

GE_GERICHTE A/358/2023 vom 9. Juli 2024

GE Cour de justice, 2024-07-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_358_2023

FR: GE_GERICHTE A/358/2023 du 9 juillet 2024

IT: GE_GERICHTE A/358/2023 del 9 luglio 2024

Regeste

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DROIT PUBLIC DES
CONSTRUCTIONS;CONSTRUCTION ET INSTALLATION;TRAVAUX DE
CONSTRUCTION;TRAVAUX SOUMIS À AUTORISATION;PERMIS DE
CONSTRUIRE;DÉCISION D'EXÉCUTION;REMISE EN L'ÉTAT;CONSTRUCTION
PROVISOIRE;AMENDE;SANCTION

ADMINISTRATIVE;PERTURBATEUR;DÉCISION INCIDENTE | Rejet d'un recours contre un jugement du TAPI déclarant irrecevable le recours déposé contre une décision du département du territoire adressée au propriétaire d'un hôtel-restaurant lui ordonnant de déposer une demande d'autorisation de construire pour régulariser une situation concernant des infractions constatées lors d'une visite sur place. S'agissant d'une décision incidente, le recourant n'a pas établi que les hypothèses prévues pour qu'un recours puisse être déclaré recevable étaient remplies. En l'absence de permis d'occuper, l'utilisation des chambres restait illégale même si par la suite le département a sursis à l'exécution de l'interdiction d'utilisation des locaux pour éviter l'évacuation de 42 réfugiés jusqu'à ce qu'une solution de relogement soit effective. L'amende prononcée pour violation de cette interdiction confirmée. Interdiction d'utilisation des locaux sis en sous-sol à des fins d'habitation. Même raisonnement concernant une utilisation provisoire, autorisée par le département et pour l'amende prononcée. | Cst.9; Cst.36.al3; LCI.7.al4; LCI.137; RCI.38.al1.lete; LPA.57.lete

Erwägungen

E. 3

Le recourant conclu à la constatation de la nullité de la décision du 14 octobre 2022 et des décisions subséquentes fondées sur celle-ci au motif qu'elles n'ont pas été notifiées au perturbateur apte à exécuter l'ordre.

E. 3.1

Selon un principe général, la nullité d'un acte commis en violation de la loi doit résulter ou bien d'une disposition légale expresse, ou bien du sens et du but de la norme en question (ATF 122 I 97 consid. 3a ; 119 II 147 consid. 4a et les références). En d'autres termes, il n'y a lieu d'admettre la nullité, hormis les cas expressément prévus par la loi, qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire (ATF 138 III 49 consid. 4.4.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_160/2017 du 3 octobre 2017 consid. 5.1 ; ATA/547/2021 du 9 juillet 2021 consid. 6a et les références). Ainsi, d'après la jurisprudence, la nullité d'une décision n'est admise que si le vice dont elle est entachée est particulièrement grave, est manifeste ou du moins facilement décelable et si, en outre, la constatation de la nullité ne met pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares

exceptions la nullité d'une décision ; en revanche, de graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (ATF 144 IV 362 consid. 1.4.3 ; 139 II 243 consid. 11.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_171/2020 du 6 avril 2021 consid. 1.4.2).

