

## **GE\_GERICHTE A/4146/2006 vom 29. Juli 2008**

GE Cour de justice, 2008-07-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_4146\\_2006](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_4146_2006)

FR: GE\_GERICHTE A/4146/2006 du 29 juillet 2008

IT: GE\_GERICHTE A/4146/2006 del 29 luglio 2008

### **Regeste**

; CONSTRUCTION ET INSTALLATION ; LOGEMENT ; RÉNOVATION D'IMMEUBLE ; TRAVAUX SOUMIS À AUTORISATION ; AMENDE ; PRINCIPE DE LA BONNE FOI | Confirmation d'une amende administrative de CHF 5'000.- prononcée à l'encontre de la propriétaire d'un immeuble d'habitation gravement délabré, celle-ci n'ayant pas déposé dans les délais imposés par le DCTI une requête en autorisation de construire en vue de rénover le bâtiment. Amende également justifiée par le fait que la recourante avait déjà entrepris certains travaux de rénovation soumis à la LDTR, sans autorisation. La propriétaire ne saurait de bonne foi prétendre avoir cru que les travaux déjà entrepris étaient des travaux d'entretien non soumis à la LDTR, alors qu'elle avait expressément admis qu'une autorisation était nécessaire dans un courrier adressé au DCTI. | Cst.9 ; LCI.1.al1.letb ; LCI.137.al1 ; LDTR.3.al1.letd ; LDTR.3.al2 ; LDTR.9 ; LDTR.44.al1

### **Erwägungen**

#### **E. 42**

Le 17 mars 2008, la recourante a persisté dans ses allégations concernant la promesse faite par le DCTI lors de l'entrevue du 12 décembre 2005. Le dépôt du recours avait pour seul but de préserver ses droits, ce qui avait par ailleurs été relevé lors de l'entrevue précitée, un représentant du DCTI ayant déclaré qu'un recours contre l'amende du 14 novembre 2005 n'était pas nécessaire.

#### **E. 43**

Sur quoi, la cause a été gardée à juger. EN DROIT 1. Le recours, interjeté en temps utile devant une autorité incompétente, a été transmis à juste titre par la CCRC au tribunal de céans. Il est ainsi recevable, le Tribunal administratif étant compétent pour statuer en instance unique contre les sanctions relatives à des travaux entrepris sans autorisation (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 er let. a et 64 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; art. 45 al. 2 LDTR ; art. 150 LCI). 2. Il convient en premier lieu de déterminer si les travaux constatés par le DCTI le 9 novembre 2005 constituaient des transformations soumises à autorisation, ce que la recourante conteste. a. La LDTR a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants ainsi que le caractère actuel de l'habitat dans les zones visées expressément par la loi (art. 1 al. 1 er LDTR). La loi prévoit notamment à cet effet, et tout en assurant la protection des locataires et des propriétaires d'appartements, des restrictions à la démolition, à la transformation et au changement d'affectation des maisons d'habitation (art. 1 al. 2 let. a LDTR). Une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation de tout ou partie d'une maison d'habitation (article 9 alinéa 1 er LDTR). b. Selon l'article 3 alinéa 1 er lettre d et alinéa 2 LDTR, sont qualifiés de transformation les travaux qui ont pour objet la rénovation,

