

GE_GERICHTE A/3152/2023 vom 17. Dezember 2024

GE Cour de justice, 2024-12-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_3152_2023

FR: GE_GERICHTE A/3152/2023 du 17 décembre 2024

IT: GE_GERICHTE A/3152/2023 del 17 dicembre 2024

Erwägungen

E. 3

Le requérant critique un formalisme excessif de la part du TAPI, qui ne pouvait pas juger cette conclusion irrecevable alors que le DT s'était trompé dans la qualification de la décision querellée et par voie de conséquence dans le délai de recours.

E. 3.1

Le formalisme excessif, prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst., est réalisé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 135 I 6 consid. 2.1 ; 134 II 244 consid. 2.4.2).

E. 3.2

Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA).

E. 3.3

Le mémoire de réplique ne peut contenir qu'une argumentation de fait et de droit complémentaire, destinée à répondre aux arguments nouveaux développés dans le mémoire de réponse. Il ne peut en principe pas être utilisé afin de présenter de nouvelles conclusions ou de nouveaux griefs qui auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours (arrêt du Tribunal fédéral 1C_130/2015 du 20 janvier 2016 consid. 2.2 in SJ 2016 I 358 ; ATA/1190/2022 du 29 novembre 2022 consid. 2b). Partant, des conclusions nouvelles prises au stade de la réplique sont irrecevables (ATA/1221/2021 du 16 novembre 2021 consid. 3a ; ATA/434/2021 du 20 avril 2021 consid. 1b).

E. 3.4

L'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune. La jonction n'est toutefois pas ordonnée si la première procédure est en état d'être jugée alors que la ou les autres viennent d'être introduites (art. 70 LPA).

E. 3.5

En l'espèce, la demande de prolongation de l'AGC a été formulée, la première fois, par le requérant dans le cadre de sa réplique du 12 janvier 2024 dans la cause A/3152/2023 portant sur l'interdiction d'habiter. Quand bien même le département s'est trompé sur l'indication du délai de recours, la décision du 15 septembre 2023 a fait l'objet d'un recours le 28 septembre 2023, d'une demande notamment de suspension le 19 octobre 2023, puis d'un complément au recours le 20 novembre 2023. Même à retenir un délai de recours de 30 jours, celui-ci serait arrivé à échéance le 18 octobre 2023. Formulées dans la réplique du

12 janvier 2024 pour la première fois, les conclusions en prolongation de l'AGC sont en conséquence tardives et donc, comme l'a retenu à juste titre le TAPI, irrecevables. Cette conclusion est conforme tant à la loi qu'à la jurisprudence constante de la chambre de céans et ne relève d'aucun formalisme excessif. Pour le surplus, l'indication erronée des voies de droit n'a entraîné aucun préjudice pour le recourant (art. 47 LPA), qui a contesté la décision en temps utile devant le TAPI. Enfin, la jonction ordonnée par le TAPI en application de l'art. 70 LPA ne permet pas de suppléer à l'irrecevabilité de conclusions déposées hors délai. Le grief sera écarté.

E. 4

Le recourant se plaint d'une violation de l'art. 137 LCI.

E. 4.1

Selon l'art. 137 LCI, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant à la LCI, à ses règlements d'application, ainsi qu'aux ordres du département (art. 137 al. 1 LCI). 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 ou les cas de récidive (art. 137 al. 3 LCI).

E. 4.2

Selon la jurisprudence constante, 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/870/2023 du 22 août 2023 consid. 9.2 ; ATA/174/2023 du 28 février 2023 consid. 2.1.3 et les références citées).

