidité, les cas de récidive et l'établissement, par le mandataire professionnellement qualifié, d'une attestation, au sens de l'art. 7 LCI, non conforme à la réalité (art. 137 al. 3 LCI).

Le montant maximum de l'amende a été modifié le 1er septembre 2010 et porté de CHF 60'000.- à CHF 150'000.-. 4) a. 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/440/2019 du 16 avril 2019 ; ATA/19/2018 du 9 janvier 2018).

- 10/15 - A/2844/2020

b. 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 (ATA/440/2019 précité ; ATA/19/2018 précité). 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 (ATA/19/2018 précité).

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/19/2018 précité).

c. Le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer la quotité de l'amende. La chambre de ceans ne le censure qu'en cas d'excès ou d'abus. Sont pris en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises dans le respect du principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101 ; ATA/440/2019 précité ; ATA/945/2018 du 18 septembre 2018 ; ATA/19/2018 précité). 5) a. L'obligation de respecter le montant des loyers maximaux fixés dans l'autorisation de construire est imposée en priorité au propriétaire de l'immeuble soumis à la LDTR, si bien qu'il lui incombe de prendre toutes les mesures utiles pour éviter un dépassement de ces loyers (Alain Maunoir, La nouvelle LDTR au regard de la jurisprudence, in: RDAF 1996 p. 328; La jurisprudence du Tribunal administratif genevois et du Tribunal fédéral concernant la législation cantonale genevoise en matière de démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, in: Office fédéral des questions conjoncturelles, Aspects juridiques relatifs à la rénovation de l'habitat - Spécificités romandes, 1996, p. 65, et les arrêts cantonaux cités). Le propriétaire de l'immeuble a donc une obligation juridique d'agir, de sorte qu'il peut réaliser une infraction à la LDTR s'il n'empêche pas l'infraction commise ou ordonnée par un tiers, alors qu'on pouvait l'attendre de lui (ATF 115 Ia 406 consid. 4c et les références).

b. Doivent être notamment prises en compte au titre de circonstances aggravantes, le fait d'avoir agi par cupidité, la récidive, la profession de l'auteur de l'infraction ainsi que le nombre élevé ou la proportion importante des appartements ou immeubles concernés par la violation de la LDTR. Au titre de

- 11/15 - A/2844/2020 circonstances atténuantes, doivent être prises en compte notamment l'absence de volonté délictuelle, une violation de la LDTR sur un appartement ou un immeuble isolé seulement, le fait qu'une réaffectation en logement soit aisée (Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, La LDTR : Démolition, transformation, rénovation, changement d'affectation et aliénation : immeubles de logement et appartements : loi genevoise et panorama des autres lois cantonales, 2014, p. 490-491 et les jurisprudences citées). La doctrine cite ainsi parmi les exemples de circonstances aggravantes, outre celles

mentionnées par la loi, le nombre élevé ou la proportion importante des appartements ou immeubles concernés par la violation de la LDTR ainsi que le montant élevé du trop-perçu de loyer touché (ibid. p. 490).

Il doit être tenu compte de la capacité financière de la personne sanctionnée (ATA/806/2005 du 29 novembre 2005 consid. 3d).

c. Il ressort de la jurisprudence cantonale que le montant maximum de l'amende, de CHF 60'000.- en vigueur jusqu'au 1er septembre 2010, a été infligé à un administrateur de sociétés immobilières pour avoir loué après des travaux non autorisés des appartements à des loyers bien plus élevés que ceux bloqués par le département dans les autorisations rétroactives (ATA/195/2005 du 5 avril 2005 confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 11P.309/2005 du 1er novembre 2005).