c'est-à-dire la remise en état, même partielle, de tout ou partie d'une maison d'habitation, en améliorant le confort existant sans modifier la distribution des logements, sous réserve qu'il ne s'agisse pas de travaux d'entretien. Ces derniers, non assujettis à la LDTR, sont les travaux courants faisant partie des frais d'exploitation ordinaires d'une maison d'habitation. Les travaux raisonnables d'entretien régulier ne sont pas considérés comme travaux de transformation, pour autant qu'ils n'engendrent pas une amélioration du confort existant ( ATA/522/2004 du 8 juin 2004). c. Il ressort des travaux législatifs ayant précédé la modification de cette disposition légale, adoptée en 1999, que le Grand Conseil désirait, pour tracer une limite précise entre travaux soumis et non soumis à la loi, que soient pris en compte le coût de ces derniers et leur incidence sur les loyers, comme prévu par la jurisprudence (MGC 1999 9/11 p. 1076). La minorité du Grand Conseil avait proposé une autre teneur pour l'article 3 alinéa 2 LDTR, précisant que les travaux d'entretien qui ne devaient intervenir qu'à une échéance lointaine, tels notamment la remise à neuf d'un appartement au changement de locataire, n'étaient pas assujettis à la LDTR (MGC 1999 9/11 page 1166). Lors du deuxième débat concernant ce projet de modification de la LDTR, de très nombreux amendements ont été soumis au Grand Conseil par la minorité, notamment celui de préciser, à l'article 3, alinéa 1 er lettre d LDTR, que devaient être considérés comme travaux de rénovation ceux dont le coût total engendrait une augmentation de loyer de plus de 20% (MGC 1999 9/11 p. 1211). Cet amendement a été refusé, tout comme celui visant à préciser que la remise à neuf d'un appartement au changement de locataire n'était pas assujettie à la loi (MGC 1999 10/11 p. 1415 ; ATA/522/2004 du 8 juin 2004). 3. De jurisprudence constante ( ATA/358/2008 du 1 er juillet 2008 et références citées), il est admis, s'agissant de la distinction entre travaux d'entretien et de rénovation (ou de transformation) consacrée à l'article 3 LDTR, de tenir un raisonnement en deux temps, à savoir : - d'abord en examinant si, de par leur nature les travaux en cause relèvent de l'entretien ou, au contraire, consistent en des travaux de rénovation. En prolongement de cette distinction, la jurisprudence a admis que des travaux d'entretien sont susceptibles d'aboutir à une rénovation ou à une transformation soumises à la LDTR, lorsque n'ayant pas été exécutés périodiquement ou par rotation tout au long de l'existence de l'immeuble, ou encore parce qu'ils n'ont pas été exécutés du tout pendant de nombreuses années, leur accumulation, même en tenant compte d'une exécution rationnelle commandant un regroupement, leur confère une incidence propre à engendrer un changement de standing de l'immeuble (A. MAUNOIR, la nouvelle LDTR au regard de la jurisprudence, in RDAF 1996 p. 314 et la jurisprudence citée) ; - ensuite, en s'attachant à l'ampleur et, partant, au coût desdits travaux et à leur répercussion sur le montant du loyer, dès lors qu'il pourrait en résulter un changement d'affectation qualitatif sur les logements, ces derniers ne répondant plus aux besoins prépondérants la population ( ATA/365/2001 du 29 mai 2001 ; ATA/261/2001 du 24 avril 2001 et les références citées). 4. En application de ces principes, le Tribunal administratif a notamment considéré comme relevant de l'entretien l'installation de nouveaux sanitaires, l'agencement des cuisines, la mise en conformité de l'installation électrique, la pose de nouveaux revêtements des sols et des parois, ainsi que des travaux de peinture et de serrurerie ( ATA/162/2003 du 25 mai 2003 ; ATA/365/2001 et ATA/261/2001 et références citées). Il avait toutefois précisé dans un arrêt antérieur, qu'il convenait de tenir compte également des circonstances dans lesquelles les travaux étaient accomplis et notamment de leur accumulation en raison d'un défaut d'entretien courant des bâtiments concernés ( ATA/688/2002 du 12 novembre 2002 ; ATA/34/1998 du 27 janvier 1998). In casu, les travaux qui ont fait l'objet du rapport