E. 4.3

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 du 16 avril 2019 et les références citées). Il est ainsi en particulier nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût■ce sous la forme d'une simple négligence (ATA/559/2021 du 25 mai 2021 consid. 7d ; ATA/13/2020 du 7 janvier 2020 consid. 7c). L'autorité qui prononce une mesure administrative ayant le caractère d'une sanction doit faire application des règles contenues aux art. 47 ss CP (principes applicables à la fixation de la peine). La culpabilité doit être évaluée en fonction de tous les éléments objectifs pertinents, qui ont trait à l'acte lui-même, à savoir notamment la gravité de la lésion, le caractère répréhensible de l'acte et son mode d'exécution. Du point de vue subjectif, sont pris en compte l'intensité de la volonté délictuelle, ainsi que les motivations et les buts de l'auteur. À ces composantes de la culpabilité, il faut ajouter les facteurs liés à l'auteur lui-même, à savoir les antécédents (judiciaires et non judiciaires), la réputation, la situation personnelle (état de santé, âge, obligations familiales, situation professionnelle, risque de récidive, etc.), la vulnérabilité face à la peine, de même que le comportement après l'acte et au cours de la procédure (ATF

141 IV 61 consid. 6.1.1 ; 136 IV 55 ; 134 IV 17 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 6B_28/2016 du 10 octobre 2016 consid. 5.1 ; 6B_1276/2015 du 29 juin 2016 consid. 2.1 ; ATA/559/2021 du 25 mai 2021 consid. 7e) et ses capacités financières (ATA/719/2012 du 30 octobre 2012 consid. 20 et les références citées).

E. 4.4

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 et n'est censuré qu'en cas d'excès. Sont pris en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises dans le respect du principe de la proportionnalité (ATA/702/2023 du 27 juin 2023 consid. 6.1 ; ATA/19/2018 du 9 janvier 2018 consid. 9d confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_80/2018 du 23 mai 2019). En outre, l'administration doit faire preuve de sévérité, afin d'assurer le respect de la loi (ATA/559/2021 du 25 mai 2021 consid. 7d ; ATA/147/2021 du 9 février 2021 consid. 4d et e ; ATA/403/2019 du 9 avril 2019 consid. 7c). L'autorité ne viole le droit en fixant la peine que si elle sort du cadre légal, si elle se fonde sur des critères étrangers à l'art. 47 CP, si elle omet de prendre en considération des éléments d'appréciation prévus par cette disposition ou, enfin, si la peine qu'elle prononce est exagérément sévère ou clémente au point de constituer un abus du pouvoir d'appréciation (ATF 136 IV 55 consid. 5.6 ; 135 IV 130 consid. 5.3.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 6B_28/2016 du 10 octobre 2016 consid. 5.1 ; 6B_1276/2015 du 29 juin 2016 consid. 2.1). Doivent être notamment prises en compte au titre de circonstances aggravantes la qualité de mandataire professionnellement qualifié ainsi que celle de professionnel de l'immobilier (arrêt du Tribunal fédéral 1C_209/2020 du 16 octobre 2020 consid. 2.3.2 ; ATA/706/2022 du 5 juillet 2022 consid. 5 et les références citées, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_468/2022 du 21 avril 2023), le fait de mettre l'autorité devant le fait accompli (ATA/174/2023 précité consid. 2.2.1 et les références citées), le fait d'avoir agi par cupidité, la récidive ainsi que le nombre élevé ou la proportion importante des appartements ou immeubles concernés par la violation. Au titre de circonstances atténuantes, doit être prise en compte notamment l'absence de volonté délictuelle. Il doit être tenu compte de la capacité financière de la personne sanctionnée (ATA/174/2023 précité consid. 2.1.9 et les références citées). Si les antécédents constituent une circonstance aggravante, l'absence d'antécédents est une circonstance neutre qui n'a pas l'effet de minorer la sanction (ATA/174/2023 précité consid. 2.2.2)

E. 4.5

Selon l'art. 7 LCI, les constructions ou installations neuves ou modifiées, destinées à l'habitation (let. a) ne peuvent être occupées ou utilisées à un titre quelconque avant le dépôt au département d'un dossier de plans conformes à l'exécution et d'une attestation de conformité établie par un mandataire professionnellement qualifié, cas échéant le requérant, dans les cas prévus par les art. 2 al. 3 2 e phr. et 6 (art. 7 al. 1 LCI). L'attestation certifie que les constructions ou installations sont conformes à l'autorisation de construire, aux conditions de celle-ci, ainsi qu'aux lois et règlements applicables au moment d'entrée en force de l'autorisation de construire (al. 2).