E. 3.2

De jurisprudence constante, les mesures nécessaires à éliminer une situation contraire au droit doivent être dirigées contre le perturbateur (ATA/432/2022 du 26 avril 2022 consid. 2c ; ATA/1304/2020 du 15 décembre 2020 consid. 8c), à savoir celui qui a occasionné un dommage ou un danger par lui-même ou par le comportement d'un tiers relevant de sa responsabilité (perturbateur par comportement), mais aussi celui qui exerce sur l'objet qui a provoqué une telle situation un pouvoir de fait ou de droit (perturbateur par situation ; ATF 122 II 65 consid. 6a et les références cités). Le perturbateur par situation correspond avant tout au propriétaire, mais il peut également s'agir du locataire, le critère déterminant étant le pouvoir de disposition, qui permet à celui qui le détient de maintenir la chose dans un état conforme à la réglementation en vigueur (ATF 114 Ib 44 consid. 2c/aa ; ATA/1299/2020 du 15 décembre 2020 consid. 7e). L'autorité peut adresser l'ordre de rétablir un état conforme au droit aux perturbateurs par comportement et par situation, jouissant d'une certaine marge d'appréciation dans le choix de la personne à laquelle incombera l'obligation d'éliminer la perturbation (ATF 107 Ia 19 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_650/2018 du 22 mai 2019 consid. 4.1.3). Face à une pluralité de perturbateurs, l'autorité doit agir envers celui ou ceux qui sont le plus en mesure de rétablir une situation conforme au droit, lorsque la mesure de police vise ce but. Cela peut impliquer, suivant les circonstances, une prise en compte cumulative de tous les perturbateurs, une action prioritaire envers le perturbateur par comportement, ou une action envers le perturbateur par situation, s'il est davantage en mesure de faire cesser le trouble de l'ordre public. L'autorité dispose d'une plus grande marge de manœuvre lorsque le rétablissement d'une situation conforme au droit peut prendre un certain temps que lorsqu'il est urgent, ce qui implique de s'adresser au perturbateur qui est le premier à même d'agir (ATF 107 Ia 19 consid. 2b et les références citées ; ATA/1299/2020 précité consid. 7e ; Thierry TANQUEREL, Précis de droit administratif, 2e éd., 2018, n. 563).

E. 3.3

En l'espèce, la situation ne peut être qualifiée d'urgente, notamment parce que le département a sursis à l'exécution des décisions d'interdiction d'utilisation des locaux à certaines conditions prises les 6 février et 5 mai 2023. Par conséquent, la marge d'appréciation de l'autorité intimée est entière et elle pouvait s'adresser au propriétaire qui avait loué les locaux, alors qu'il ne disposait pas de permis d'occuper pour ceux-ci, afin d'éliminer la perturbation, face à une pluralité de perturbateurs. De plus, la décision du 14 octobre 2022 prise à l'encontre du recourant, qui faisait suite à une visite sur place en sa présence, constitue un ordre d'interdiction d'utilisation des chambres en sous-sol, lequel n'a pas été contesté et est donc entré en force. En sa qualité de propriétaire, le recourant est responsable de l'utilisation conforme au droit de son bâtiment et peut donc être tenu d'éliminer les irrégularités en tant que perturbateur par situation même si l'exploitant est quant à lui perturbateur par comportement. En conséquence, au vu de la marge d'appréciation laissée au département, le grief doit être écarté.

E. 4

Le recourant conteste la décision d'interdiction d'utilisation des locaux sis dans les étages du 23 décembre 2022 au motif qu'elle serait disproportionnée et contraire à la bonne foi en raison de la décision du 6 février 2023 de surseoir à l'exécution de l'interdiction.

E. 4.1

Selon l'art. 7 al. 4 LCI, nul ne peut, sans y avoir été autorisé par le département, occuper, faire occuper ou utiliser à un titre quelconque des constructions ou installations neuves ou modifiées ouvertes à un large public. Sont notamment considérées comme constructions ou installations ouvertes à un large public, au sens de l'art. 7 al. 4 LCI, les hôtels de vingt lits et plus (art. 38 al. 1 let. e RCI). Le permis d'occuper ou d'utiliser n'est délivré que si les locaux satisfont aux conditions prévues par les lois et règlements (let. a), la construction est conforme aux plans approuvés et aux conditions fixées dans l'autorisation de construire (let. b), les travaux extérieurs et intérieurs de la construction sont achevés (let. c) (art. 38 al. 3 RCI). L'objectif du permis d'occuper est de vérifier que les travaux sont suffisamment achevés pour garantir la sécurité et la santé des habitants, qu'ils sont conformes aux plans approuvés ainsi qu'aux conditions posées dans le permis de construire et non pas de vérifier une nouvelle fois si les dispositions réglementaires sont respectées ; cet examen a déjà eu lieu lors de l'octroi du permis de construire, au terme d'une procédure dûment mise en œuvre, qui a créé un droit subjectif en faveur du requérant et qui ne saurait être remis en cause dans le cadre d'un recours contre le permis d'habiter, sinon par le biais d'une révocation du permis de construire délivré initialement (RDAF 2012, p. 215, arrêt n. 103). Si lors de l'examen final de la construction, l'autorité constate que certains éléments n'ont pas été autorisés, elle devrait immédiatement initier une procédure de régularisation par l'octroi d'une autorisation complémentaire subséquente ou au travers d'un ordre de remise en état partielle. En effet, elle ne saurait se contenter de tolérer un projet différent en alléguant que les éventuelles divergences seront traitées par le biais de la procédure du permis d'habiter. Le contrôle prévu dans le droit genevois porte sur le respect non seulement des exigences inscrites dans le permis de construire, mais aussi des règles matérielles de la construction, notamment sous l'angle de la sécurité et de la salubrité pour les locaux des constructions ouvertes à un large public (Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit du territoire, de l'énergie et de l'environnement/le permis d'habiter : un acte « déclaratif » vis-à-vis du permis de construire ; in Le droit public en mouvement, mélange en l'honneur du Professeur Etienne POLTIER ; 2020, p. 1080 et 1087).