d'enquête du 10 novembre 2005 portaient sur la rénovation de la façade et de la toiture, ainsi que sur la remise à neuf des installations électriques. Pris isolément, ces ouvrages auraient pu être considérés comme de simples travaux d'entretien, mais tel n'est pas le cas en l'espèce, ces éléments s'inscrivant dans le cadre de la rénovation complète d'un immeuble gravement dégradé, démontrant que les travaux d'entretien avaient été pendant longtemps différés. Par ailleurs, la valeur estimée par M. L. \_\_\_\_\_ de l'ensemble des travaux, soit CHF 755'095.-, est révélatrice de leur importance. Il découle de ce qui précède que les travaux litigieux doivent être considérés comme des travaux de transformation soumis à autorisation selon les article 9 LDTR et 1 alinéa 1 er lettre b LCI. 5. La recourante conteste l'amende du 14 novembre 2005 tant dans son principe que dans son montant. Est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 60'000.- tout contrevenant à la LCI ou la LDTR et aux ordres donnés par le département en vertu de ces lois (art. 44 al. 1 er LDTR ; art. 137 al. 1 er LCI). Le montant de l'amende est de CHF 20'000.- au plus si les travaux étaient conformes aux prescriptions légales (art. 137 al. 2 LCI). En l'espèce, la recourante a violé l'article 9 alinéa 1 er LDTR en entreprenant des travaux sans autorisation, mais aussi en contrevenant à l'ordre du DCTI du 26 avril 2005 de déposer dans un délai de trois mois, prolongé par la suite au 30 septembre 2005, une requête en autorisation de construire. La question de savoir si les travaux entrepris étaient autorisables peut demeurer ouverte, la seconde infraction retenue permettant à elle seule d'infliger une amende d'un montant maximum de CHF 60'000.-. Reste à examiner la quotité de l'amende. 6. a. Les amendes administratives sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des amendes ordinaires pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut au demeurant aussi exister ( ATA/813/2001 du 4 décembre 2001 ; P. MOOR, Droit administratif : Les actes et leur contrôle, tome 2, Berne 2002, pp. 139-141 ; P. NOLL et S. TRECHSEL, Schweizerisches Strafrecht : allgemeine Voraussetzungen der Strafbarkeit, AT I, 6ème édition, Zurich 2004, p. 37). C'est dire que la quotité de la peine administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal ( ATA/360/2006 du 27 juin 2006 ; ATA/813/2001 précité). En vertu de l'article 1 er de la loi pénale genevoise du 20 septembre 1941 (LPG - E 4 05), il y a en effet lieu de faire application des dispositions générales contenues dans le Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0). b. La question de savoir si le tribunal de céans doit appliquer les anciennes ou les nouvelles dispositions de la partie générale du CP entrées en vigueur le 1 er janvier 2007 peut demeurer ouverte. En effet, les nouveaux articles 47 à 51 CP, traitant de la fixation de la peine, reprennent simplement les principes de l'ancienne partie générale et codifient la jurisprudence élaborée par le Tribunal fédéral ( ATA/144/2008 du 1 er avril 2008 ; R. MAHAIM, La nouvelle partie générale du Code pénal suisse, Berne 2006, p. 233). c. La punissabilité du contrevenant exige que celui-ci ait commis une faute (ATF 101 Ib 33 consid. 3 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.531/2002 du 27 mars 2003 ; ATA/168/2004 du 25 février 2004 ; P. MOOR, op. cit., n. 1.4.5.), fût-ce sous la forme d'une simple négligence. La sanction doit respecter le principe de la proportionnalité ( ATA/168/2004 déjà cité ; P. du 5 août 1997). Matériellement, malgré l'aspect de répression individuelle qu'une mesure peut prendre, l'administration doit non seulement veiller au respect du droit par ceux qui en tirent avantage, mais aussi particulièrement lorsque la violation est grave, manifester sa vigilance par la sévérité de la sanction qu'elle prononce (ATF 111 Ib 213 ; 103 Ib 126 ; 100 Ia 36 ; P. MOOR, op. cit., p. 118 n. 1.4.3.1.). Quand bien même le principe de la proportionnalité doit être respecté et l'amende administrative doit être mesurée d'après les circonstances du cas, la sévérité s'impose pour détourner le

contrevenant et stimuler le respect de la loi dans l'intérêt de la collectivité (ATF 100 Ia 36).

d. Selon la jurisprudence, l'autorité qui prononce une amende administrative dispose d'un large pouvoir d'appréciation ; ce n'est qu'en cas d'excès que le Tribunal administratif la censure (ATA/61/2005 du 1<sup>er</sup> février 2005 et les références citées). Le département prend en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises dans le respect du principe de proportionnalité (Mémorial des séances du Grand Conseil, 1985 III p. 4275). En l'espèce, la violation de la décision du 26 avril 2005 et du délai accordé au 30 septembre 2005 pour déposer la demande d'autorisation de construire n'a jamais été justifiée par la recourante. Celle-ci a tout au plus expliqué qu'elle souhaitait faire des travaux plus larges, notamment en sous-sol, et installer un ascenseur. Ces motifs n'excusent en aucune manière le retard accumulé, d'autant moins qu'un tel comportement tendant à profiter de la situation pour requérir d'autres transformations a eu pour effet de différer le dépôt de la demande, retardant encore l'octroi de l'autorisation de construire visant à réhabiliter un immeuble particulièrement insalubre faute d'entretien régulier par ses propriétaires successifs. Le tribunal de céans retiendra par conséquent qu'une négligence grave est à ce titre imputable à la recourante.