E. 4.6

Dans le cas présent, il résulte des considérations qui précèdent que le recourant a commis le manquement reproché, à savoir qu'il n'a pas donné suite dans l'ultime délai qui lui avait été fixé au 31 juillet 2022 à l'ordre de remise en état et à la production de l'AGC pour la

lucarne. Ce comportement, que le recourant ne conteste pas, qui constitue une faute, passible d'une amende administrative. Celle-ci est donc fondée dans son principe.

E. 5

Le recourant conteste la quotité de l'amende.

E. 5.1

La jurisprudence de la chambre de céans précise que le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour en fixer le montant. La chambre administrative ne la 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 la proportionnalité (ATA/159/2021 du 9 février 2021 consid. 8a et les arrêts cités).

E. 5.2

Par arrêt du 27 avril 2021, la chambre administrative a notamment rejeté un recours contre une décision de refus d'autorisation de construire, un ordre de remise en état et le prononcé d'une amende de CHF 8'000.- concernant une piscine, un pool-house construits sans autorisation en zone agricole et un jacuzzi sis en zone constructible (ATA/463/2021). Dans un arrêt du 7 janvier 2020, la chambre de céans a confirmé une amende de CHF 20'000.-, dans le contexte d'une deuxième récidive du recourant (amende de CHF 2'000.- et de CHF 10'000.-) qui n'avait toujours pas respecté l'ordre de remise en état du terrain. Son comportement démontrait une certaine obstination à ne pas respecter les ordres du département depuis plus de trois ans. Une amende d'un montant plus important semblait apte à atteindre le but recherché et proportionnée à la faute (ATA/13/2020 du 7 janvier 2020, consid. 9). Dans un arrêt du 2 octobre 2018, la chambre de céans a confirmé le montant de l'amende, réduit par le TAPI de CHF 20'000.- à CHF 10'000.-, et a refusé une réduction supplémentaire. Le recourant avait oublié ses autres manquements (absence d'AGC, travaux sans autorisation, notamment l'aménagement du talus en limite de parcelle, l'engazonnement continu de deux dalles de la toiture du parking et le raccordement des canalisations du chantier au réseau) ; le montant de CHF 10'000.- était faible par rapport au montant maximum de CHF 150'000.-. Il fallait aussi tenir compte du comportement du recourant et de l'importance des prescriptions des droits du voisin et de sécurité ; le recourant avait méconnu les règles régissant la protection de l'eau et de l'environnement (ATA/1030/2018 du 2 octobre 2018, consid. 9e et 10). Dans un arrêt du 29 août 2017, la chambre de céans a réduit de CHF 10'000.- à CHF 4'000.- l'amende infligée à un propriétaire qui avait attendu plus de quatre ans avant de déposer une requête en autorisation de construire pour changement d'affectation en lien avec l'exploitation d'un salon de prostitution en zone de développement industriel et artisanal (ATA/1231/2017 du 29 août 2017, consid. 23). Dans un arrêt du 4 octobre 2016 concernant des travaux de rénovation et de modification de la surface d'un bâtiment en zone agricole, le TAPI a réduit l'amende de CHF 30'000.- à CHF 20'000.- et la chambre de céans a confirmé ce montant. Elle a notamment tenu compte de l'absence de bonne foi de la partie recourante, car cette dernière n'avait informé le département qu'après une dénonciation et que les avis d'ouverture de chantiers et les autorisations de construire par procédure accélérée (APA) pour des travaux mineurs visaient à induire le département en erreur sur la réalité des travaux exécutés (ATA/829/2016 du 4 octobre 2016, consid. 16). Dans un arrêt du 28 juin 2016 concernant le comblement d'un mur de soutènement effectué sans autorisation, la chambre de céans a confirmé une amende de CHF 5'000.- (ATA/558/2016 du 28 juin 2016,