E. 4.2

Lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la LCI, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires, le département peut ordonner la suspension des travaux, l'évacuation, le retrait du permis d'occupation, l'interdiction d'utiliser ou d'exploiter, la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (art. 129 et 130 LCI).

E. 4.3

En l'espèce, il n'est pas contesté qu'aucun permis d'occuper n'a été délivré pour les étages du bâtiment. Seul un permis provisoire a été délivré pour le restaurant situé au rez-de-chaussée et ses dépendances, soit les locaux du sous-sol, par décision du 12 janvier 2015. Le recourant ne pouvait ignorer ces faits. En conséquence, le département était en principe fondé à prononcer une mesure d'interdiction d'utilisation.

E. 5

Le recourant estime toutefois que cette décision serait disproportionnée. Le PCTN ayant autorisé l'exploitation des locaux, la décision d'interdiction lui créerait un dommage financier important. En outre, la décision ne serait pas apte à atteindre le but voulu, puisque son exécution avait été suspendue par décision du 6 février 2023, et violait le principe de la bonne foi.

E. 5.1

Le principe de proportionnalité, garanti par l'art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), 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 140 I 218 consid. 6.7.1 ; 136 IV 97 consid. 5.2.2).

E. 5.2

Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, 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 143 V 95 consid. 3.6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 5.1 ; ATA/386/2023 du 18 avril 2023 consid. 6a ; Luc GONIN, Droit constitutionnel suisse, 2021, p. 624 n. 2023). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 5.1 ; ATA/386/2023 du 18 avril 2023 consid. 6a ; Jacques DUBEY, in Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], Commentaire romand de la Constitution fédérale. Préambule - art. 80 Cst, 2021, p. 381 ss n. 81 ss ad art. 9 Cst. ; Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. 2, 4 e éd., 2021, p. 645 n. 1297 ss ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2 e éd., 2018, p. 206 ss n. 578 ss).

E. 5.3

Dans son raisonnement, le recourant omet de tenir compte du fait que l'autorisation de surseoir à l'interdiction n'est que provisoire, s'agissant d'une autorisation d'utilisation à titre précaire, et qu'elle ne suspend que les effets de la décision du 23 décembre 2022 sans en remettre en cause le principe. En outre, la situation exceptionnelle liée aux conséquences de l'arrivée de réfugiés suite à la guerre en Ukraine est postérieure à la situation illégale, soit l'absence de permis d'occuper, ayant fondé la décision d'interdiction. S'agissant du principe de la bonne foi, le recourant fonde son grief sur l'autorisation délivrée par le

PCTN, laquelle réserve toutefois expressément les autres autorisations nécessaires dont celle de l'OAC. Le grief sera donc écarté.

E. 6

Le recourant conteste les amendes. L'exécution des décisions sur lesquelles elles se fondent serait impossible et l'intérêt public s'y opposerait.