Le maximum a aussi été infligé à un propriétaire ayant loué des appartements de plusieurs de ses immeubles à des loyers plus élevés que les loyers fixés dans les autorisations de construire afin d'obtenir un gain illicite de plusieurs centaines de milliers de francs, ayant agi intentionnellement et par cupidité, étant en outre multirécidiviste, ayant enfin tenu des propos mensongers et exercé des pressions à l'égard des locataires et ayant antidaté des contrats de bail rectifiés (ATA/195/2005 du 5 avril 2005 confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 11P.309/2005 du 1er novembre 2005).

Un quart du montant maximum, soit CHF 15'000.-, a été infligé à un propriétaire ayant transformé, sans autorisation, des chambres en appartement et ayant perçu des loyers supérieurs à ceux finalement autorisés (ATA/567/2005 du

E. 16

août 2005 consid. 30).

Dans un litige plus récent, l'objet porté devant la chambre administrative s'est limité à la question de savoir s'il convenait de faire obligation au bailleur d'établir et de communiquer à la locataire un nouvel avis de fixation du loyer initial. L'obligation faite au bailleur de rembourser le trop-perçu à la locataire concernée, réduite par le TAPI de CHF 40'662.- à CHF 20'862.-, ainsi que le montant de l'amende infligée, diminuée de CHF 8'100.- à CHF 5'000.-, n'étaient plus litigieux, compte tenu de l'absence de recours du DT sur ces points (ATA/1343/2020 du 22 décembre 2020).

- 12/15 - A/2844/2020

Enfin, dans un arrêt du 23 février 2021, la chambre administrative a confirmé une amende de CHF 225'000.- infligée au recourant ; les quatre sociétés recourantes dont ce dernier était administrateur président en répondant solidairement, pour infractions à la LDTR à la suite de quatre arrêts, confirmés par le Tribunal fédéral. Le but des opérations montées par le recourant consistait à éluder l'examen visant à la protection du parc locatif et donc à violer l'art. 39 al. 1 LDTR. L'amende pouvait aller jusqu'à CHF 225'000.- compte tenu du concours d'infractions. La faute était très lourde et relevait d'un mépris total du but de la loi et des intérêts publics protégés. La solidarité entre les quatre entreprises était toutefois réduite proportionnellement au nombre d'appartements concernés leur appartenant. 6)

En l'espèce, la recourante conteste la circonstance aggravante de la cupidité et se prévaut des nombreux dons qu'elle effectue chaque année à des œuvres caritatives.

a. La recourante ne conteste pas l'existence de travaux, l'absence d'autorisation et par voie de conséquence la fixation de loyers sans l'approbation, pourtant nécessaire, de l'État. L'utilisation qu'a faite la recourante des loyers indûment encaissés est sans incidence sur le fait qu'elle ait voulu ou à tout le moins accepté de percevoir des montants indus. En l'absence de tout lien entre l'infraction et l'utilisation du produit de celle-ci, l'argument de la recourante sera écarté. La circonstance aggravante de la cupidité est en conséquence établie même si la recourante a par la suite fait donation des montants encaissés.

b. Il sera encore observé que la recourante a versé à la procédure une liasse de pièces, sous numéro 21, devant le TAPI pour attester de ses différents versements. Certaines pièces sont produites plusieurs fois. Certaines sont à nouveau produites devant la chambre de céans. Plusieurs n'attestent nullement d'un versement, s'agissant seulement d'une facture avec la mention manuscrite « payé ».

La majorité des versements plus importants est effectuée en faveur de la SA de la recourante. Cette dernière prouve ses versements au moyen d'attestations de dons. CHF 60'000.-, comptabilisés par la recourante au titre de ses dons personnels, lesquels apparaissent avoir été versés à la maison E_____ par la SA. 7)

La recourante conteste qu'une récidive puisse être retenue à son encontre. Sans nier avoir fait l'objet de deux amendes, elle allègue que les bases légales n'étant pas similaires, car fondées sur la LCI, elles ne peuvent pas être considérées comme des antécédents.