consid. 5). Dans un arrêt du 12 avril 2016 concernant des constructions érigées sans autorisation sur une parcelle sise en zone agricole et en partie en zone d'assolement, la faute du recourant a été qualifiée de grave en raison de la récidive et du nombre de constructions non autorisées. Le montant de l'amende de CHF 20'000.- a été confirmé sur le principe ; la réduction à CHF 12'000.- ne résultait que de la situation financière du recourant (ATA/303/2016 du 12 avril 2016, consid. 10e).

E. 5.3

Le recourant soutient que l'amende ne devrait sanctionner que le non-respect de l'ordre de remise en état et non la construction, déjà sanctionnée. Cette argumentation apparaît contestable dès lors que le département n'a appris l'existence de la lucarne que le 29 août 2022. La mise en conformité avec les plans visés ne varietur ainsi que l'amende prononcée le 22 octobre 2015 ne tenaient dès lors pas compte de cet élément. Toutefois, même à le suivre, cet élément serait sans incidence sur l'issue de la présente procédure, le montant de l'amende, tel que diminué par le TAPI, apparaissant clément. Il n'est pas contesté que la lucarne, de type « chien assis », de taille importante au vu des photos, a été construite sans autorisation il y a plus de dix ans. Elle n'a jamais été annoncée au département jusqu'au 29 août 2022, date à laquelle le mandataire du propriétaire l'a mentionnée au DT. Le fait que la lucarne litigieuse soit nécessaire, pour des questions de luminosité notamment, est sans pertinence à ce stade du litige, la régularisation de la construction ayant été refusée par décision du département du 23 août 2023. À ce titre, le recourant ne peut se plaindre que le TAPI n'a pas tenu compte des circonstances de la décision du 23 août 2023 à savoir de manquements de son architecte. De jurisprudence constante, les actes du représentant sont opposables au représenté comme les siens propres ; ce principe vaut également en droit public (arrêt du Tribunal fédéral 2C_280/2013 du 6 avril 2013 ; ATA/224/2020 du 25 février 2020 consid. 3). Le montant de l'amende, tel que diminué par le TAPI à CHF 7'000.-, se situe sur le bas de la fourchette autorisée par la loi, à savoir dans le cas présent un plafond de CHF 150'000.-. Il représente en effet moins de 5% du montant maximal. La faute du recourant n'est pas légère. Il savait, ou à tout le moins devait savoir, que la lucarne litigieuse n'étant pas autorisée au moment où il a entrepris les travaux. Il devait se conformer à un ordre de remise en état, ce qu'il n'a pas fait, ne donnant pas suite à la décision du 9 juillet 2020, laquelle relevait qu'il ne s'était pas conformé aux ordres des 22 octobre 2015 et 18 février 2019. Il n'a pas non plus donné suite à l'arrêt de la chambre de céans du 2 novembre 2021 confirmant la décision du 9 juillet 2020. Il n'a de même pas donné suite à l'ordre qui lui a été imparti le 17 janvier 2022, lui fixant un ultime délai à la mi-août 2022, confirmé par le chef du département. Le montant de l'amende est apte à atteindre le but d'intérêt public poursuivi, soit le respect des règles établies en matière d'aménagement du territoire et des constructions. Il est nécessaire, car il n'y a pas de sanction moins incisive permettant d'atteindre le même but. S'agissant de la proportionnalité au sens étroit, l'intérêt public est important. Il l'est d'autant plus que la construction se situe en zone agricole, soit hors zone à bâtir, où les règles de construction sont extrêmement strictes. L'intérêt du recourant à limiter le montant de l'amende est important. Il sera toutefois relevé qu'il a déjà fait l'objet de trois amendes, respectivement de CHF 1'500.- le 18 février 2019, en lien avec l'autorisation complémentaire pour la transformation d'aménagements extérieurs divers, CHF 2'000.- le 9 juillet 2020, en raison de son refus de se conformer aux mesures ordonnées les 22 octobre 2015 et 18 février 2019 et surtout CHF 10'000.-, ramenée à 6'000.- par le TAPI, selon jugement du 19 juillet 2016, pour avoir entrepris les travaux en lien avec l'autorisation de construire principale alors que