7. S'agissant des travaux entrepris sans autorisation, la recourante se prévaut de sa bonne foi, l'entrepreneur ayant reçu la confirmation orale d'un collaborateur de la police des constructions qu'il s'agissait de travaux d'entretien non soumis à autorisation. Découlant directement de l'article 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101) 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 (ATF 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités ; ATF 124 II 265 consid. 4a p. 269-270). Selon la jurisprudence établie sur la base de l'article 4 aCst., applicable au regard de l'article 9 Cst., 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 faite à l'égard d'une personne déterminée. L'autorité doit avoir agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence. Il faut 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 celui-ci pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas été modifiée depuis le moment où la promesse a été faite (ATF 121 II 473 consid. 2c p. 479 ; ATF 121 V 65 consid. 2a p. 66 ss. ; ATF 117 Ia 285 consid. 2b et références citées ; ATF 117 Ia 302 , consid. 4e publié in JdT 1993 I p. 415 ; Arrêt du Tribunal fédéral 4A.9/1999 du 18 avril 2000, consid. 3a).

8. La recourante perd de vue qu'elle a elle-même expressément admis, dans son courrier du 21 juillet 2005, que les travaux en toiture nécessitaient une autorisation de construire. Elle a malgré cela engagé l'entreprise Alves pour rénover les façades et la toiture tout en sachant assurément qu'une autorisation était nécessaire, ce qui a été implicitement confirmé par l'octroi par le DCTI d'une prolongation de délai en vue du dépôt de la requête tant attendue. En outre, il ressort du courrier du 22 novembre 2005 de l'entrepreneur à T\_\_\_\_\_ S.A. que celui-ci a seulement expliqué par téléphone les détails des travaux projetés. Il n'est donc pas établi qu'il aurait rendu attentif le collaborateur de la police des constructions sur le contexte particulier dans lequel le bâtiment se trouvait. La recourante ne saurait par conséquent se prévaloir du principe de la bonne foi. Ces travaux de rénovation de la toiture et des façades constituent une violation fautive de la loi, de même que la remise à neuf des installations électriques, le caractère fautif de cette dernière intervention n'ayant par ailleurs pas été contesté par la recourante.

9. Au vu de ce qui

précède, une amende administrative de CHF 5'000.- sanctionnant à la fois le non-respect d'un ordre donné par le département et la réalisation de travaux non autorisés n'est en aucune manière disproportionnée. Enfin, la recourante n'allègue pas être dans l'incapacité de s'acquitter d'un tel montant 10. La recourante invoque enfin le principe de la bonne foi en raison d'une promesse du département selon laquelle l'amende litigieuse serait annulée en cas de dépôt de la requête en autorisation de construire. La question de savoir si l'intimé a effectivement promis une annulation plutôt qu'une réduction de l'amende peut demeurer ouverte. En effet, il résulte du courrier du département du 14 décembre 2005, faisant suite à cette entretien, que la requête en autorisation de construire devait être déposée "dès que possible". Cette exigence n'a pas été remplie par la recourante, la demande ayant été soumise le 25 janvier 2007 seulement, soit treize mois plus tard, pour les raisons discutables déjà mentionnées précédemment. Par conséquent, même si la promesse du département portait sur une annulation de l'amende, l'existence d'une telle pratique ayant au demeurant été contestée par l'intimé, la recourante n'aurait en tout état pas satisfait aux exigences posées par ce dernier. 11. Au vu des éléments qui précèdent, le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 3'000.- sera mis à la charge de la recourante. Vu l'issue du litige, il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 LPA).

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