Or, la LDTR renvoie expressément aux mesures et sanctions prévues par la LCI. De même, la décision querellée évoquait tant l'art. 44 LDTR que les art. 129 et ss LCI. De surcroît, il s'agit dans tous les cas de travaux effectués sans

- 13/15 - A/2844/2020 autorisation, certains étant, en sus de la LCI, soumis aussi à la LDTR et aux autres conséquences prévues par la loi, telles que la restitution de loyers perçus en trop.

La recourante ayant deux antécédents au moment du prononcé de la décision dont est recours, le DT était fondé à retenir la circonstance aggravante de la récidive. 8)

La recourante conteste la gravité de la faute.

La faute est objectivement lourde. Le résultat de la faute a été le paiement par plus de treize locataires de loyers indus pendant plusieurs années. Ce résultat était voulu par la recourante, qui ne s'est à tout le moins jamais questionnée sur l'assujettissement des travaux de son immeuble à la LDTR, ni d'ailleurs à la LCI. Le mode opératoire est objectivement grave puisqu'il consiste à mettre les autorités devant le fait accompli avec l'éventualité que celles-ci ne découvrent que tardivement, voire pas, les infractions. Les mobiles de la recourante consistent dans l'appât du gain et un mépris du respect des dispositions légales applicables dans le canton en matière de constructions. Ceci est d'autant plus grave qu'elle est propriétaire de plusieurs immeubles et se doit, à ce titre, d'être bien informée et respectueuse de ses obligations et des contraintes légales.

L'autorité intimée était fondée à retenir la gravité de l'acte et de la faute. 9)

La recourante conteste la quotité de la sanction.

Il est établi que les circonstances aggravantes de la cupidité, de la récidive et de la gravité de la faute ont été à juste titre retenues par le DT.

La recourante ne conteste pas que l'infraction concerne quinze appartements, le DT ayant reconnu que l'amende était prescrite pour deux d'entre eux. Elle ne conteste pas non plus avoir été sanctionnée à deux reprises, la première fois d'une amende à hauteur de CHF 1'000.- et la seconde de CHF 3'000.-. Ces infractions ne portaient que sur un seul logement.

Il apparaît dès lors conforme à la jurisprudence qu'une nouvelle série d'infractions soit sévèrement sanctionnée, les précédentes amendes n'ayant pas eu l'effet escompté sur la recourante, qui a persisté à violer la loi, cette fois-ci à beaucoup plus large échelle, compte tenu de la durée (trois ans), du nombre d'appartements concernés et partant de la répétition des agissements, et a commis de la sorte une faute lourde.

Au vu des circonstances aggravantes que sont la cupidité, les antécédents, et la gravité de la faute, ainsi que du nombre de cas concernés, la quotité globale de l'amende, soit CHF 100'000.-, apparaît d'autant plus proportionnée qu'elle correspond à moins de la moitié des montants indûment encaissés.

- 14/15 - A/2844/2020

Le département doit par ailleurs veiller à détourner un propriétaire ayant déjà commis des infractions d'en commettre de nouvelles. À ce titre, le montant de l'amende est apte à atteindre ce but, apparaît nécessaire pour que la recourante se conforme dorénavant au respect de la LDTR et est proportionné au sens étroit afin de garantir le but de la LDTR, soit notamment des restrictions à la transformation des maisons d'habitation, l'encouragement à des travaux d'entretien et de rénovation raisonnables et proportionnés, tout en assurant la protection des locataires (art. 1 al. 2 let. a et b LDTR).

Enfin, la recourante ne donne aucune indication sur sa situation financière et ne prétend pas que le montant de l'amende ne serait pas compatible avec celle-ci.

Dès lors que les juridictions de recours ne modifient le montant de l'amende qu'en cas de violation de la loi ou d'abus du pouvoir d'appréciation, compte tenu du large pouvoir d'appréciation laissé à l'autorité intimée, l'amende telle que réduite par le TAPI à CHF 100'000.- sera confirmée tant dans son principe que dans son montant et le recours sera rejeté. 10) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et 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.