l'instruction de la demande était en cours. Toutes ces amendes ont trait soit à des travaux effectués sans autorisation, soit à des non respects d'ordre de remise en état. Il s'agit d'infractions de même nature. Il peut dès lors être tenu compte de l'existence d'antécédents. Le recourant ne peut être suivi lorsqu'il se limite à critiquer que le montant de CHF 7'000.- représentait plus du double du montant de la précédente amende de CHF 2'000.-, sans replacer celle-ci dans son contexte. L'écoulement de plus de quatre années supplémentaires, pour une lucarne datant de plus de douze ans, annoncée tardivement par le MPQ, il n'y a que deux ans, fonde une augmentation importante du montant de l'amende. Un montant doublant cette dernière amende, apparaît à tout le moins justifié. Ce montant doit de surcroît être revu à la hausse compte tenu des circonstances aggravantes que sont la récidive à deux reprises et surtout la zone concernée. Le TAPI a retenu que la situation financière de l'intéressé était difficile, le recourant plaidant même son indigence. Force est toutefois de constater que celle-ci ne ressort pas du dossier. Seules quelques pièces ont été produites à l'instar d'un extrait d'un compte E_____ au 13 décembre 2023, d'un compte courant auprès de F_____, évoquant une hypothèque et présentant un solde négatif de CHF 490'000.-. Les deux arrangements de paiement en dix acomptes, à compter de juillet 2023, pour un total de CHF 393.- avec les Services industriels de Genève, ceux avec l'administration fiscale cantonale pour l'impôt fédéral direct 2019 à hauteur de CHF 213.- et de CHF 300.- pour l'impôt cantonal et communal pour un solde total de CHF 1'757.-, ainsi que les acomptes de CHF 150.- pour des cotisations personnelles auprès de l'office cantonal des assurances sociales pour l'année 2023, ne sont que des indices. L'intéressé n'a notamment pas produit de documents fiscaux permettant d'avoir une vision globale de sa situation, à l'instar de bordereaux des dernières années, ni de relevés de comptes bancaires permettant d'attester, sur une période significative, de l'évolution de ses revenus et fortune. De même, seul un contrat de courtage pour la vente du bien immobilier valable deux mois à compter du 13 décembre 2023 est produit. Il n'est pas allégué qu'il aurait été renouvelé ni même qu'il n'aurait donné aucun résultat concret qui permettrait, selon les dires de l'intéressé, d'assainir sa situation financière. Dans ces conditions, il ne peut pas être tenu compte d'une situation financière difficile du recourant. L'argument selon lequel le recourant se verra infliger une double peine au motif qu'une amende se cumulerait avec des frais de remise en état du bâtiment est téméraire. Les montants ont des finalités différentes. Si l'amende se veut punitive, les frais de remise en état ne sont imputables qu'au comportement adopté par le recourant. Le suivre reviendrait à s'interdire de sanctionner des comportements illégaux. Il sera rappelé que 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. 4 ; ATA/1304/2020 du 15 décembre 2020 consid. 10a et les références citées). En conséquence, le montant de l'amende à hauteur de CHF 7'000.- est conforme au droit et ne relève d'aucun abus du large pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée. Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté.

E. 6

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *