

GE_GERICHTE JTAPI/1136/2023 vom 18. Oktober 2023

GE Cour de justice, 2023-10-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_1136_2023

FR: GE_GERICHTE JTAPI/1136/2023 du 18 octobre 2023

IT: GE_GERICHTE JTAPI/1136/2023 del 18 ottobre 2023

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).

- 9/15 - A/330/2023

E. 2

Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des art. 60 et 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

E. 3

Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisée en l'espèce. Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_712/2020 du 21 juillet 2021 consid. 4.3 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, n. 515 p. 179).

E. 4

Saisi d'un recours, le tribunal applique le droit d'office et s'il ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, il n'est lié ni par les motifs invoqués par celles-ci (art. 69 al. 1 LPA), ni par leur argumentation juridique (ATA/84/2022 du 1er février 2022 consid. 3).

E. 5

Le requérant prétend que son droit d'être entendu aurait été violé, le département n'ayant pas suffisamment motivé la décision litigieuse.

E. 6

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) comprend, classiquement, le droit, pour l'intéressé, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit

prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 149 I 91 consid. 3.2 ; 145 I 167 consid. 4.1 ; 142 II 218 consid. 2.3). Ce droit implique également pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (ATF 146 II 335 consid. 5.1). L'art. 46 al. 1 LPA fait ainsi obligation aux autorités administratives de rendre des décisions motivées. Selon une jurisprudence constante, le droit d'être entendu implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision afin que le destinataire puisse la comprendre, l'attaquer utilement s'il y a lieu et afin que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. L'autorité doit ainsi mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé

- 10/15 - A/330/2023 puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêt du Tribunal fédéral 6B_468/2022 du 12 janvier 2023 consid. 1.1). L'autorité peut passer sous silence ce qui, sans arbitraire, lui paraît à l'évidence non établi ou sans pertinence. Il n'y a ainsi violation du droit d'être entendu que si elle ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 129 I 232 consid. 3.2). La réparation d'un vice de procédure en instance de recours et, notamment, du droit d'être entendu, n'est possible que lorsque l'autorité dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; 142 II 218 consid. 2.8.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_240/2017 du 11 décembre 2018 consid. 3.2). Elle dépend toutefois de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception. Elle peut cependant se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1). En outre, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/802/2020 du 25 août 2020 consid. 4c et les références cités).

E. 7

En l'espèce, la décision litigieuse est claire. Elle mentionne en effet les bases légales applicables et énonce le motif pour lequel le département a infligé l'amende et les éléments ayant conduit à fixer le montant à CHF 10'000.-. Au demeurant, la simple lecture du recours suffit à démontrer que le recourant a saisi le sens et la portée de la décision, ce qui lui a permis d'exercer son droit de recours à bon escient. Il a aussi eu l'occasion de prendre connaissance des arguments développés le 6 avril 2023 par le département et d'y répliquer, de sorte qu'une éventuelle violation de son droit d'être entendu sous l'angle d'une absence de motivation aurait amplement été réparée dans le cadre de la présente procédure. Le renvoi de la cause à l'autorité intimée constituerait ainsi une vaine formalité. Ce grief sera dès lors écarté.

E. 8

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

- 11/15 - A/330/2023 c) aux ordres donnés par le département dans les limites de la présente loi et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci. Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction. La violation des prescriptions par cupidité, ainsi que les cas de récidive constituent notamment des circonstances aggravantes (art. 137 al. 3 LCI).

E. 9

L'art. 137 al. 1 let. c LCI érige la contravention aux ordres donnés par le département en infraction distincte de la contravention à la LCI et à ses règlements d'application (let. a et b). De par sa nature, cette infraction est très proche de celle visée par l'art. 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0), soit l'insoumission à une décision de l'autorité, qui, d'une part, constitue un moyen d'exécution forcée, dans la mesure où elle permet d'exercer une certaine pression sur le destinataire d'une injonction de l'autorité, afin qu'il s'y conforme, et, d'autre part, en tant que disposition pénale, revêt un caractère répressif (ATA/147/2014 du 11 mars 2014 consid. 11 ; Alain MACALUSO/ Laurent MOREILLON/ Nicolas QUELOZ [éd.], Commentaire romand du Code pénal II, Art. 111-392 CP, 2017, n. 2 ad art. 292 p. 1887). À l'instar de cette disposition pénale, la condamnation de l'auteur pour infraction à l'art. 137 al. 1 let. a LCI n'a pas pour effet de le libérer du devoir de se soumettre à la décision de l'autorité. S'il persiste dans son action ou son omission coupable, il peut être condamné plusieurs fois pour infraction à l'art. 137 al. 1 let. c LCI, sans pouvoir invoquer le principe ne bis in idem, dès lors que l'on réprime à chaque fois une autre période d'action ou d'omission coupables. De plus, la sanction de l'insoumission peut être augmentée chaque fois qu'une menace de l'appliquer est restée sans effet (ATA/147/2014 du 11 mars 2014 consid. 11 et les références citées ; ATA/456/2000 du 9 août 2000 consid. 3e ; ATA/455/2000 du 9 août 2000 consid. 3e).

E. 10

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. 11

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 du 16 avril 2019 et les références citées).

- 12/15 - A/330/2023 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).

E. 12

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. 13

S'agissant de la quotité de l'amende, la jurisprudence de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après: 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).

E. 14

Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité garanti par l'art. 5 al. 2 Cst. (ATA/559/2021 du 25 mai 2021 consid. 7d et les références citées ; ATA/313/2017 du 21 mars 2017), lequel commande que la mesure étatique soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et qu'elle soit raisonnable pour la

- 13/15 - A/330/2023 personne concernée (ATF 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 140 II 194 consid. 5.8.2 ; 139 I 218 consid. 4.3).

E. 15

En l'occurrence, il convient de relever en premier lieu que le recourant n'avait pas, en date du 18 novembre 2022, procédé à la remise en état qu'il devait effectuer, ainsi que constaté par le département six jours plus tard, et cela sans avoir sollicité un nouveau délai. Partant, l'amende prononcée est justifiée dans son principe. S'agissant de sa quotité, il faut retenir que le recourant n'a effectué la remise en état requise, et encore que de manière partielle compte tenu du fait qu'il reste dans l'attente de l'issue de la DD 3_____ alors qu'il n'a pas sollicité de suspension à cet égard, qu'au début de l'année 2023, soit deux ans après la

décision du 8 février 2021. Ce laps de temps s'explique certes par les nombreux délais de prolongation requis et obtenus par le recourant, voire par des mauvaises conditions météorologiques comme il le soutient, mais il n'en demeure pas moins long pour exécuter des travaux de somme toute peu d'importance, étant relevé que l'infraction n'est d'ailleurs elle-même pas d'une importance considérable. Il faut également considérer que le département, ne parvenant toujours pas à faire respecter ses ordres, a fait preuve d'une certaine modération en commençant tout d'abord par infliger au recourant, par décision du 8 février 2021, une amende de CHF 5'000.-, puis, par décision du 24 septembre 2021, une amende de CHF 500.-, et enfin, par décision du 7 octobre 2022, une amende de CHF 5'000.-. Dans ces circonstances, le département pouvait retenir que la possibilité de contraindre le recourant à se soumettre à l'ordre qui lui avait été donné en février 2021 apparaissait illusoire s'il ne faisait pas l'objet d'une sanction plus sévère que celles qui avaient été jusqu'ici prononcées contre lui. Cela étant et compte tenu aussi de sa situation économique, attestée par pièces, il faut relever que l'amende litigieuse de CHF 10'000.- constitue un doublement de la précédente amende et, il ne faut pas l'oublier, sanctionne non plus les travaux entrepris de manière illicite il y a une quinzaine d'années, mais uniquement la persistance du recourant à ne pas se conformer à l'ordre de remise en état prononcé par l'autorité intimée. Dans cette mesure, il apparaît plus conforme au principe de proportionnalité que les sanctions prononcées pour ce motif à l'encontre du recourant suivent une progressivité plus modérée, en n'oubliant pas que chaque nouvelle amende s'ajoute aux précédentes et que le total des amendes joue aussi un rôle à la longue. Par conséquent, l'amende sera ramenée à CHF 8'000.-, montant conforme au principe de proportionnalité. Le recours sera très partiellement admis dans ce sens.

E. 16

Vu cette issue, un émolument réduit de CHF 600.- sera mis à la charge du recourant, dès lors qu'il n'obtient que partiellement gain de cause (art. 87 al.1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnité en procédure

- 14/15 - A/330/2023 administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). Il est couvert par l'avance de frais. Le solde de l'avance de frais, soit CHF 300.-, lui sera restitué. Une indemnité de procédure de CHF 500.-, à la charge de l'autorité intimée, sera par ailleurs allouée au recourant (art. 87 al. 2 LPA et 6 RFPA).

- 15/15 - A/330/2023

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