E. 6.1

Aux termes de l'art. 137 LCI, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant à la LCI, aux règlements et aux arrêtés édictés en vertu de ladite loi, ainsi qu'aux ordres donnés par le département dans les limites de la LCI et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci (al. 1). 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 (al. 2). 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 LCI, non conforme à la réalité (al. 3). La poursuite et la sanction administrative se prescrivent par 7 ans (al. 5).

E. 6.2

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/142/2023 du 14 février 2023 consid. 8a ; ATA/131/2023 du 7 février 2023 consid. 5c ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3 e éd., 2011, p. 160 n. 1.4.5.5 ; plus nuancé : Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2 e éd., 2018, p. 413 n. 1211).

E. 6.3

En vertu de l'art. 1 al. 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 les juridictions pénales (notamment les art. 34 ss, 42 ss, 56 ss, 74 ss et 106 al. 1 et 2 CP ; ATA/131/2023 du 7 février 2023 consid. 5d ; ATA/894/2022 du 6 septembre 2022 consid. 8f).

E. 6.4

Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (ATA/142/2023 du 14 février 2023 consid. 8a ; ATA/1253/2022 du 13 décembre 2022 consid. 3b ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8 e éd., 2020, p. 343 n. 1493).

E. 6.5

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 chambre administrative ne la censure qu'en cas d'excès ou d'abus (

ATA/131/2023 du 7 février 2023 consid. 5d ; ATA/1253/2022 du 13 décembre 2022 consid. 3b).

E. 6.6

L'autorité prend en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises, dans le respect du principe de proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst. ; ATA/894/2022 du 6 septembre 2022 consid. 8g ; ATA/668/2022 du 28 juin 2022 consid. 7e).

E. 6.7

La jurisprudence de la chambre de ceans précise que le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer le montant de l'amende. La chambre administrative ne le censure qu'en cas d'excès ou d'abus. Sont prises 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. 6.8

En l'espèce, le litige porte sur le bien-fondé de deux amendes prononcées les 23 décembre 2022 et 24 mars 2023.

E. 6.8.1

La première amende de CHF 500.- a été prononcée pour plusieurs motifs. Aucun permis d'occuper n'avait été délivré, hormis un permis provisoire concernant le rez-de-chaussée et le sous-sol mais le recourant avait mis l'ensemble des locaux à disposition d'un exploitant, lequel avait mis en location vingt chambres au lieu des quatorze figurant sur l'attestation du recourant. Le constat fait le 13 octobre 2022 de locaux au sous-sol affectés à du logement et l'ordre d'interdiction prononcé le lendemain n'avait pas été suivi d'effet, le recourant n'ayant pas apporté la preuve du respect de l'interdiction d'utilisation du sous-sol à des fins d'habitation dans le délai fixé. La faute du recourant dans les violations des ordres donnés et des prescriptions légales n'est pas contestable. L'argumentation qu'il développe en lien avec les décisions prises ultérieurement par l'autorité ne modifie pas le fait que l'amende reste fondée dans son principe. Sous l'angle de la quotité, le montant de l'amende n'est pas contesté par la recourante et il ne prête pas le flanc à la critique vu son faible montant.

E. 6.8.2

La seconde amende, de CHF 1'000.-, a été prononcée le 24 mars 2023, au motif qu'aucun élément attestant du respect de l'interdiction d'utiliser le sous-sol à des fins d'habitation n'avait été produit. Elle tient compte de l'attitude du recourant à ne pas vouloir se conformer à l'ordre donné le 14 octobre 2022. Comme vu ci-dessus, le recourant doit être tenu responsable de cette utilisation illégale en sa qualité de propriétaire. En outre, il n'a pas contesté l'ordre du 14 octobre 2022 et celui-ci n'était pas nul, comme vu ci-dessus. Lors du prononcé de l'amende, le département n'avait par ailleurs pas encore étendu aux locaux du sous-sol, sous conditions, la tolérance précédemment octroyée pour ceux des étages. La quotité de l'amende n'est pas contestée en tant que telle et, compte tenu du fait qu'elle sanctionne une récidive et qu'elle reste située sur le bas de la fourchette prévue par la loi, elle doit être confirmée. En tous points infondé, le recours sera rejeté.

E. 7

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA) et il ne lui sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA). * * * *

*

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